

LA COMISIÓN ISLÁMICA DE ESPAÑA: 30 AÑOS DE INTERLOCUCIÓN Y DESARROLLO DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN DE 1992

JAIME ROSSELL
Universidad de Extremadura

Resumen: En este trabajo se estudia la presencia musulmana en nuestro país durante la segunda mitad del siglo pasado hasta la actualidad, la obtención del reconocimiento de notorio arraigo por parte de la comunidad musulmana y la posterior firma, en 1992, del acuerdo de cooperación con el Estado español que supuso el reconocimiento de una serie de derechos que son parte del contenido del derecho fundamental de libertad religiosa. 30 años después de la firma de dicho acuerdo, el autor trata de analizar cuál fue el papel de la Comisión Islámica de España en el desarrollo de dicho acuerdo y cuáles son las perspectivas de futuro del mismo.

Palabras clave: Libertad religiosa, Islam, Acuerdo de cooperación, Comisión Islámica de España.

Abstract: This work studies the Muslim presence in our country during the second half of the last century up to the present day, the Muslim community's recognition of its «notorio arraigo» and the subsequent signing, in 1992, of the cooperation agreement with the Spanish State, which meant the recognition of a series of rights that are part of the content of the fundamental right to religious freedom. Thirty years after the signing of this agreement, the author tries to analyse the role of the Islamic Commission of Spain in the development of this agreement and its future perspectives.

Keywords: Religious freedom, Islam, Cooperation Agreement, Islamic Commission of Spain.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La presencia de comunidades musulmanas en España y el reconocimiento del «notorio arraigo» al Islam. 3. La CIE y el desarrollo del Acuerdo de cooperación de 1992. 4. La refundación de la Comisión Islámica de España. 5. La nueva CIE y el desarrollo del Acuerdo de 1992.

1. INTRODUCCIÓN

Este año se celebra el trigésimo aniversario de la firma de los Acuerdos de cooperación entre el Estado español y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Judías de España (FCI) y la Comisión Islámica de España (CIE) y que fueron incorporados a nuestro ordenamiento jurídico a través de leyes ordinarias¹. Esta técnica de cooperación con entidades religiosas que utilizó el legislador, actualmente es vista con absoluta normalidad por la mayoría de los académicos y aunque ha recibido críticas en cuanto a su desarrollo, hemos de reconocer que, al menos en nuestra opinión, se ha convertido en una herramienta de éxito que ha facilitado la gestión del fenómeno religioso en relación con las confesiones, iglesias y comunidades religiosas afectadas por el texto de dichos acuerdos. Y es que la gestión del hecho religioso en España, llegada la democracia, ha de ser calificada como modélica y al mismo tiempo ejemplar para algunos de los países de nuestro entorno².

No podemos olvidar que España venía de una situación que, en relación con el reconocimiento del derecho de libertad religiosa, era diferente a la que existía en el resto de países de nuestro entorno. Durante la dictadura del general Franco España fue un Estado confesionalmente católico, aunque esa confesionalidad provocó alguna situación cuando menos paradójica como consecuencia de la celebración del Concilio Vaticano II. El ejemplo más evidente fue la promulgación de la Declaración *Dignitatis Humanae*, que supuso que nuestro país tuviese que reconocer el derecho de libertad religiosa y la promulgación en 1967 de una Ley de Libertad Religiosa que conllevó aparejada la creación de un Registro de Entidades Religiosas.

¹ Nos referimos a la Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España; la Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación con la Federación de Comunidades Israelitas de España; y la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación con la Comisión Islámica de España, todos ellos publicados en el *BOE*, núm. 272, de 12 de noviembre.

² Como ejemplo de en qué medida el modelo español se ha convertido en referencia, *vid.*, ROSSELL, J., «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el contexto de la Unión Europea», *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (1980-2020): por la concordia religiosa y civil de los españoles*, ROSSELL, J., y NASARRE, E. (coords.), CEU Ediciones, Madrid, 2020, pp. 47 ss.; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., «Algunas consideraciones sobre las leyes de libertad religiosa europeas y americanas», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXI (2015), pp. 503-545; FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, A., «Marco comparado de la libertad religiosa en Europa», *Revista de Derecho de la UNED*, núm. 11 (2012), pp. 279-315.

«Aunque fueron pocas las confesiones religiosas que se animaron a inscribirse en el mismo, fue un primer paso hacia una situación que hoy día es vista con absoluta normalidad. Me refiero a la obtención del reconocimiento de personalidad jurídica civil a estos grupos religiosos, lo que les permitía operar en el tráfico jurídico y ser receptores de aquella legislación especial que fuese aplicable a las confesiones religiosas acatólicas. Lo cierto es que nada hubo en este sentido, pero sí es verdad que, aunque sólo fuera por vía de un reconocimiento de carácter formal, estas otras realidades religiosas se hacían presentes en nuestra sociedad de forma legal»³.

Con la promulgación de la Constitución en 1978 y el reconocimiento de la libertad religiosa como un derecho fundamental se produjo un cambio en la forma de entender el fenómeno religioso por parte del Estado que propició la necesidad de construir un nuevo sistema de relación entre el Estado y las confesiones religiosas presentes en nuestro país. Un nuevo modelo que, acorde a los principios constitucionales, acabase con el régimen previsto en 1967 y reconociese efectivamente este derecho de libertad religiosa a las confesiones, dotándolas de un régimen jurídico en el que poder ejercerlo con plenitud. «Este nuevo sistema pretendía consolidar el reconocimiento de un elevado grado de libertad, el consenso de la población y de las fuerzas políticas, y así de esta manera garantizar la estabilidad del mismo. Había que construir un sistema en el que, huyendo de orientaciones religiosas o laicistas, se estableciese un modelo en el que la libertad fuese la clave de bóveda que sostuviese el mismo»⁴.

Como consecuencia de ello en 1980 se promulgó la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio de Libertad Religiosa (LOLR). Una ley que tuvo un enorme consenso parlamentario al ser aprobada con 294 votos a favor y únicamente cinco abstenciones y que regulaba el derecho de libertad religiosa estableciendo un nuevo régimen legal para las confesiones religiosas establecidas en nuestro país⁵. A mi juicio, «la intención del legislador fue la de regular el fenómeno religioso en aquellos aspectos que no habían sido contemplados en su momento por el constituyente o que habían sido regulados de una forma poco acorde con

³ ROSSELL, J., «El principio de cooperación como herramienta para el desarrollo del derecho de libertad religiosa en España», *Sociedad, Derecho y Factor Religioso. Estudios en honor del Profesor Isidoro Martín Sánchez*, MORENO ANTÓN, M. (coord.), Editorial Comares, Granada, 2017, p. 552.

⁴ *Ibid.*, p. 554. *Vid.*, en el mismo sentido, el estudio de MARTÍNEZ-TORRÓN, J., y SÁNCHEZ-LASHERAS, M., «Iglesia católica y transición democrática en España», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 30 (2012).

⁵ Para conocer los detalles de la tramitación parlamentaria de la Ley puede consultarse en CIÁURRIZ, M. J., *La libertad religiosa en el derecho español. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 31-91, y SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (ed.), *Ley Orgánica de Libertad Religiosa. Trabajos parlamentarios*, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1981.

los principios de libertad e igualdad que recogía el texto constitucional⁶ y donde además se diseñaba la aplicación del principio de cooperación alternando bien la posibilidad de legislar de manera unilateral bien mediante acuerdos»⁷.

Es el principio de cooperación, previsto en el artículo 16.3 del texto constitucional el que da sentido a nuestro sistema de relaciones entre el Estado y las Iglesias o confesiones de manera que al igual que ya existían acuerdos con la Iglesia católica y cumpliendo con el principio de igualdad y no discriminación, la LOLR previó en el artículo 7.1 esta posibilidad de firmar acuerdos de cooperación, estableciendo como requisitos que la confesión religiosa estuviese inscrita en el Registro de Entidades Religiosas (RER) y que por su ámbito y número de creyentes tuviesen reconocido «notorio arraigo»⁸.

Durante las siguientes líneas trataré de realizar un breve análisis acerca de cuál fue el *iter* que siguió la comunidad musulmana en nuestro país para obtener el reconocimiento del «notorio arraigo», cuál o cuáles fueron las entidades que negociaron el texto del acuerdo de 1992, quién fue el firmante del mismo, cuáles han sido las dificultades para el desarrollo del mismo y, en su caso, qué futuro se abre para su aplicación en estos momentos⁹.

2. LA PRESENCIA DE COMUNIDADES MUSULMANAS EN ESPAÑA Y EL RECONOCIMIENTO DEL «NOTORIO ARRAIGO» AL ISLAM

Desde la expulsión de los moriscos en 1610 y hasta mediados del siglo pasado, el Islam estuvo presente en nuestro país únicamente en los territorios coloniales del norte de África. De hecho, en el pasado siglo, si exceptuamos a la parte de la población nativa de Ceuta y Melilla, los primeros musulmanes que llegaron a España en un número considerable fueron estudiantes proceden-

⁶ Un estudio detallado y exhaustivo de esta ley lo encontramos en NAVARRO-VALLS, R.; MANTECÓN SANCHO, J., y MARTÍNEZ-TORRÓN, J. (coords.), *La libertad religiosa y su regulación legal. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Iustel, Madrid, 2009.

⁷ ROSSELL, J. «En el cuarenta aniversario de la LOLR...», cit., p. 298.

⁸ Un concepto jurídico que, aunque durante mucho tiempo fue indeterminado, ha sido regulado en 2015 mediante el Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España. Actualmente tienen reconocido este estatus las siguientes confesiones religiosas: la Iglesia Católica, la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Comisión Islámica de España (CIE), la Federación de Comunidades Judías de España (FCJE), la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, la Iglesia de los Testigos de Jehová, la Federación de Comunidades Budistas de España y la Iglesia Ortodoxa.

⁹ *Vid.*, en la misma línea ROSSELL, J., «Gobernanza de la ciudadanía musulmana: el ejemplo de la Comisión Islámica de España», *Europa, identidades y sociedades interculturales*, MARTÍNEZ DE CODES, R. M., y CONTRERAS, J. (coords.), Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 91-125.

tes de Oriente medio, sobre todo a las Facultades de Medicina, a finales de los años sesenta¹⁰. De esa época data la constitución de las primeras asociaciones religiosas islámicas en nuestro país. Y si bien es verdad que se trataba de una inmigración de índole profesional y parte de ella sufrió un proceso de secularización otra, por el contrario, impulsó el asociacionismo religioso en las ciudades en las que se había establecido mediante la apertura de oratorios en los que se reunían a rezar y a tratar de los diferentes asuntos que interesaban a las comunidades musulmanas¹¹.

Ejemplo de lo que estoy diciendo fue la creación en 1966 de la Asociación de Estudiantes Musulmanes de España, la Asociación Musulmana de España y la Asociación Musulmana de Melilla, que se constituyeron en 1968, mientras que en 1971 se creó la Zauia Musulmana de Mohamadia-Mahoma de Ceuta¹². Además, al amparo de la Ley de Libertad Religiosa de 1967, se inscribieron en el Registro de Entidades Religiosas la Yamaat Ahmadiya del Islam en España (en la localidad cordobesa de Pedro Abad) en 1970¹³ y, en 1971, la ya creada Asociación Musulmana en España¹⁴. Esta última, con sede en Madrid, fue fundada por Riay Tatory Bakry quien «contando con la ayuda de los miembros de dicha asociación y con generosas contribuciones externas –sobre todo, de procedencia saudí– impulsó la construcción de la primera mezquita moderna en España, la de Abu Bakr, siempre en Madrid, la cual se convirtió en uno de los más importantes centros de encuentro de los musulmanes en todo España»¹⁵.

Pero no todos los musulmanes que en aquellos momentos residían en España provenían del extranjero o eran oriundos de Ceuta y Melilla, sino que existía también un importante número de españoles conversos. «Los conversos

¹⁰ Vid., los estudios de ORTEGA SÁNCHEZ, J. M., y CALLEJO MAUDES, J., «Los curiosos orígenes del Islam en España, de mercenarios, misioneros, estudiantes y conversos (y II)», *Journal of the Sociology and Theory of Religion (S.1)*, vol. 6 (dec. 2017), pp. 167-20; y TARRES, S., y ROSON, J., «Los orígenes de la institucionalización del Islam en España: bases y fundamentos (1900-1992)», *Awraq/Ideas*, 9 (2014), pp. 147-169.

¹¹ Vid., el análisis que realizo en ROSSELL, J., «El Islam institucional en España», *Derecho Islámico e Interculturalidad*, COMBALÍA, Z., DIAGO DIAGO M. P., y GONZÁLEZ-VARAS, A. (coords.), Iustel, Madrid, 2011, pp. 303 ss.

¹² Vid. en este sentido, RUANO ESPINA, L., «Derecho e Islam en España», *Ius Canonicum*, 86 (2003), pp. 474-475.

¹³ Esta comunidad inauguró una mezquita en 1982 pero su relación con el resto de comunidades musulmanas es prácticamente nula ya que debido a su concepción del Islam hay sectores del mismo que no les reconocen como verdaderos musulmanes y los tachan de heréticos.

¹⁴ Vid., LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, J. L., «El reconocimiento jurídico del Islam contemporáneo en España», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 43 (2017), pp. 15-16.

¹⁵ JIMÉNEZ-AYBAR, I., *El Islam institucional en España. Aspectos institucionales de su estatuto jurídico*, Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona, 2004, p. 31.

españoles llegaron al islam provenientes de la contracultura en muchos casos. Con perfiles cercanos a las profesiones liberales o a la enseñanza, construyeron un islam con menos cargas culturales, pero con un marcado enfoque ideológico y una nostalgia característica hacia lo andalusí. Trataron de recuperar una identidad amputada que pertenecía a nuestra historia, a nuestro país. El resultado fue dispar, pues no encajaban en su mayoría con las otras comunidades musulmanas, pero consiguieron elaborar un discurso propio que sería fundamental para comprender el hecho religioso islámico en nuestro país»¹⁶. De esta forma, la comunidad musulmana en nuestro país estaba compuesta por musulmanes de nacimiento y de origen extranjero, salvo en el caso de los españoles de Ceuta y Melilla, y por musulmanes conversos. No se trataba de una población numerosa en los años sesenta aunque con la llegada de la democracia fue aumentando de manera sensible.

Pero el verdadero crecimiento de la población islámica se produjo en los años ochenta al convertirse nuestro país en el objetivo de los flujos migratorios que provenían del norte del Magreb. Las causas estaban fundamentalmente en la proximidad geográfica y un cierto conocimiento de la lengua, ya que la gran mayoría de este colectivo provenía fundamentalmente del Reino de Marruecos. De esta forma la llegada de marroquíes a nuestro país comienza a aumentar paulatinamente durante los años ochenta hasta el gran boom de los años noventa y continuando hoy de forma imparable¹⁷, de manera que se ha convertido en el segundo colectivo en importancia en nuestro país por detrás de la inmigración que proviene de Sudamérica. El asentamiento de esta población inmigrante y la llegada de sus familias trajo consigo la necesidad de plantear un marco jurídico en el que pudiesen ejercer su derecho de libertad religiosa.

Como ya he señalado en otras ocasiones, «el reconocimiento del Islam y su implantación en la sociedad española no ha sido fácil como consecuencia de una serie de características que lo hacen diferentes del resto de confesiones religiosas establecidas en nuestro país. Por un lado, se trata de una religión que posee una fuerte vocación monista, que tiende a abarcar lo temporal y lo reli-

¹⁶ ROMERO ARIAS, I., «La Comunidad islámica española y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (1980-2020). Por la concordia religiosa y civil de los españoles*, ROSSELL, J., y NASARRE, E. (coords.), CEU Ediciones, Madrid, 2020, pp. 203-204.

¹⁷ Según datos publicados por el Observatorio Andaluz, que pertenece a la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE), a fecha de 31 de diciembre de 2019 residen en España 2.091.656 musulmanes. Son Cataluña (con 564.000 aproximadamente), Madrid (299.000 aprox.), Andalucía (341.000 aprox.) y Valencia (221.000 aprox.) las Comunidades Autónomas que congregan a más del 70% de los mismos. Del total, 880.000 aproximadamente son de nacionalidad española, 812.000 son marroquíes y el resto se reparten entre diferentes nacionalidades destacando las de Pakistán, Argelia y Senegal. *Vid.* '<http://observatorio.hispanomuslim.es/estademograf.pdf>' [fecha de consulta 23/10/2020].

gioso, y a regular todo de acuerdo con los preceptos religiosos del Corán y de la Sunna por lo que en ocasiones, la práctica religiosa externa puede tener un carácter más social que espiritual.

Esto significa que el Estado, en aras a garantizar el derecho de libertad religiosa del que son titulares el individuo y la confesión, ha de intentar conciliar la legislación nacional con el ejercicio de determinadas prácticas religiosas que trascienden el ámbito espiritual para convertirse en modos de actuar dentro de la sociedad; actuaciones que siempre responden a una observancia rigurosa y puntual de la *Sharia*»¹⁸.

Además, hemos de tener en cuenta que dentro del Islam existen dos corrientes de pensamiento, sunnitas¹⁹ y chiítas²⁰ que, a través de sus escuelas jurídicas, analizan tanto el Corán como la Sunna y aunque no hay un único intérprete de las fuentes normativas que componen la *Sharia* sí que existen una serie de cuestiones sobre las que no es posible la divergencia²¹. La dificultad estriba en que al tratarse de una religión en la que no existe una organización jerárquica unitaria, el Estado suele tener numerosos problemas para encontrar un interlocutor válido de la misma con el que poder negociar o desarrollar, de manera conjunta, aquellas materias que afectan a ambos. «Esta ausencia de una representación a la que poder dirigirse por parte de los poderes públicos es quizás una de las cuestiones todavía no resueltas en el mundo occidental cuando se habla de la cuestión del Islam y el problema de su integración en nuestra sociedad»²².

Por otro lado, además de este problema de representatividad, como ya apunté anteriormente, históricamente han existido también conflictos dentro de la propia comunidad musulmana «entre los españoles musulmanes e inmigrantes, y también entre los partidarios de recrear el Islam de Al-Andalus, de crear un nuevo islam hispánico o de adaptar el islam con influencias extranjeras, fundamentalmente provenientes de Marruecos o de Arabia Saudí»²³. Es por este motivo por el que todavía hoy se sigue hablando de distintos tipos de Islam

¹⁸ ROSSELL, *El Islam institucional en España...*, cit., pp. 307-308.

¹⁹ Son ortodoxos. A ella pertenecen la mayoría de los musulmanes y está dividida en cuatro escuelas jurídicas: hanafí, malikí, hanbalí y shafí. Según el Observatorio Andalusi, las dos corrientes predominantes en España son la malikí y la hanafí.

²⁰ Son los ortodoxos más heterodoxos y realizan una observancia más rígida de la *Sharia*.

²¹ El Islam tiene cinco pilares sobre los que se sustenta: 1. La *Shahadah* o doble declaración de fe (Dios es uno y Mahoma su profeta); 2. El *Haji* o peregrinación a la Meca al menos una vez en la vida; 3. El *Zakat* o entrega de un porcentaje de los bienes obtenidos durante el año a los más necesitados; 4. El *Ramadán* que ocurre durante el noveno mes del calendario lunar islámico y que dura entre 29 y 30 días; 5. El *Salat* que consiste en la obligación de rezar 5 veces al día.

²² ROSSELL, *El Islam institucional en España...*, cit., p. 309.

²³ LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, J. L., «El reconocimiento jurídico del Islam...», cit., p. 12.

establecidos en nuestro país: el llamado Islam converso, el Islam nacionalizado y el Islam de embajada²⁴.

Una vez que fue promulgada la LOLR, la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas (RER)²⁵ permitió a las comunidades musulmanas obtener un estatus especial dentro de nuestro ordenamiento jurídico, la categoría o estatus de «Iglesia, Comunidad o Confesión religiosa inscrita»²⁶, lo que llevó de manera progresiva a muchas comunidades a inscribirse en el mismo. Si bien hasta 1985 fueron únicamente once las comunidades religiosas musulmanas inscritas, estando todas ellas –salvo la Asociación Musulmana de España, sita en Madrid– establecidas en Andalucía²⁷, entre 1986 y 1992 se vivió un proceso, «por un lado, (de) consolidación, y, por otro, dispersión del tejido asociativo»²⁸ de manera que se incrementó el número de asociaciones inscritas en el RER en Madrid, Andalucía, Ceuta y Melilla apareciendo también al mismo tiempo comunidades en la Comunidad Valenciana, Cataluña, Aragón, Castilla-La Mancha o Canarias. Pero como veremos posteriormente, fue a partir de 1993, una vez ya firmado el Acuerdo de cooperación entre el Estado Español y la Comisión Islámica de España²⁹, cuando se produjo una eclosión del fenómeno asociativo en todo el territorio nacional, de manera que hoy día hemos de hablar de, al menos, 1.832 comunidades musulmanas inscritas³⁰.

²⁴ «Al igual que ocurre, por ejemplo, en Francia o en Alemania, los países de donde provienen los inmigrantes musulmanes que se instalan en España intentan por diversos medios ejercer un control político y religioso sobre las asociaciones fundadas por aquellos, con el principal objetivo de difundir su propia concepción del Islam. Para ello, suelen utilizar el recurso de financiar la construcción de grandes mezquitas... lo cual implica la elección del personal religioso... que guiará la actividad espiritual de los fieles de esas comunidades». JIMÉNEZ-AYBAR, *El Islam institucional...*, cit., p. 54.

²⁵ Actualmente el RER está regulado por el Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas y su organización y funcionamiento depende de las Subdirección General de Libertad Religiosa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

²⁶ Ahora bien, no todo grupo religioso es automáticamente clasificado dentro de esta categoría sino que de acuerdo con lo que establece la LOLR en su artículo 5.2 «la inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación».

²⁷ Estaban establecidas en Ceuta, Córdoba, Granada, Jaén, Málaga y Sevilla.

²⁸ JIMÉNEZ-AYBAR, *El Islam institucional...*, cit., p. 35.

²⁹ La firma de este acuerdo contribuyó a que una gran parte de la comunidad musulmana establecida en nuestro país se hiciese visible, organizándose de modo comunitario y contribuyendo de esta manera a una institucionalización del Islam en España.

³⁰ La fuente utilizada es la propia página web del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. En este sentido, *vid.* <https://maper.mjusticia.gob.es/Maper/buscarRER.action> [fecha de consulta: 24/11/2020].

Como ya señalé anteriormente, la falta de entendimiento y la aparición de conflictos entre las propias comunidades musulmanas en los años ochenta, debido a la ausencia de un liderazgo pacífico y consensuado, fue uno de los principales problemas al que tuvieron que enfrentarse para la obtención del «notorio arraigo»³¹, paso previo y necesario para la solicitud de la firma de un acuerdo de cooperación.

No me detendré en el análisis del concepto de «notorio arraigo» por exceder el objeto de este estudio³², pero sí he de señalar que, aunque parte de la doctrina criticó la indeterminación del concepto jurídico por entender que fomentaba la discrecionalidad de la Administración y generaba inseguridad jurídica a las confesiones religiosas, la Comisión Asesora de Libertad Religiosa fue delimitando dicho concepto a lo largo del tiempo hasta su regulación mediante el Real Decreto 593/2015, de 3 de julio. En este sentido, y ya desde la primera ponencia presentada ante la Comisión, de 23 de junio de 1982, serán el «ámbito y número de creyentes», bien de manera conjunta o bien separada, los dos elementos que se tendrán en cuenta para otorgar dicho reconocimiento.

El elemento «ámbito» se entendió como la necesidad de una presencia territorial y temporal o histórica en nuestro territorio aunque posteriormente también se introdujo en la interpretación la presencia de la entidad religiosa fuera de nuestro territorio. En relación con el «número de creyentes», aunque no se exigió la acreditación de un número determinado, se llegó a requerir que

³¹ Así lo pone de manifiesto en su estudio FERNÁNDEZ-CORONADO, A., *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación (Los pactos con las confesiones: leyes 24,25 y 26 de 1992)*, Civitas, Madrid, 1995, p. 79.

³² Son numerosos los autores que han analizado este concepto jurídico y sus consecuencias en nuestro modelo de relación entre el estado y las confesiones religiosas. Sin ánimo de ser exhaustivo *vid.* entre otros LEGUINA VILLA, J., «Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y concepto de notorio arraigo», *Revista española de Derecho Administrativo*, 44 (1984), pp. 683-692; VILLA ROBLEDO, M. J., «Reflexiones en torno al concepto de notorio arraigo en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I (1985), pp. 143-183; FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo», *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, 0 (2000), pp. 285-302; LÓPEZ SIDRO, A., «El notorio arraigo de las confesiones religiosas en España a partir del Real decreto que regula su declaración», *Ius Canonicum*, vol 55, 110 (2015), pp. 821-833; PONS PORTELLA, M., «La declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España tras el Real Decreto 593/2015, de 3 de julio», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 41 (2016); OLMOS ORTEGA, M. E., «La declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España», *Fedi, creedenze, fanatismo*, DAMMACCO, G., y PETRILLI, S. (coords.), Ed. Mimesis, Milano-Udine, 2016, pp. 217-227; GARCÍA GARCÍA, R., «El notorio arraigo», *Sociedad. Derecho y Factor Religioso*, MORENO ANTÓN, M. (coord.), Comares, Granada, 2017, pp. 259-268; y más recientemente la Tesis doctoral defendida en la Universidad de Valencia el 20 de diciembre de 2021 por TORRES SOSPEDRA, D., con el título «Notorio arraigo de las confesiones religiosas en España: construcción y vigencia de un concepto propio del ordenamiento jurídico español».

ese número fuera «suficiente» y se conectó con la necesidad de que la confesión o comunidad religiosa tuviese una organización con presencia en nuestro país y realizase sus actividades dentro de nuestro territorio. Ciertamente, las iglesias y comunidades judías, protestantes y musulmanas no cumplían con estos requisitos, por lo que la Administración entendió que era necesario que estas iglesias o comunidades pertenecientes a una misma confesión religiosa se federasen.

La obtención de notorio arraigo en el caso de los judíos y los protestantes fue relativamente rápida pues obtuvieron dicho reconocimiento tras el informe favorable de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa³³ de 14 de diciembre de 1984. En ambos casos, la administración obligó a que las comunidades religiosas se organizaran respectivamente en federaciones por entender que era la manera más sencilla de poder demostrar que efectivamente tenían «notorio arraigo».

Y es que, como ya señaló algún autor en su momento, «cada comunidad o Iglesia en particular no cumpliría, muy previsiblemente por sí sola los requisitos exigidos para el notorio arraigo... la Federación aparece... como la fórmula técnica necesaria para la realización del pacto. Al pactar como Federación se está utilizando a ésta como continente de un conjunto de creencias... que pueden muy bien compartirse por varias iglesias... que, sin embargo, pertenecen a una misma religión... dentro de una misma creencia o religión pueden existir, incluso, diversas corrientes que difieran en el modo de interpretar sus fuentes normativas, sin que ello suponga que cada una de estas interpretaciones pueda entenderse como desgajamientos de la religión a la que todos pertenecen»³⁴.

En el caso de los musulmanes fue el 14 de julio de 1989 cuando, a petición de la Asociación Musulmana de España, la Comunidad Islámica de Sevilla *Umma* y la Comunidad Musulmana Marroquí de Madrid *Al Umma*³⁵, obtuvieron la declaración de «notorio arraigo»³⁶. A diferencia de lo que había ocurrido anteriormente con judíos y protestantes, las comunidades musulmanas no estaban todavía federadas lo que planteaba un problema tanto a la confesión como

³³ La Comisión Asesora de Libertad Religiosa encargó un dictamen a los profesores Jesús Leguina Villa, Francisco Laporta San Miguel y Víctor Reina Bernáldez (miembros de la Comisión) que fue sometido a una reunión del Pleno de la Comisión el 14 de diciembre de 1984.

³⁴ FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «Los Acuerdos del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE) y la Federación de Comunidades Israelitas (FCI). (Consideraciones sobre los textos definitivos)», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VII (1991), p. 548; en el mismo sentido, *vid.*, MANTECÓN SANCHO, J., «Las confesiones como partes contratantes de los acuerdos de cooperación con el Estado», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XI (1995), p. 295.

³⁵ *Vid.*, FERNÁNDEZ-CORONADO, A., «Los Acuerdos del Estado español...», *cit.*, p. 545.

³⁶ Este informe fue encargado a los miembros de la Comisión, los profesores Dionisio Llamazares, Ana Fernández-Coronado y Víctor Reina Bernáldez.

a la Administración, que entendía que era necesario identificar un interlocutor para la negociación y firma del Acuerdo de cooperación. De este modo, el 5 de octubre de 1989 se inscribió en el RER la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI), presidida por el musulmán converso Mansur Escudero Bedate³⁷. La vocación de la misma era representar a todas las comunidades musulmanas inscritas en el RER de cara a la negociación de un acuerdo de cooperación como en el caso de judíos y protestantes, texto que comenzó a negociarse con los representantes de la entonces Dirección General de Asuntos Religiosos el 23 de enero de 1991.

Ahora bien, «estas negociaciones pronto se vieron enturbiadas al surgir entonces diferencias dentro de la propia FEERI lo que provocó que ese mismo año, el 8 de abril, se crease la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE) que también comienza a negociar con la Administración, el 13 de junio de 1991, el texto de un acuerdo.

UCIDE no era sino un grupo de siete asociaciones musulmanas, pertenecientes a FEERI, y que debido a desavenencias acerca de cómo negociar con la Administración el contenido del Acuerdo así como a cuestiones de liderazgo interno decidieron escindir se poniendo al frente de la misma a Riay Tatary Bakry³⁸. La Administración, no había contado con este imprevisto y no parece que estuviese dispuesta a negociar dos acuerdos distintos con dos federaciones musulmanas diferentes. Reconocer a estos dos grupos una especificidad ni siquiera basada en aspectos doctrinales habría provocado a mi entender un aluvión de propuestas por parte de otros grupos religiosos también inscritos que habría multiplicado el número de Acuerdos que el Estado, en aras al principio de igualdad, debería haber, si no firmado al menos tomado en consideración»³⁹.

Debido a las desavenencias entre ambas federaciones, se presentaron dos proyectos de acuerdo diferentes a la Administración. FEERI, que representaba a 15 entidades musulmanas inscritas en el RER, lo presentó el 24 de enero de 1991 mientras que UCIDE, que representaba a 17 comunidades, lo hizo el 13 de junio de ese año⁴⁰.

³⁷ Médico de profesión y malagueño de origen, se convirtió al Islam en los años ochenta. Fundador de la Comunidad musulmana Junta islámica de España, fue Secretario General de la CIE hasta 2006. Falleció en 2010.

³⁸ Sirio de origen, estudió medicina en los años 70 en España. Fundador de la Asociación de Musulmana de España fue Secretario General de la CIE hasta julio de 2016 en que, después de la refundación de la misma, pasó a ser Presidente de este organismo hasta su fallecimiento en abril de 2020.

³⁹ ROSSELL, *El Islam institucional en España...*, cit., p. 312.

⁴⁰ Vid. el estudio de FERREIRO GALGUERA, J., «Desarrollo de los Acuerdos de cooperación de 1992: luces y sombras», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 44 (2017), pp. 27 ss.

Y aunque los dos proyectos presentados por ambas federaciones eran muy parecidos, esta situación nos muestra cómo el problema que durante mucho tiempo aquejó a los integrantes de la comunidad musulmana española a la hora de ejercer y practicar su derecho de libertad religiosa fue la falta de entendimiento entre ellos. En este sentido, la Administración descartó la posibilidad de pactar por separado con ambas federaciones y elaboró un único proyecto de acuerdo, instando a las dos federaciones a que se agrupasen en una sola que asumiese el proceso negociador y que firmase el futuro acuerdo. Este es el motivo de que la Administración comience a negociar de manera conjunta con ambas federaciones⁴¹.

De esta forma y para dar respuesta a la exigencia del Estado de un único interlocutor, el 18 de febrero de 1992 se constituyó la Comisión Islámica de España (CIE)⁴², un órgano de carácter estrictamente administrativo y no religioso, como ha sido puesto de manifiesto por la misma en diferentes ocasiones⁴³, que permitió agilizar el proceso negociador y que permitió consensuar con la Administración un proyecto que recogía las pretensiones de ambas federaciones aunque no resolvía los problemas entre ambas. De hecho, la «firma no estuvo exenta de problemas, pues la disparidad de visiones entre los musulmanes de origen español y los que por unas circunstancias u otras se habían asentado en España, con una inmigración incipiente, impidieron la creación de una representación hegemónica, teniendo que repartirse de forma poco cordial, la representación de los musulmanes ante el Estado entre las dos primeras entida-

⁴¹ Un análisis exhaustivo del proceso de negociación de este acuerdo de cooperación fue recogido por la profesora FERNÁNDEZ-CORONADO, A. en su libro *Estado y Confesiones Religiosas...*, cit.

⁴² Según se establecía en los estatutos inscritos en el RER, se componía de una Comisión Permanente y una Secretaría General (art. 6). La primera era un órgano colegiado compuesto por seis miembros (tres por federación) con un mandato de tres años. No obstante, preveía la posibilidad de que aquellas comunidades o federaciones inscritas en el RER que se integrasen en la CIE sin pertenecer a FEERI o UCIDE, podrían tener representación: cada diez comunidades que optasen por esta vía podrían nombrar una representación común de tres miembros. La comisión se reuniría al menos una vez al año y sus acuerdos y decisiones se adoptarían «por mayoría absoluta de sus miembros previo el acuerdo también mayoritario de los representantes de cada Federación y, en su caso el de los representantes de las agrupaciones de diez comunidades». Por lo que se refiere a la Secretaría General, el artículo 7 preveía dos secretarios (uno nombrado por FEERI y otro por UCIDE) aunque también se recogía la posibilidad de que pudieran incorporarse nuevos secretarios, uno por cada diez nuevas comunidades. Las funciones eran las de representación legal de la CIE, ejecutar los acuerdos que adopte la Comisión Permanente, elaborar el presupuesto y certificar de manera mancomunada los certificados y acreditaciones correspondientes.

⁴³ Baste como ejemplo el comunicado de la CIE de 7 de octubre de 2017 en el que vuelve a recordar a las comunidades musulmanas que componen la misma, que su labor se circunscribe a la labor de representación del Islam en España para la negociación, firma y seguimiento de los acuerdos adoptados con el Estado o sus administraciones.

des federativas»⁴⁴ de tal manera que la CIE no tuvo un presidente sino dos secretarios generales. El preacuerdo de ese texto se firmó el 20 de febrero de 1992 y la firma definitiva con el Ministro de Justicia se produjo el 28 de ese mes⁴⁵. Finalmente, el Acuerdo fue aprobado en el Congreso de los Diputados el 17 de septiembre⁴⁶ y en el Senado el 14 de octubre de 1992⁴⁷. Será finalmente la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España la que sancione el mismo⁴⁸. De esta manera la CIE se convertía en la voz de las comunidades islámicas en España y en su interlocutor frente a la Administración. Ya sólo quedaba comenzar a desarrollar el texto del Acuerdo.

3. LA CIE Y EL DESARROLLO DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN DE 1992

Nadie puede ocultar que la firma de este Acuerdo supuso un hito en el sistema de relaciones entre el Estado y las comunidades musulmanas, no sólo en España sino en Europa, pues se trataba del primero de esta naturaleza. Pero «si bien es verdad que España conseguía identificar un interlocutor aceptado por la gran mayoría de las comunidades musulmanas del país y pactaba con él la regulación de aquellas cuestiones que venían demandando, lo cierto es que la firma de este acuerdo no ha terminado de resolver los problemas que planteaba la comunidad musulmana para el ejercicio de su derecho de libertad religiosa en nuestro país»⁴⁹. Y ello por varias razones:

En primer lugar, al obligar al legislador que las comunidades musulmanas se federasen en un organismo *ad hoc*, la CIE, las dos federaciones existentes hasta ese momento, FEERI y UCIDE, perdieron una gran parte de su capacidad negociadora frente al Estado. Al tener cada una de ellas objetivos diferentes, necesitaban siempre llevar una propuesta consensuada para poder negociar con la Administración, lo que provocó grandes fricciones entre ambas. Además,

⁴⁴ ROMERO ARIAS, «La comunidad islámica española...», cit., p. 204.

⁴⁵ Este Acuerdo entró en vigor el 13 de noviembre de 1992 al ser publicada en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

⁴⁶ Se aprobaría por 265 votos a favor, sólo uno en contra y tres abstenciones. *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, 17 de septiembre de 1992, pp. 10274 ss.

⁴⁷ Se aprobó por asentimiento unánime de todos los senadores, como ocurrió con el acuerdo con los protestantes y los judíos.

⁴⁸ Fue publicada en el *BOE*, núm. 272 de 12 de noviembre entrando en vigor al día siguiente.

⁴⁹ ROSSELL, «Gobernanza de la ciudadanía musulmana...», cit., p. 106.

como veremos seguidamente, estas tensiones entre las dos grandes federaciones que componían la CIE, unido a la intención de otras comunidades islámicas por integrarse en ella y formar parte de la misma, derivó en un bloqueo del funcionamiento interno de la CIE durante más de veinte años y en la falta de desarrollo de diferentes aspectos del Acuerdo de 1992.

El texto del acuerdo reconocía una serie de beneficios a las comunidades musulmanas⁵⁰ que, aunque en su mayor parte ya estaban reconocidos por el hecho de estar inscritas en el RER, necesitaban de un posterior desarrollo legislativo. «Si bien es verdad que en ocasiones ha sido el legislador quien no quiso o no entendió necesario regular la materia en cuestión, en otras, en la gran mayoría, fue la propia CIE la que demostró su incapacidad para establecer un criterio único con el que poder negociar con el Estado esa nueva legislación de desarrollo»⁵¹. Sin ánimo de ser exhaustivo, intentaré poner de manifiesto con algunos ejemplos cómo esa falta de unidad y consenso dentro de la CIE ha supuesto en algunos casos la paralización de algunas de las medidas previstas en el Acuerdo de cooperación.

El artículo 10 del Acuerdo de 1992 reconocía el derecho de los alumnos musulmanes a recibir enseñanza religiosa islámica en los centros docentes públicos y concertados, estableciendo que los profesores de religión serían designados por las comunidades pertenecientes a la CIE y que los libros de texto y el contenido de estos serían proporcionados por las Comunidades respectivas, con la conformidad de la CIE⁵². Aunque en 1996 se publicó 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

⁵⁰ Sin ánimo de ser exhaustivo, en el texto del Acuerdo se reconoce eficacia civil al matrimonio celebrado en forma religiosa islámica; la integración de los ministros de culto islámicos en el régimen general de la Seguridad Social y su asimilación a trabajadores por cuenta ajena; se reconoce la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas y los centros hospitalarios y penitenciarios aunque no existe un compromiso económico del Estado para sufragar la misma salvo que, en el caso de las cárceles, el número de los internos que lo soliciten sea igual o superior a diez; se reconoce el derecho de acceso a los medios públicos de comunicación; se le reconocen las mismas ventajas y exenciones fiscales y tributarias de que goza la Iglesia católica, aunque no se ha previsto todavía un sistema de financiación directa; se reconoce la posibilidad de que se imparta enseñanza religiosa islámica en los colegios; la alimentación y el sacrificio de animales conforme a sus ritos religiosos; y en el ámbito laboral, se reconoce el derecho a celebrar las festividades religiosas y el descanso semanal y que se atienda a la especificidad de la celebración de fiestas como la del Ramadán.

⁵¹ *Ibidem*, p. 107.

⁵² Son numerosos los autores que han estudiado el régimen jurídico de la enseñanza religiosa islámica en España pero baste como referencia, y a modo de resumen, el análisis de MANTECÓN SANCHO, J., «La enseñanza religiosa de las confesiones minoritarias en los Acuerdos de cooperación de 1992», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 44 (2017).

Secundaria⁵³, lo cierto es que la falta de acuerdo entre FEERI y UCIDE, dentro de la CIE, acerca de la designación del profesorado, provocó que durante casi dos decenios no se impartiese clase de religión en la mayoría del territorio español⁵⁴. «En efecto, cada Federación presentaba listas distintas de profesores, y la Comisión Permanente de la CIE fue incapaz de unificarlas. Como es lógico la Administración se negó a decantarse por ninguna de las dos listas, y considera que la solución de esta cuestión es un problema estrictamente confesional»⁵⁵. Algo muy parecido ocurrió con la elaboración de los materiales educativos para la impartición de la asignatura de religión. A pesar de que existía una Orden Ministerial desde 1996⁵⁶ que establecía el currículo de la asignatura en los diferentes niveles educativos, y cuyo contenido había sido negociado por la CIE y el Gobierno, lo cierto es que los alumnos musulmanes tuvieron que esperar diez años para tener el primer manual de dicha asignatura⁵⁷.

También la cuestión de la alimentación, el sacrificio ritual de los animales y el uso de la denominación *Halal*, planteó problemas desde un primer momento entre las comunidades musulmanas. El artículo 14 del Acuerdo reconocía en su párrafo segundo que «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 en sus envases el correspondiente distintivo de la *Comisión Islámica de España*».

⁵³ Dicho Convenio fue publicado mediante la Resolución de 23 de abril de 1996, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se disponía la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de marzo de 1996.

⁵⁴ La asignatura de religión sólo se impartía en aquellas Comunidades Autónomas que no tenían transferida la competencia del profesorado de religión por parte del Ministerio de Educación.

⁵⁵ MANTECÓN SANCHO, J., «La enseñanza religiosa de las confesiones minoritarias...», cit. p. 11; *vid.*, en el mismo sentido, CEBRIÁ GARCÍA, M., «El profesorado de religión no católica en la enseñanza pública: regulación y realidad», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 37 (2015), pp. 33 ss.

⁵⁶ Orden Ministerial de 11 de enero de 1996 por la que se dispone la publicación de los currículos de enseñanza religiosa islámica, correspondiente a Educación Primaria. Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

⁵⁷ El primer manual, publicado en 2006 por la editorial católica SM con el título «Descubrir el Islam», se destinó a los alumnos de primer año de Primaria. El coste fue asumido por la Fundación estatal Pluralismo y Convivencia, lo que ha provocó críticas en algunos sectores que consideraron que el Estado rompía el principio de neutralidad y aconfesionalidad al financiar este tipo de manuales. Posteriormente se fueron publicando otros manuales, editados por Akal, que cubrían los diferentes niveles educativos pero que fueron criticados desde algunas comunidades musulmanas pues alegaban que solamente UCIDE había participado en la elaboración de los contenidos de los mismos.

Durante mucho tiempo fueron UCIDE y FEERI y no la CIE quienes intentaron registrar la denominación *Halal* en el Registro de la Propiedad Industrial. Esta pretensión fue denegada por la Administración y trajo consigo el que distintas comunidades y particulares crearan sus propias empresas de certificación *Halal* y que registrasen su marca. Es el caso del Instituto para la Garantía *Halal*, dependiente de la Junta Islámica de España y creado en 1998, que en julio de 2003 obtuvo de la Oficina Española de Patentes y Marcas la marca «Garantía *Halal* de Junta Islámica». Esto permitió que productores alimentarios pudiesen utilizar dicha marca dando respuesta al consumidor musulmán, lo que provocó no pocas fricciones dentro de la comunidad musulmana en España⁵⁸ e incluso planteó a algunos eclesiasticistas dudas⁵⁹, a mi entender infundadas, acerca de su legalidad⁶⁰.

El último de los ejemplos al que me quiero referir lo planteaba la designación de imames⁶¹ así como el reconocimiento de los lugares de culto⁶². «La

⁵⁸ La cuestión es importante pues tiene consecuencias económicas dentro de la CIE. Dentro del conjunto de derechos que tiene el titular de la marca de garantía se encuentra el de obtener un canon de aquellas empresas que utilizan esta marca en sus productos. Teniendo en cuenta que la comunidad islámica en nuestro país es cada vez mayor y que el mercado potencial de consumidores en Europa y el resto del mundo es cada vez más grande, cada vez hay más empresas, entre las que destacan aquellas que se dedican al sector de la alimentación, que están demandando poder utilizar esta marca para así vender sus productos, una vez cumplidos los requisitos necesarios, a esos millones de potenciales consumidores.

⁵⁹ Mientras que Mantecón señala que «tal y como está planteado raya en la ilegalidad». MANTECÓN, J., «El Islam en España», *Conciencia y Libertad*, 13 (2001), p. 75; Combalía opina que «la situación es confusa... porque, aunque el Instituto se presenta promovido por la CIE, parece que en realidad lo ha promovido, no la CIE, sino una de las dos federaciones que la integran (FEERI) con el rechazo de la otra (UCIDE)». COMBALÍA, Z., «Inmigración y tutela de los derechos de libertad religiosa en España», *Migraciones, Iglesia y Derecho. Actas del V Simposio del Instituto Martín de Azpilcueta sobre «Movimientos migratorios y acción de la Iglesia: Aspectos sociales, religiosos y canónicos»*, AA. VV., Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona 2003, p. 158; Ruano Espina, en cambio, es más tajante al defender que «no están facultadas, por tanto, para registrar la marca Halal ni cada una de las dos federaciones que integran la CIE, ni tampoco las comunidades islámicas locales». RUANO ESPINA, L., «Derecho e Islam...», cit., p. 522.

⁶⁰ Vid., ROSSELL, J., «Prescripciones alimentarias en el Islam: sacrificio ritual y alimentación Halal», en ROSSELL, J., y GARCÍA GARCÍA, R. (coords.), *Cuestiones de Derecho Eclesiástico*, Ed. Rasche, Madrid, 2012, pp. 437-466 y más recientemente ROSSELL, J., «Alimentación y religión: la necesidad de su regulación como parte del contenido del derecho de libertad religiosa», *El Derecho Eclesiástico del Estado*, LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., et al. (coords.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 1075-1090.

⁶¹ El artículo 3.1 del Acuerdo establece que «a los efectos legales, son dirigentes islámicos e Imames de las Comunidades Islámicas las personas físicas dedicadas, con carácter estable, a la dirección de las Comunidades a que se refiere el artículo 1 del presente Acuerdo, a la dirección de la oración, formación y asistencia religiosa islámica y acrediten el cumplimiento de estos requisitos mediante certificación expedida por la Comunidad a que pertenezcan, con la conformidad de la CIE».

⁶² Señala el artículo 2.1 del Acuerdo que «a todos los efectos legales, son Mezquitas o lugares de culto de las Comunidades Islámicas pertenecientes a la CIE los edificios o locales destinados de

falta de acuerdo dentro de la propia CIE supuso durante mucho tiempo que existiesen Mezquitas que no cumplieran con los requisitos establecidos en el texto del Acuerdo y que, de la misma forma, se reconociese el estatus de Imam a personas que no reunían los requisitos previstos. Y la culpa no era de ellos. Simplemente ocurría que la CIE no realizaba ningún tipo de certificación, o lo hacía cada Secretario General por su cuenta, lo que generaba una enorme inseguridad jurídica»⁶³.

La aplicación del Acuerdo con la comunidad musulmana se terminaba de complicar con el sistema de organización política de nuestro Estado, ya que las Comunidades Autónomas tenían que regular cuestiones contenidas en el texto del Acuerdo que le habían sido transferidas por el Estado⁶⁴. También en este caso hemos de poner de manifiesto cómo, en algunas ocasiones, los gobiernos autonómicos no han sabido dar respuesta a las demandas presentadas por las comunidades religiosas establecidas en su territorio bien por falta de voluntad política, bien por desconocimiento, bien porque se han remitido a la legislación acordada que ya entendían suficiente, bien porque no ha existido un entendimiento con los interlocutores de las comunidades religiosas.

Como ejemplo de lo que estoy diciendo, la Comunidad de Madrid firmó el 3 de marzo de 1998 un Acuerdo Marco de colaboración con UCIDE en el que reconocía a esta federación como la referencia válida para la Comunidad Autónoma⁶⁵. Por su parte, la Generalitat de Catalunya firmó en 2002 un Convenio Marco con el Consejo Islámico y Cultural de Cataluña, una institución creada en el año 2000, con el fin de promover las relaciones de cooperación entre la administración catalana y las comunidades musulmanas establecidas en Cataluña. En 2008 fue la Ciudad autónoma de Melilla la que firmó un convenio de colaboración con la Comisión Islámica de Melilla, que además no forma parte de la CIE.

¿Significa esto que en la Comunidad madrileña y catalana o en Melilla no se reconoce a la CIE como interlocutor válido? ¿Puede la Administración autonómica decidir cuáles son los dirigentes religiosos a los que se va a dirigir o va a reconocer, en detrimento de aquellos otros que también hayan sido reconocidos como tales por la CIE? Afortunadamente, los cambios que se han pro-

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».

⁶³ ROSSELL, «Gobernanza de la ciudadanía musulmana...», cit., pp. 109-110.

⁶⁴ Aunque posteriormente han ido apareciendo estudios parciales, para tener una visión completa y exhaustiva de cómo las Comunidades Autónomas regulan el fenómeno religioso, *vid.*, GARCÍA GARCÍA, R. (Dir.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008.

⁶⁵ Cláusula Primera, apartado c).

ducido en la CIE a partir de 2016 nos hacen pensar en que las administraciones central, autonómica y local ya son conscientes de quién ha de ser el interlocutor de las comunidades musulmanas en nuestro país.

4. LA REFUNDACIÓN DE LA COMISIÓN ISLÁMICA DE ESPAÑA

Como ya he puesto de manifiesto anteriormente, la bicefalia en la CIE y el modo de pertenencia a la misma había generado durante muchos años un descontento en una gran parte de las comunidades musulmanas que no formaban parte de ninguna de las dos grandes federaciones. De hecho, desde finales de los años noventa se venían constituyendo nuevas federaciones que pretendían incorporarse a la CIE pero sin tener que pertenecer a ninguna de las dos federaciones que ostentaban las secretarías generales, UCIDE y FEERI.

Como quiera que esas dos federaciones no permitían la incorporación a la CIE de estas nuevas federaciones, éstas mantenían relaciones con las administraciones autonómicas o locales al margen de la CIE, lo que hacía evidente que el modelo de representación diseñado en 1992 no había dado resultado. Ello hizo que la Administración se plantease la necesidad de rediseñar este modelo. La cuestión era determinar quién podía modificar los estatutos para un mejor funcionamiento de la CIE, si la Administración o por el contrario debería ser la propia comunidad musulmana.

En 1998, el entonces Subdirector General de Asuntos Religiosos, «presentó a las dos federaciones (FEERI y UCIDE) una propuesta de reestructuración que buscaba acabar con la bipolaridad existente en la CIE. Mantecón proponía un proceso electoral en virtud del cual las entidades religiosas inscritas en el RER elegirían a sus representantes en Comités Provinciales. Estos, a su vez, elegirían a los miembros de los Comités Regionales o Autonómicos; y, por último, a los del Comité Nacional. Asimismo, también se preveía una Comisión Permanente, a imagen y semejanza del Consejo de Estado español⁶⁶. Esta propuesta no obtuvo el consenso de las dos federaciones y cayó en el olvido»⁶⁷.

Pero el problema no sólo seguía existiendo sino que además iba en aumento pues como ya hemos señalado, en numerosas localidades de nuestro país «la década de los noventa va a marcar el comienzo de la aparición de comunidades organizadas a partir de la iniciativa de la población inmigrante»⁶⁸, a la vez que

⁶⁶ *Vid.*, en este sentido JIMÉNEZ-AYBAR, «El Islam institucional...», cit., pp. 205-206.

⁶⁷ ROSSELL, «El Islam institucional en España...», cit., pp. 326-327.

⁶⁸ TARRÉS CHAMORRO, S., y SALGUERO MONTAÑO, O. «Musulmanes en Andalucía», *¿Y tú (de) quién eres? Minorías religiosas en Andalucía*, BRIONES, R. (coord.), Icaria, Barcelona, 2010, pp. 300-301.

las comunidades «de musulmanes españoles se van a ver fortalecidas por el impacto de la inmigración y esto va a provocar cambios en las comunidades de referencia»⁶⁹.

Si en el año 2000 las entidades inscritas en el RER eran 158, en 2010 eran ya 857, mientras que en 2012 se alcanzó la cifra de 1.153 comunidades inscritas y en 2021 el número de comunidades musulmanas superó las 1.755 comunidades inscritas⁷⁰, con independencia de su pertenencia o no a la CIE. Como ya dijimos anteriormente, este crecimiento había generado un problema dentro de la propia comunidad musulmana. Existía un gran número de comunidades que querían pertenecer a la CIE para poder ser beneficiarias del Acuerdo de cooperación, pero el problema con que se encontraban era que tenían que federarse en UCIDE o FEERI y no estaban dispuestas a ello. La consecuencia fue que dichas comunidades comenzaron a federarse en aquellos territorios en los que se habían establecido, iniciando una labor de reivindicación del ejercicio de su derecho fundamental de libertad religiosa frente a la Administración local, autonómica y estatal alegando que la CIE no les representaba. Esta situación, que ya previó el legislador a principios de los 90 cuando obligó a federarse a las comunidades existentes entonces y a crear la CIE para lograr esa interlocución única, volvía a repetirse una decena de años después sin que el problema tuviese fácil solución debido a la posición que mantenían UCIDE y FEERI, que veían amenazada su influencia dentro de los órganos de decisión de la CIE. Y es que era evidente que este aumento cuantitativo de las comunidades musulmanas dentro del territorio así como la composición de las mismas traía consigo la necesidad de replantear la representación institucional del Islam en nuestro país.

En 2010, la Dirección General de Relaciones con las Confesiones promovió una reestructuración de la CIE que permitió que nuevas federaciones e incluso simples comunidades pudiesen adherirse como miembros de la CIE y así poder ser beneficiarios del Acuerdo de cooperación⁷¹. La propuesta del Gobierno

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ <https://www.observatorioreligion.es/directorio-lugares-culto/?comunidad=&confesion=Musulmanes> [fecha de consulta: 15/12/2021].

⁷¹ Para hacerlo posible se promulgó el Real Decreto 1384/2011, de 14 de octubre, por el que se desarrollaba el artículo 1 del Acuerdo de cooperación del Estado con la CIE. Este real decreto establecía la posibilidad de que cualquier comunidad o federación musulmana pidiese la incorporación a la CIE sin que pudiese haber denegación a dicha petición si la CIE no formulaba una oposición motivada en los diez días siguientes a la solicitud. Habida cuenta de la ausencia de un criterio único en la CIE, era evidente que todas aquellas comunidades o federaciones que lo solicitaron fueron adscritas e incorporadas a la misma. Y es que, como señalaba en la Exposición de Motivos, «Desde 1992 hasta el momento actual el número de comunidades islámicas inscritas ha crecido de manera muy importante. Sin embargo, muchas no han podido beneficiarse del Acuerdo de Cooperación porque hasta la fecha sólo una entidad ha accedido a la CIE de manera directa,

de Rodríguez Zapatero consistía en que cada comunidad islámica que lo deseara pudiese ingresar en la CIE sin cortapisas ni vetos y «que ésta responda a la estructura territorial del Estado y se articule por comunidades autónomas. De esta forma, cada 15 comunidades podrían elegir a un representante que formase parte de la Comisión Permanente, en la que también estarían presentes los presidentes de las comisiones islámicas autonómicas. Todos ellos elegirían a su vez a la Junta Directiva y la candidatura más votada tendría la potestad de escoger los cargos que ocuparía (presidente, vicepresidente, tesorero, secretario y seis vocales), en función del porcentaje de votos obtenido»⁷². La propuesta del Ministerio no fue bien recibida por parte de FEERI y UCIDE, que pusieron de manifiesto sus dudas acerca de la posible quiebra del principio de neutralidad estatal pues entendían que la Administración intentaba interferir en la autoorganización de una entidad religiosa.

En este punto es necesario poner de manifiesto cómo los sucesivos intentos de la Administración por intentar desbloquear el funcionamiento de la CIE, a instancia siempre de las propias comunidades musulmanas, para así poder desarrollar el contenido del Acuerdo de cooperación ha obtenido siempre el rechazo bien de FEERI bien de UCIDE según dicha solución perjudicase a los intereses de una u otra⁷³. Pero esto no significaba que ambas federaciones y las que se fueron incorporando posteriormente no intentasen a lo largo de todo ese tiempo una modificación de los estatutos de la CIE⁷⁴ que desbloquease la situación. De hecho, en 2007 y 2012 se presentaron dos borradores de estatutos que no fueron aprobados por la Comisión Permanente de la CIE, como consecuencia del enfrentamiento existente entre sus dos Secretarios Generales⁷⁵ o mejor dicho, entre FEERI y UCIDE. Era evidente que ambas federaciones eran conscientes de la necesidad de modificar y adaptar la estructura y organización de la CIE, ya que la inoperancia de la misma no permitía avanzar en el desarrollo del Acuerdo de 1992, pero no eran capaces de llegar a un entendimiento en el que ambos cediesen en parte de sus planteamientos.

mientras que las demás lo han hecho mediante adhesiones a las federaciones. Esto ha motivado que, en la actualidad, de las entidades islámicas inscritas más del treinta por ciento no formen parte de la CIE y, por tanto, no estén incluidas en el Acuerdo, a pesar de su voluntad reiterada de acogerse al mismo».

⁷² ROSSELL, «El Islam institucional en España...», cit., p. 327.

⁷³ Este bloqueo que ha existido durante tantos años ha sido consecuencia de las diferencias personales existentes entre de los dirigentes de la CIE así como de las injerencias que han recibido por parte de terceros.

⁷⁴ Vid., LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, «El reconocimiento jurídico del Islam...», cit. pp. 25 ss.

⁷⁵ Mientras que por parte de UCIDE Riay Tatary Bakry había sido el Secretario General de la CIE desde su fundación, en el caso de FEERI, Mansur Escudero fue sustituido por Felix Herro en 2006 que posteriormente dejó su cargo a Mounir Benjelloun en 2012.

A pesar de todo, la Administración era consciente de la necesidad de resolver el problema y no dejó de buscar soluciones. Un ejemplo más de lo que estamos diciendo fue el proyecto de Real Decreto que en 2015 promovió la Dirección general de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia y por el que se pretendía modificar la estructura y funcionamiento de la CIE. Si bien la mayoría de las Federaciones que la componían estaban de acuerdo con la necesidad de desbloquear la situación para que la CIE fuese operativa, una gran parte de las mismas se opuso a este proyecto al entender que favorecía a UCIDE por ser la Federación mayoritaria y que entonces triplicaba en número de comunidades afiliadas a la segunda, que era FEERI. Finalmente, el 18 de septiembre de 2015, los dos Secretarios Generales de la CIE⁷⁶, ante la amenaza de la Administración de promulgar un Real Decreto que modificase la estructura y funcionamiento⁷⁷ de la CIE y para desbloquear la situación en la que ésta se encontraba, se reunieron comprometiéndose a una serie de acuerdos entre los que se encontraba la modificación de los estatutos de la CIE⁷⁸. En esa reunión, celebrada el 18 de septiembre de 2015, los dos Secretarios Generales, afirmando contar con la representación legal de los miembros de la Comisión Permanente, y ante la presencia de dos testigos firmaron un documento por el que llegaron a una serie de acuerdos: a) Modificación de los estatutos de la Comisión Islámica de España; b) Creación de una Comisión gestora para la redacción y aprobación de unos nuevos estatutos de la CIE, compuesta por dos miembros de UCIDE y dos de FEERI y que tendría como plazo máximo para la redacción de los estatutos el 18 de marzo de 2016; y c) Convocatoria por el Presidente de la CIE, con conocimiento de la Comisión Gestora, y antes del 18 de julio de 2016 de todas las federaciones y comunidades miembros de la CIE para elegir los miembros de la Comisión Permanente, aprobar los nuevos estatutos y elegir al presidente

⁷⁶ Con fecha 18 de septiembre de 2015, eran Secretarios Generales de la CIE D. Riay Tatary Bakry y D. Mounir Benjelloun Andaloussi Azhar y la Comisión Permanente estaba compuesta por D. Riay Tatary Bakry, D. Aiman Adlbi Adlbi y D. Fares Kutayni Asheq, en representación de la UCIDE y por D. Mounir Benjelloun Andaloussi Azhari, D. Francisco Javier Jiménez Jiménez y D. Félix Ángel Herrero Durán, en representación de la FEERI.

⁷⁷ Dicha modificación afectaba al artículo 5 estableciendo dos órganos rectores o de gobierno de la CIE: la Comisión Permanente y el Presidente, que sustituiría a la anterior Secretaría General eliminando la bicefalia existente; el artículo 6 en el que se establecía que la Comisión Permanente estaría constituida por veinticinco miembros, designados por las federaciones y agrupaciones temporales de comunidades, siempre que unas y otras fuesen miembros directos de la CIE, con arreglo a unas reglas proporcionales a su representatividad en la CIE y se establecían las facultades de la Comisión; y el artículo 7 relativo al presidente y a sus funciones.

⁷⁸ Para conocer el *iter* de estos acuerdos se hace necesario consultar el estudio de MANTECÓN SANCHO, J., «Los nuevos estatutos de la CIE, una solución interlocutoria», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 40 (2016).

y miembros de la Junta Directiva. Mientras, se reconocía como presidente interino de la CIE a Riay Tatory Bakry.

En estos acuerdos se establecía una nueva composición de la CIE⁷⁹, al crear una Comisión Permanente, compuesta por 25 miembros⁸⁰, en la que estarían representadas todas aquellas Federaciones musulmanas que contasen con un número determinado de comunidades adscritas. La modificación de los estatutos de la CIE, que fue anotada en el RER el 29 de septiembre de 2015, y los acuerdos a los que llegaron el Sr. Tatory y el Sr. Benjelloun fueron impugnados por parte de la FEERI en 2016 sin que fuese reconocida su pretensión por los tribunales de justicia⁸¹. Ello no impidió que la Comisión gestora⁸² se reuniese en varias ocasiones para tratar de llegar a un acuerdo acerca de los nuevos estatutos aunque no fue capaz de consensuar un texto definitivo.

Finalmente, y para cumplir con los plazos que se habían dado en el acuerdo de septiembre de 2015 y después de reunir a la Comisión Permanente el 30 de abril de 2016 para fijar la fecha, el Presidente en funciones de la CIE, Riay

⁷⁹ En ese momento, la CIE estaba compuesta por 19 federaciones, que tenían vinculadas a 1.152 comunidades, y 6 comunidades que estaban vinculadas directamente como miembros. Las Federaciones, además de UCIDE y FEERI, por orden de importancia en cuanto a las comunidades federadas a las mismas eran el Consejo Islámico Superior de la Comunidad Valenciana (CISCOVA), la Federación Musulmana de España (FEME), la Federación de Agrupaciones Islámicas por la Convivencia en España (FAICE), la Federación de Comunidades Musulmanas Africanas en España (FCMAE), la Federación Islámica de la Región de Murcia (FIRM), la Federación Islámica de Andalucía (FIDA), la Federación Islámica para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Federación Islámica de Aragón, Navarra y Rioja (FIARNARI), la Federación Consell Islàmic de Catalunya, el Consejo Islámico Canario, la Federación Islámica del País Vasco/Euskal Herriko Islamiar Federakundea (FIVASCO), la Federación Islámica de Canarias, la Federación Musulmana de la Comunidad Valenciana (FEMCOVA), la Federación Islámica de Catalunya (FIC), la Coordinadora de Mezquitas de Castilla-La Mancha y Madrid (COMECAM), el Consejo Islámico de Euskadi /Euskadiko Kontseilu Islamiarra, y la Federación de Comunidades Musulmanas de Castilla-La Mancha. Las comunidades eran la Comunidad musulmana de Reus, la Comunidad Islámica en España, Junta Islámica, la Asociación de musulmanes en Córdoba, la Comunidad islámica Duodecimana Baiatullah y el Centre Islamic de Girona Mezquita Assalam.

⁸⁰ Se determinó que las Federaciones miembros de la CIE tendrían derecho a tantos miembros en la Comisión Permanente como resultase de multiplicar el número de comunidades que tengan vinculadas por veinticinco y de dividir dicho resultado entre el número total de comunidades miembros de la CIE. De esta forma la Comisión Permanente quedó constituida de la siguiente manera: UCIDE (14 miembros), FEERI (5 miembros), CISCOVA (1 miembro), FEME (1 miembro), FAICE (1 miembro), FIRM (1 miembro), FCMAE (1 miembro). Al producirse un empate técnico entre FIDA y la Federación Islámica para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, éstas se alternarían en dicho escaño por mitades de legislatura.

⁸¹ El recurso contencioso-administrativo presentado por FEERI fue desestimado por el TSJ de Madrid (Sala Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª) el 27 abril 2017.

⁸² Esta Comisión Gestora estaba compuesta por Riay Tatory Bakry y Aiman Adlbi en representación de UCIDE y por Mounir Benjelloun e Isabel Romero en representación de FEERI. Después de varias reuniones, Isabel Romero dimitió, siendo sustituida por Francisco Jiménez Jiménez.

Tatary, convocó el 28 de mayo en Casa Árabe a la Comisión Permanente para aprobar los nuevos estatutos y elegir a su Presidente⁸³. Esta reunión fue suspendida al no llegar a un acuerdo los miembros de la Comisión Permanente acerca de la composición de la misma y el texto definitivo, y se reanudó el 16 de julio siendo entonces aprobado el nuevo texto. Los nuevos estatutos fueron presentados ante el RER e inscritos con fecha de 20 de octubre de 2016. En noviembre de 2017, FEERI a través de su secretario inició un proceso de demanda en el que pedía la anulación de los acuerdos adoptados en la reunión del 16 julio así como la anulación de la inscripción de los nuevos estatutos en el RER. El Juzgado de 1.ª Instrucción n.º 42 de Madrid, en su sentencia de 13 de enero de 2021, desestimó íntegramente dicha demanda sin que este fallo haya sido recurrido por FEERI, lo que nos lleva a afirmar que los estatutos aprobados entonces son los que siguen estando vigentes sin que haya posibilidad de que cambie la organización, estructura y funcionamiento de la CIE salvo por los cauces previstos en dichos estatutos.

Las novedades que introdujeron estos nuevos estatutos eran muy similares a las que recogía el proyecto de Real Decreto de 2015 y reflejaba algunos de los planteamientos recogidos en la propuesta de 2012. Y esta reforma, que a nuestro juicio ha venido a mejorar el funcionamiento de la CIE, ha traído como primera consecuencia un nuevo desarrollo de lo dispuesto en el Acuerdo de 1992. Como primera medida, se establecen unos nuevos órganos de dirección de la CIE que serán la Comisión Permanente y una Junta Directiva⁸⁴ elegida por el Presidente que ostentará la representación legal de la misma⁸⁵ y siendo la duración del mandato, en todos los casos, de cuatro años. También se crean unas Comisiones Técnicas⁸⁶ encargadas del estudio y seguimiento de la aplicación del Acuerdo de cooperación. Sin que sea un *numerus clausus*, los estatutos ya preveían comisiones dedicadas a la Asistencia Religiosa; Imames y Formación, Educación religiosa, Mezquitas y Cementerios; Sanidad y Consumo y normalización *Halal*⁸⁷. Y por último, se organiza una estructura territorial de la CIE que supondrá la creación de delegaciones autonómicas que

⁸³ La reunión se celebró estando presentes 16 de los 25 miembros de la Comisión Permanente, y se aprobaron los acuerdos con 14 votos a favor y 2 abstenciones. En relación con todo este proceso, *vid.*, LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, «El reconocimiento jurídico del Islam...», cit., pp. 33 ss.

⁸⁴ La Junta directiva se elegirá por el Presidente de entre los miembros de la Comisión Permanente y estará compuesta por el Presidente, Secretario, Tesorero y al menos cuatro Vocales (art. 8).

⁸⁵ Artículo 6.

⁸⁶ Artículo 11.

⁸⁷ Actualmente existen ocho Comisiones Técnicas en funcionamiento. Son las comisiones de Asistencia religiosa; Educación; Comunicación; Imames y Formación; Mezquitas y Cementerios; Normalización *Halal*; Juventud; y Mujer.

representarán al Presidente de la CIE en dicho territorio coordinando la actuación de la misma⁸⁸. Era evidente que la intención de la nueva CIE era relanzar la interlocución con la Administración para retomar el desarrollo de aquellas materias que eran parte del Acuerdo y que estaban en vía muerta.

5. LA NUEVA CIE Y EL DESARROLLO DEL ACUERDO DE 1992

Hemos de reconocer que la elección de Riay Tatory como presidente de la CIE⁸⁹ en 2016 trajo consigo un período de estabilidad dentro de la comunidad musulmana en nuestro país, que se tradujo en la consecución de importantes avances en el desarrollo de alguna de las materias previstas en el Acuerdo. Como venimos señalando a lo largo de todo este trabajo, la identificación, por parte de la Administración, de un único interlocutor era necesaria para una mayor agilidad a la hora de plantear propuestas y diseñar soluciones a algunos problemas que llevaban tiempo enquistados⁹⁰, y por fin parecía que se empezaba a reconocer esa nueva interlocución.

Un ejemplo de lo que estamos diciendo tiene que ver con la financiación que la CIE recibía desde la Fundación Pluralismo y Convivencia. Creada el 15 de octubre de 2004 por el Ministerio de Justicia⁹¹, esta Fundación pública tenía entre sus misiones la de trabajar con las confesiones minoritarias firmantes de los Acuerdos de cooperación, apoyando a sus órganos representativos y sus actividades, así como a sus comunidades y entidades locales, subvencionando la ejecución de proyectos presentados por las mismas⁹². La financiación de estos proyectos se realizaba a través de dos líneas de subvención aunque desde 2018 se ha abierto una tercera línea dirigida a las Administraciones Públicas, Universidades y entidades sin ánimo de lucro, para la realización y organización de actividades dirigidas a mejorar el conocimiento y el acomodo de la diversidad religiosa. La línea 1 estaba dirigida a financiar las actividades de la propia federación mientras que la línea 2 estaba dirigida a las comunidades religiosas

⁸⁸ Artículo 13.

⁸⁹ Tal y como se establecía en los nuevos estatutos, éste nombrará como Secretario a Mohammed Ajana El Ouafi; Vicesecretario a Laarbi Al-Lal Maateis; Tesorero a Ihab Fahmy El Said; Vicetesorero a Abdeslam Elhinda Amalal-Benlahsen; Vocal 1.º será Said Ratbi Bali; y Vocal 2.º Mohammed El Ghaidouni El Morabet.

⁹⁰ *Vid.*, ROSSELL, «Gobernanza de la ciudadanía musulmana...», cit., pp. 115 ss.

⁹¹ Actualmente, en virtud del Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática ha pasado a adscribirse a dicho Ministerio.

⁹² Las actividades y el trabajo que desarrolla la misma puede consultarse en su página web <https://www.pluralismoyconvivencia.es> [fecha de consulta 12/12/2021].

pertenecientes a alguna de las tres federaciones⁹³. Esta última fue suprimida en 2021 por lo que actualmente la única forma de financiación pública de las comunidades musulmanas tiene que ser a través de la CIE.

Como quiera que la CIE hasta 2015 mantenía dos Secretarías Generales, la Fundación repartía la dotación prevista para la CIE entre las dos Federaciones (UCIDE y FEERI) que componían la Comisión Permanente, que se utilizaba para financiar sus propios proyectos federativos. Mientras que los judíos y protestantes utilizaban la subvención para reforzar el funcionamiento de su federación y así poder dar un mejor servicio a sus comunidades, en el caso de los musulmanes esta línea 1 no se destinaba específicamente a financiar la estructura de la CIE, afectando de esa manera a su funcionamiento y organización. Pero a partir de 2016, la Fundación Pluralismo y Convivencia consiguió revertir la situación al obligar a la CIE a presentar un programa de actividades propio, independiente de las federaciones que la componen. De este modo, en cada ejercicio económico, la Fundación Pluralismo y Convivencia ha venido financiando los distintos proyectos presentados por la CIE, lo que ha permitido, entre otras cosas, que ésta se vaya dotando de una pequeña estructura administrativa para atender a sus federados así como de una cantidad para ir afianzando el trabajo de los delegados autonómicos en sus territorios.

Desde su creación y hasta el año 2020, la CIE había recibido de la Fundación Pluralismo y Convivencia 7.247.224 euros para ayudarla a crear una estructura administrativa que diese servicio a las diferentes comunidades musulmanas que forman parte de la misma. Es evidente que dicha finalidad no se consiguió hasta la refundación de la CIE en 2016. El ejemplo más evidente es que la CIE, hasta 2016, no tuvo un domicilio diferente de la sede de UCIDE⁹⁴, de tal manera que no existía una diferenciación clara acerca de quién representaba a los musulmanes, si Riay Tatory como presidente de la CIE o como presidente de UCIDE. Será a partir de ese momento cuando se empiece a trabajar en esa distinción, mediante el alquiler de una nueva sede.

No obstante, seguían existiendo algunas disfunciones en el reparto de estos fondos dentro de la CIE por lo que para asegurar que la subvención que recibía fuese destinado a la finalidad prevista, en 2021 la Fundación Pluralismo y Convivencia decidió financiar a la CIE y a las otras dos confesiones con Acuerdo de manera directa, tal y como prevé el Real Decreto 1158/2021, de 28 de di-

⁹³ *Vid.*, en este sentido, el interesante trabajo de FERNÁNDEZ GARCÍA, A., «La Fundación Pluralismo y Convivencia. Ayudas públicas y transparencia», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XXXV (2019), pp. 165-190.

⁹⁴ La sede de UCIDE se encuentra en la Mezquita Central de Madrid, sita en la calle Anastasio Herrero, 5-7.

ciembre por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las confesiones religiosas minoritarias firmantes de los Acuerdos con el Estado. Dicha financiación, en este caso referida a la CIE, ha sido en 2021 de 433.130,51 euros. Esta cantidad económica parece que está destinada a sufragar la estructura administrativa de la entidad y su funcionamiento, incluyendo las delegaciones autonómicas de la misma así como las diferentes Comisiones Técnicas que trabajan en el desarrollo del texto del Acuerdo.

Otro ejemplo de cómo las administraciones reconocen la nueva interlocución tiene que ver con el protagonismo que se le ha asignado a la CIE desde el Comité Asesor de la Fundación Pluralismo y Convivencia, que está compuesto por representantes de todas las Comunidades Autónomas y un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias, en todas aquellas acciones que tienen que ver con la gestión de la diversidad religiosa. La CIE, una vez resuelto el problema de la bicefalia, ha conseguido que las diferentes administraciones, gracias a la intervención de este Comité Asesor, reconociesen quién es la verdadera interlocución del Islam en sus territorios, lo que ha permitido acelerar el desarrollo de las materias que son de su competencia, como veremos seguidamente.

Uno de los ejemplos más evidentes tiene que ver con la enseñanza de la religión islámica y la contratación de su profesorado en los colegios públicos. La refundación de la CIE ha supuesto que algunas Comunidades Autónomas hayan accedido a autorizar las clases de religión musulmana en sus colegios y la contratación del profesorado propuesto por la CIE. Como ya pusimos de manifiesto anteriormente, hasta ese momento era muy común que la administración no contratase al profesorado alegando que las listas de docentes que se presentaban, una de UCIDE y la otra de FEERI, no eran listas únicas, lo que llevaba consigo la ausencia de oferta de clases de religión musulmanas en una gran parte del territorio.

De este modo, actualmente se están impartiendo clases de religión musulmana en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid, País Vasco, La Rioja, Islas Baleares, Cataluña, Ceuta y Melilla. Existen Comunidades Autónomas como Cantabria, Asturias, Galicia y Navarra donde todavía no se dan los requisitos necesarios para la contratación de profesores, mientras que en Murcia todavía no se ha llegado a un acuerdo entre las autoridades educativas y la CIE⁹⁵. De momento, sólo se imparten clases en Primaria aunque ya

⁹⁵ *Vid.*, en este sentido, el artículo de CEBRIA GARCÍA, M., «El profesorado de religión no católica...», cit.

hay Comunidades Autónomas que se están planteando la posibilidad de ofertar las clases también en Secundaria.

Para la impartición de esta asignatura, actualmente hay contratados ochenta y cinco profesores y la CIE mantiene en su página web⁹⁶ una bolsa de trabajo en la que los docentes pueden inscribirse y así facilitar el trabajo de la propia CIE y las autoridades educativas. Además, desde 2017 la Universidad de Zaragoza, conjuntamente con la Universidad de Extremadura, viene impartiendo un Diploma de Extensión universitaria denominado «Religión y Derecho en la sociedad democrática: retos de la convivencia en un contexto plural». En dicho curso, patrocinado por la Comisión Islámica de España, participan como alumnos futuros profesores de religión, imames y responsables de comunidades musulmanas. El certificado que obtienen es uno de los requisitos que la CIE exige para poder designarlos como profesores o imames.

Con la reforma del RER en 2015⁹⁷ se creó un Registro de ministros de culto donde debían inscribirse aquellos que tuviesen residencia legal en España y que realizasen actos religiosos con efectos civiles⁹⁸. «Aunque en realidad este Registro estaba previsto para inscribir en el mismo a los ministros de culto que celebraban matrimonios⁹⁹, la Administración no perdió la oportunidad de negociar con la CIE el que se inscribiesen no solo los Imames que oficiaban matrimonios sino también aquellos que iban a prestar asistencia religiosa en hospitales, cárceles y en las Fuerzas Armadas¹⁰⁰. Como resultado también de este acuerdo, se ha podido regularizar y actualizar la situación de aquellos imames que están dados de alta en la Seguridad Social y del mismo modo se ha facilitado, por parte de la Administración, la entrada en territorio español, previa certificación por parte de la CIE, de imames y recitadores del Corán durante el período del Ramadán. Esta era una reivindicación histórica de las comunidades musulmanas que, en numerosas ocasiones y por mor de los requisitos de entrada establecidos por el Ministerio del Interior, veían como los procesos para la obtención de visados se alargaban más allá del tiempo de celebración de este período de ayuno. Esta centralización de la llegada de imames a través de la CIE permite también a la

⁹⁶ *Vid.*, <http://comisionislamicadeespana.org> [fecha de consulta: 3/12/2021].

⁹⁷ *Vid.*, Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas.

⁹⁸ Artículo 18.

⁹⁹ La Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, abrió la posibilidad, en nuestro país, a que tuviesen eficacia civil los matrimonios de las confesiones religiosas con notorio arraigo con independencia de que hubiesen firmado o no un acuerdo de cooperación con el Estado.

¹⁰⁰ Sobre esta cuestión, *vid.*, GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., «Los ministros de culto encargados de la prestación de asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas, Prisiones, Hospitales y en otros Centros públicos similares», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 57 (2021).

Administración asegurar la homologación del discurso religioso a los derechos y valores fundamentales de nuestro ordenamiento»¹⁰¹.

Otra de las cuestiones en las que se han producido avances desde 2016, que terminarán proyectándose sobre la comunidad, ha sido en el caso del uso de la denominación *Halal*. Ya señalamos anteriormente cómo la cuestión de la certificación *Halal* de los productos se había convertido desde hacía tiempo en un asunto cuando menos polémico¹⁰² y que ello tenía que ver por un lado con la falta de entendimiento que durante mucho tiempo hubo dentro de la propia CIE y por otro con una cierta inacción por parte del Gobierno español para aplicar lo dispuesto en el artículo 14.2 del Acuerdo. Los intentos por parte de algunos actores musulmanes de monopolizar el «negocio» de la certificación sin cumplir con los estándares de calidad necesarios que se establecen en los países de mayoría musulmana, a través de una intervención tutelada de alguna de las Federaciones pertenecientes a la CIE, provocó la inacción de la misma.

Ahora bien, una vez que entraron en vigor los nuevos estatutos, el 19 de marzo de 2018, la CIE, a través de su recién creada Comisión de Normalización *Halal*¹⁰³, registró en la Oficina Española de Patentes y Marcas la denominación «Comisión Islámica de España Halal Spain Islamic Council of Spain». Además, esta Comisión actualmente está trabajando en la elaboración de un Reglamento de uso y un Manual de procedimiento que permita estandarizar los criterios de uso de la marca *Halal*, en el desarrollo de un procedimiento de acreditación y en el nombramiento de un grupo de expertos auditores. El objetivo es crear un marco jurídico dentro del que puedan operar las diferentes empresas certificadoras que hay en nuestro país, de manera que la CIE, sin convertirse en una entidad de certificación o auditoría, vigile la aplicación de la Marca *Halal* España, garantizando los derechos de la ciudadanía musulmana así como el cumplimiento de las leyes competentes.

¹⁰¹ ROSSELL, «Gobernanza de la ciudadanía musulmana...», cit., pp. 116-117.

¹⁰² Actualmente el Instituto Halal, entidad creada por Junta Islámica de España, se ha convertido en una referencia mundial que certifica los productos de 470 empresas españolas, en todos aquellos países, musulmanes o no, donde existe un procedimiento de acreditación *Halal*. Pero son muy pocas las empresas españolas que han querido introducirse en este mercado de la certificación *Halal*. De hecho, después de Instituto Halal sólo ha aparecido una nueva certificadora como tal, denominada Halal Food and Quality y que comenzó su actividad en 2014. Además existen otras dos empresas que otorgan certificaciones, aunque no tienen registrada su marca: Halal Consulting que lleva funcionando desde 2006 y Safety Horizon que lleva aproximadamente desde 2017 realizando su actividad.

¹⁰³ Creada en enero de 2018, está conformada por siete miembros además del presidente de la misma. La función de esta Comisión es la de garantizar que las certificadoras de producto *Halal* que operan en nuestro país cumplan con los requisitos establecidos por la CIE para garantizar el buen uso de la certificación *Halal*.

Pero esta labor puede verse ensombrecida como consecuencia de los últimos movimientos de la Administración que, debido a la iniciativa del Ministerio de Consumo, pretende regular de una manera muy restrictiva la cuestión del aturdimiento en el momento del sacrificio animal, de tal manera que primen los criterios técnicos sobre los religiosos. Dicha regulación, si llegase a producirse, a mi juicio lesionaría de manera evidente el ejercicio del derecho fundamental no sólo de los musulmanes sino también de la comunidad judía. Y es que «el Estado debe asegurar su neutralidad y el principio de autonomía de las confesiones religiosas, evitando la intervención en cuestiones dogmáticas, así como en asuntos organizativos, administrativos o financieros. En este sentido, todo lo referido al proceso de transformación, distribución y comercialización de productos halal y kosher, sería parte de ese ámbito que debe sustraerse al control del Estado y dejarse en manos de las propias comunidades religiosas. La intervención sólo debería justificarse cuando se infrinja el orden público pues la certificación religiosa es un asunto privado de las confesiones religiosas»¹⁰⁴.

Existen también otras materias, que son parte del contenido del Acuerdo, que no han sido desarrolladas convenientemente o que lo han hecho de manera contraria a los intereses manifestados por las propias confesiones firmantes de los acuerdos¹⁰⁵. De hecho, las confesiones minoritarias lo han puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, bien en la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, bien en aquellos foros en los que se les ha dado voz. En ese sentido, la antigua Subdirección General de Relaciones con las Confesiones, vino encargando a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa¹⁰⁶ desde el año 2014 al 2018¹⁰⁷, un informe en el que se mostrase cuál era la situación de la libertad religiosa en nuestro país. Para ello, se creó un grupo de trabajo que, mediante un cuestionario que enviaba a las confesiones religiosas con notorio arraigo, elaboraba este informe anual que luego era publicado¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Vid., ROSSELL, J., «Alimentación y religión: la necesidad de su regulación...», cit.

¹⁰⁵ Aunque existen numerosos trabajos doctrinales que hacen referencia a esta cuestión, baste como ejemplo el de FERREIRO GALGUERA, J., «Desarrollo de los Acuerdos de cooperación de 1992...», pp. 32 ss.

¹⁰⁶ Entre las funciones que el Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la Comisión Asesora de Libertad Religiosa prevé en su artículo 3 se encuentra la de «elevar anualmente un informe al Gobierno sobre la situación del derecho de libertad religiosa en España».

¹⁰⁷ El informe de ese año, publicado en 2019, ya no versa sobre la libertad religiosa en general sino sobre un aspecto concreto: el derecho a recibir sepultura sin que haya discriminación por motivos religiosos.

¹⁰⁸ Dichos informes se pueden consultar en la página web del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria democrática. '<https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Paginas/informe-anual.aspx>' [fecha de consulta: 17/12/2021].

Lo verdaderamente interesante de estos informes es que en ellos se pone de manifiesto cuál es la opinión de las confesiones religiosas en relación con estas cuestiones. No pretendo ser exhaustivo, pues ello excede el objeto de este trabajo, y por tanto no me detendré a analizar todas aquellas cuestiones en las que no se ha producido un avance o desarrollo del acuerdo de cooperación firmado con la CIE, pero sí me atreveré a señalar que algunos de los motivos tienen que ver con el lenguaje ambiguo que en ocasiones contenía el Acuerdo en la atribución de derechos a las confesiones; con la falta de desarrollo normativo por parte de las comunidades autónomas de algunos de los derechos atribuidos en esos acuerdos y que son competencia suya; y en otras ocasiones con la simple falta de aplicación del texto del acuerdo por parte de la Administración ya sea por desconocimiento o por falta de voluntad política¹⁰⁹.

En julio de 2020 se produjeron las segundas elecciones a la presidencia de la CIE en nuestro país. El sorpresivo fallecimiento de Riay Tatary como consecuencia de la pandemia del COVID 19 unos meses antes, desató dudas acerca de la fortaleza de esta nueva CIE no sólo entre los propios musulmanes sino también dentro de la Administración¹¹⁰. Antiguos fantasmas que se creían olvidados volvieron a hacer acto de presencia¹¹¹ y desde la Administración se temió un proceso de involución en la representación del Islam en nuestro país aunque afortunadamente no ocurrió así. El 18 de julio de 2020, con la asistencia del 84% de los miembros de la Comisión Permanente, se eligió como nuevo Presidente de la CIE al Dr. Aiman Adlbi, médico de origen sirio y fundador junto con Riay Tatary de la Asociación Musulmana en España y de UCIDE, por lo que la CIE ha seguido funcionando en la misma línea en que lo venía haciendo durante la última época en la que la presidió Tatary. En marzo de 2021, el Dr. Aiman Adlbi fue detenido y acusado de financiar presuntamente al grupo terrorista Al Qaeda, aunque fue puesto en libertad inmediatamente sin que hasta el momento la justicia haya corroborado esas acusaciones. Ese episodio, que indudablemente tuvo una enorme repercusión mediática, ha sido aprovechado por algunos de sus opositores dentro de la Comisión Permanente para pedir su

¹⁰⁹ Durante los años en que se publicó este Informe, la coordinadora del Grupo de Trabajo que elaboró el mismo fue la Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad de Zaragoza, la profesora Zoila Combalfa Solís. En este sentido, creemos que es necesario consultar, además de los informes, su trabajo COMBALIA, Z., «La libertad religiosa en España 40 años después de la promulgación de la LOLR», *Derecho y Religión*, XV (2020), pp. 169-186.

¹¹⁰ Actualmente componen la CIE 23 federaciones, que tienen vinculadas 1405 comunidades, y 28 comunidades.

¹¹¹ En este sentido, la injerencia de terceros países en el proceso electoral mediante el apoyo a determinados candidatos o la tensión provocada desde algunas federaciones alentando entre la comunidad musulmana la idea de la ilegitimidad del proceso fueron una constante en los meses de transición entre el fallecimiento de Tatary y la celebración de las elecciones.

dimisión, toda vez que entendían que su permanencia en el cargo podía suponer un hándicap en su labor de representante e interlocutor de la CIE frente a los poderes públicos y el resto de agentes sociales, al menos hasta que los jueces decidieran sobre dicho asunto.

Apelando a su derecho a la presunción de inocencia, el Dr. Aiman Adlbi se ha mantenido en su cargo, lo que ha supuesto el inicio de nuevos enfrentamientos dentro de la Comisión Permanente de la CIE por parte de algunos miembros de la misma que pretenden deslegitimar su elección como presidente. Más allá de los problemas judiciales, todavía no resueltos, es evidente que la elección del Dr. Aiman Adlbi se produjo conforme a unos estatutos que están en vigor y por parte de una Comisión Permanente cuyos miembros han sido elegidos conforme a derecho. La destitución del presidente de la CIE sólo se podrá producir en aquellos supuestos en los que esté previsto en los estatutos o en su defecto tendrá que ser el propio afectado el que renuncie a su cargo.

En todo caso, es necesario no dejar de tener en cuenta que dentro de todo órgano colegiado que ha de dirigir una organización, en este caso la CIE, se pueden producir disensiones. Y que el debate dentro de este tipo de órganos es necesario. Respetar por parte de la minoría el criterio de la mayoría es parte del juego democrático, como también lo es el que la mayoría escuche el sentir de esa minoría con la finalidad de gobernar y tomar decisiones que favorezcan al conjunto de los individuos que conforman dicha organización. Y en todo ello, y sobre todo porque estamos refiriéndonos a una entidad religiosa, el papel de la Administración ha de ser exquisitamente neutral sin que pueda existir ningún tipo de injerencia.

A lo largo de este trabajo he intentado poner de manifiesto en qué medida el papel de la CIE fue decisivo o no para lograr la firma del acuerdo de cooperación y su posterior desarrollo y cómo ha ido ejerciendo su papel de interlocutor frente a las administraciones públicas. Da la sensación de que la transformación que ha sufrido desde su creación en 1991 hasta la actualidad ha permitido, sobre todo en los últimos cuatro años, avanzar en algunas cuestiones y materias que, aunque ya estaban desarrolladas, necesitaban seguir implantándose de manera definitiva en algunos de los territorios de nuestro país. Ahora bien, como ya he apuntado en alguna otra ocasión, esto no significa que el trabajo esté terminado.

«No basta con tener identificado al interlocutor sino que para que la representación sea efectiva es necesario que ésta refleje de manera fidedigna la realidad que representa. Y en este sentido, los nuevos retos y desafíos de la CIE tienen que empezar a apuntar también en esta dirección. Una vez, conseguido el reconocimiento de la interlocución frente a la administración por parte de las

comunidades, es necesario incorporar a los órganos de representación a aquellos colectivos que hasta ahora no han tenido la posibilidad de participar en los mismos, los jóvenes y las mujeres»¹¹².

Como se ha puesto de manifiesto dentro de la propia comunidad musulmana, desde hace unos años «los jóvenes musulmanes y las mujeres están comenzando a ocupar un gran protagonismo social, por desgracia en muchas ocasiones, al margen de las estructuras de representación socio-religiosas, por lo que habrá que trabajar con una visión de mayor alcance para poder integrar nuevas sensibilidades que hoy son también representativas de la sociedad civil musulmana. La ausencia de estos en la estructura de representación del Islam en España está produciendo una profunda fisura de confianza entre las generaciones, y a su vez sobre la Comisión Islámica de España, la gran desconocida para muchos de ellos...

Para los jóvenes no sentirse tenidos en cuenta e incluidos en esa realidad, supone un riesgo en varias direcciones. Por una parte el de la potencial radicalización sobre la idea de pertenencia a un grupo en el que sí cuentan y pueden llegar a tener un protagonismo enfermizo, y en otra dirección, el distanciamiento de la realidad asociativa que en definitiva tendrá que garantizar sus derechos religiosos en el presente y en el futuro.

En el caso de las mujeres la tarea es ardua. Las limitaciones espaciales de los lugares de culto y las cúpulas de las asociaciones religiosas islámicas, ocupadas casi unánimemente por hombres, han ido relegando a las mujeres fuera del plano de la representación, e incluso de la práctica religiosa social, por lo que muchas mujeres viven las consecuencias discriminatorias dentro y fuera de sus comunidades, como la islamofobia social y la marginación asociativa»¹¹³.

Algunos cambios se han producido con la nueva dirección de la CIE, pues tanto la Comisión Permanente como las diferentes Comisiones Técnicas cuentan con la presencia de mujeres y jóvenes. Pero la presencia de estos colectivos cada vez es más acuciante pues vuelve a ser necesario dotar de una mayor legitimidad a este órgano de interlocución para así derribar algunos de los prejuicios de las administraciones.

Por otro lado, es necesario seguir insistiendo en la necesidad de implantar un modelo de gobernanza para la gestión de la diversidad religiosa en nuestro país. Y en ese modelo, el papel de la CIE deviene esencial. Es necesario que el Estado reconozca el derecho de participación a los individuos y a los grupos más allá de la simple representación política, pues en ocasiones ésta no es su-

¹¹² ROSSELL, «Gobernanza de la ciudadanía musulmana...», cit., p. 118.

¹¹³ ROMERO ARIAS, I., «La comunidad islámica española...», cit., pp. 210-211.

ficiente para que algunos agentes sociales puedan ser escuchados. Este derecho a la participación efectiva de las minorías religiosas ha sido recogido en diferentes textos internacionales¹¹⁴ e incluso se ha puesto de manifiesto de forma expresa en la Declaración¹¹⁵ sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas¹¹⁶. Y es necesario que ese diálogo que se establezca sea multidireccional y en el que participen no sólo los líderes sino también las comunidades de base¹¹⁷.

Un sistema de gobernanza que ha de enmarcarse en un modelo de laicidad positiva, como lo denomina nuestro Tribunal Constitucional, en el que el ciudadano, que al mismo tiempo es creyente, se considere parte de una sociedad en la que puede ejercer su derecho fundamental de libertad religiosa sin temor a ser perseguido. Un modelo que se contrapone al de laicismo, que es defendido desde algunos partidos políticos y sectores sociales, y que parece que está calando en una parte de nuestra sociedad y que está provocando miradas de recelo en los grupos religiosos y que en algunos casos les lleva a asumir procesos de gutización como mecanismo de defensa¹¹⁸. Por eso es importante seguir apostando por el reconocimiento de la CIE como órgano de interlocución con la Administración y el resto de agentes sociales.

Es evidente que estos treinta años que han pasado desde la inscripción de la CIE en el RER y la firma del Acuerdo nos han mostrado cómo éste se ha ido aplicando y desarrollando con una mayor fluidez en aquellos momentos en los que la CIE, como representante de los musulmanes, ha sido reconocida por la mayoría de los musulmanes. El ejemplo más evidente se ha producido en el ámbito de la enseñanza religiosa y la contratación de su profesorado. Ello no significa que necesariamente tenga que existir unanimidad en el parecer de la Comisión Permanente. Aunque algunas comunidades y federaciones han manifestado sus críticas al alegar no sentirse representadas en dicha Comisión, ya que debido al sistema de representación UCIDE y FEERI copan 19 de los 25 puestos de la misma, dicho problema podría resolverse sin necesidad de modificar el mismo. Bastaría con que la pertenencia a la Junta Directiva o a las Comisiones Técnicas estuviese abierta a personas pertenecientes a estas entidades aunque no tengan representación en la Comisión Permanente. Esto per-

¹¹⁴ *Vid.*, artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹¹⁵ Aprobada por la Asamblea General en su Resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992.

¹¹⁶ *Vid.*, artículo 2.

¹¹⁷ *Vid.*, ROSSELL, «Gobernanza de la ciudadanía musulmana...», cit., p. 95.

¹¹⁸ *Vid.*, en este sentido, ROSSELL, J., «La necesidad de la presencia de la religión en el espacio público en las sociedades democráticas», *Democracia, cristianismo, acción política*, SAN MIGUEL PÉREZ, E. (coord.), Fundación Universitaria Española, Madrid, 2020, pp. 111 ss.

mitiría dar entrada a otras sensibilidades y enriquecer el trabajo de la CIE. Pero esta posible solución no debe venir impuesta por la Administración sino que han de ser los propios musulmanes los que deben tomar la decisión. Esperemos que no pasen otros treinta años.