

EL ISLAM EN ESPAÑA: PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y ESTATUTO JURÍDICO

José M^a Contreras Mazario

Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

Sumario: 1.- Introducción.- 2. Institucionalización del Islam de España. 2.1. Proceso de socialización de la población musulmana. 2.2. Proceso de estructuración de las comunidades musulmanas.- 3. Marco normativo del Islam en España. Especial referencia a la Ley 26/1992, de 10 de noviembre.- 4. Estatuto jurídico de las comunidades musulmanas en España. 4.1. Asistencia religiosa musulmana en centros públicos. 4.2. Enseñanza religiosa musulmana en centros docentes. 4.3. Régimen financiero-económico de las comunidades musulmanas. 4.4. Lugares de culto (mezquitas) y ritos funerarios. 4.5. Ministros de culto (imanes) y otro personal religioso.- 5. Conclusiones.

Resumen: En el presente trabajo se aborda la situación socio-jurídica de la religión islámica en España. Para ello hemos entendido necesario abordar dos cuestiones, a saber: el proceso de institucionalización seguido por las comunidades musulmanas durante estos 50 años, la primera, y el estatuto jurídico establecido para los musulmanes y las comunidades islámicas en el Acuerdo celebrado por el Estado español, en 1992, con la Comisión Islámica de España, la segunda. Y hacerlo, desde un punto de vista metodológico, de manera separada, pero entendiendo que ambas deben integrar el contenido del presente estudio, ya que sólo de este modo se podía poner de manifiesto, por un lado, aquellos elementos que dificultan una adecuada representación de las comunidades musulmanas y, por otro, las dificultades existentes en el desarrollo y ejercicio de los derechos establecidos en el citado acuerdo de cooperación y con él un proceso normalizado en España del derecho de libertad religiosa por parte de los musulmanes.

Abstrac: This paper addresses the socio-legal status of Islam in Spain. So we've understood a need to address two issues, namely the institutionalization process followed by Muslim communities during these 50 years, the first, and the legal status established for Muslims and Islamic communities in the Agreement concluded by the Spanish State in 1992, with the Islamic Commission of Spain, the second. And do it, from a methodological point of view, separately, but understanding that both must integrate the content of this study, as only in this way could reveal the one hand, those elements that hinder adequate representation of Muslim communities and, second, the difficulties in the development and exercise of the rights provided for in

that agreement and cooperation with it a standard process in Spain's right to religious freedom by Muslims.

Palabras clave: libertad religiosa; pluralismo religioso; confesiones; acuerdo de cooperación

En conmemoración del XX aniversario de los Acuerdo de cooperación de 1992

1. INTRODUCCIÓN

Los atentados del 11-S, 7-J y, en el caso español, 11-M han supuesto un cambio fundamental en la percepción y aproximación al Islam en el mundo, en general, y en España, en particular. A **nivel global**, la irrupción en el ámbito internacional del terrorismo global de carácter islamista, junto con el propio desarrollo histórico de la globalización, ha provocado cambios en los ejes de confrontación tradicionales –derecha/izquierda, este/oeste, norte/sur- por otros en los que la religión y la cultura tienen más peso -oriente/occidente, Islam/occidente-. Es precisamente en este espacio en el que se plantean tanto el *choque de civilizaciones*¹ –y con él los “Estados del Mal” defendido por Bush- como la *Alianza de civilizaciones*, que aparecen como nuevos elementos fruto del contexto internacional. La religión adquiere así un peso mayor en el ámbito de la sociedad internacional como consecuencia de ser uno de los factores claves que explicarían la nueva dialéctica internacional².

A **nivel interno** de los países, cabe señalar que esta situación ha tenido una influencia similar en el imaginario colectivo: la religión ha pasado a tener más peso y se han vuelto visibles algunas

¹ HUNTINGTON, S.P.: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Ed. Paidós, Barcelona 2003.

² Vid. CHOMSKY, N.: *El nuevo Orden mundial (y el viejo)*, Ed. Crítica, Barcelona 2002; CORM, G.: *La cuestión religiosa en el siglo XXI*, Ed. Taurus, Madrid 2007; KEPEL, G.: *La revancha de Dios*, Anaya & Mario Muchnik, Salamanca 1991.

situaciones que ya existían, pero que no eran perceptibles. En este sentido, es habitual hoy en día referirse a un colectivo tan complejo como es el de los inmigrantes procedentes de países de mayoría musulmana como “**musulmanes**”, y esto lo encontramos tanto en los medios de comunicación, como en documentos de la administración o en los servicios públicos. En España, por ejemplo, se podría decir que, en referencia a los inmigrantes provenientes del Magreb, se ha pasado del concepto cultural –“**moro**”/“**marroquí**” de manera simbólica- al elemento religioso –“**musulmán**”- para referirse a las mismas situaciones, por lo que lo religioso se convierte por esta vía en elemento constituyente de la ciudadanía. Ello es especialmente relevante en países donde tradicionalmente la religión ha sido comúnmente considerada dentro del concepto de identidad nacional. Y más aún, si se tiene en cuenta que recientes encuestas indican que, por ejemplo, el 13% de los inmigrantes de países de mayoría musulmana se declara musulmán no practicante y el 36% se declara practicante ocasional³. Podría decirse que no han cambiado las situaciones, pero sí las percepciones que sobre las mismas tiene la sociedad.

Y este cambio es perceptible, al menos, en **tres espacios**, a saber: la propia **comunidad musulmana**, ya que hasta el momento estaba en un segundo plano, escondida tras el **aspecto migratorio** que es el que hasta momentos recientes había tenido mayor peso. Ahora pasa a un primer plano, convirtiéndose en el elemento definidor o aglutinador de lo migratorio por encima incluso de su origen nacional (“musulmán” antes que “marroquí”, “argelino” o “español”), lo que hace que se genere, por un lado, cierto miedo del

³ Datos de la Encuesta de opinión sobre “La comunidad musulmana de origen inmigrante en España”, elaborado por Metroscopia para los Ministerios de Interior, Justicia y Trabajo e Inmigración, Diciembre 2008, pág. 38.

resto de la población y, por otro, que las propias comunidades religiosas se proyecten hacia el interior⁴, encerrándose en si mismas.

Por último, debemos igualmente señalar que no se ha producido una radicalización, pero sí que lo religioso en estos momento ha pasado a ser elemento de la identidad tanto personal como colectiva, y la mezquita lugar de socialización. Esto es especialmente complejo en este momento dado que estamos en el proceso en el que la segunda generación está empezando a tener un papel relevante, corriéndose el riesgo de que su primera afiliación identitaria sea la religiosa por encima de la ciudadana –que se consideren “musulmanes en España” y no “españoles musulmanes” o “musulmanes de España”⁵. A este respecto, uno de los elementos a destacar es el hecho de que los atentados del 7-J en Londres fueron realizados por ingleses de tercera generación que se autodefinían “musulmanes en el Reino Unido”, a pesar de que toda su vida había transcurrido en el marco de la sociedad inglesa.

El segundo espacio es el relacionado con la **opinión pública**, y en concreto al hecho de que tras los mencionados atentados la reacción de las respectivas sociedades, y la española no ha sido una excepción, ha sido de **miedo** frente a la nueva situación, lo que se ha reflejado en una **cierta prevención** hacia los musulmanes y sus comunidades religiosas⁶. A efectos de opinión pública, estos hechos han tenido su reflejo en el dato de que se haya reforzado la relación islam-migración y, por tanto, hay una mayor percepción de que lo musulmán es extranjero. Asimismo, se ha incrementado el miedo a

⁴ Vid. CORPAS AGUIRRE, M.A.: *Las comunidades islámicas en la España actual (1960-2008)*. Génesis e institucionalización de una minoría de referencia, UNED, Madrid 2010, págs. 196-214.

⁵ Vid. BRAMON, D.: *En torno al Islam y las musulmanas*, Ed. Bellaterra, Barcelona 2010, págs. 66-69; RODRIGUEZ GARCIA, J.A.: *La inmigración islámica en España. Su problemática jurídica*, Editorial Dilex, Madrid 2007.

⁶ Vid. CORPAS AGUIRRE, M.A.: *Las comunidades islámicas en la España actual...*, op. cit., págs. 214-222.

los espacios musulmanes, lo que hace que sean vistos exclusivamente desde la perspectiva de la seguridad y no de la integración y la cohesión social. Y, por último, en las encuestas se comprueba como la opinión de los musulmanes que viven en España sobre la sociedad española es mucho mejor que la que la sociedad española tiene sobre ellos⁷.

Finalmente, el tercero de los espacios es el relacionado con los **poderes públicos**, así como la relación público/privado. El Islam ha vuelto a poner sobre la mesa el papel que ocupan las religiones y que las sociedades europeas creían que habían relegado al ámbito de lo “estrictamente privado”. Ello ha dado lugar a lo que se ha venido en llamar la “desprivatización de la religión”⁸ y con ello el hecho de que las distintas administraciones públicas también tienen que gestionar el ejercicio de determinados derechos relacionados con la libertad religiosa, y su gestión debe hacerse desde el pluralismo y la diversidad. La cuestión es que esta gestión, por el contrario, se está haciendo bien desde la perspectiva de la seguridad, lo que hace que las comunidades se sientan vigiladas; bien desde el plano de la inmigración, lo que refuerza la idea, tanto en la opinión pública como en las propias comunidades musulmanas, de que el islam es de extranjeros. Este planteamiento sería coherente en un modelo próximo al monismo, donde existe una única cosmovisión y, por ende, una única confesión (la oficial), la cual forma parte y conforma la propia identidad nacional. Pero resulta incompatible respecto de un modelo donde se garantiza la libertad religiosa y donde los poderes públicos deben responder al principio de

⁷ Datos de la Encuesta de opinión sobre “La comunidad musulmana de origen inmigrante en España”, elaborada por Metroscopia para los Ministerios de Interior, Justicia y Trabajo e Inmigración, Diciembre 2008, págs. 17 y ss. Informe sobre “Percepciones y actitudes hacia el Islam y los musulmanes en España”, realizado por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Julio 2008, págs. 38 y ss.

⁸ Cfr. CASANOVA, J.: “La inmigración y el nuevo pluralismo religioso. Una comparación Unión Europea/Estados Unidos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 77 (2007), págs. 13-39

neutralidad por lo que respecta a las distintas creencias o convicciones que profesen o puedan tener sus ciudadanos. Todo este proceso puede tener una deriva no deseable como es que se produzcan situaciones de marginalidad y de exclusión social, y con ellas procesos de radicalización de personas del ámbito de las comunidades normalizadas que deriven hacia redes de ideología radical violenta.

Por todo ello, entendemos que resulta relevante conocer el proceso de institucionalización que se ha seguido en el ámbito de las comunidades musulmanas, así como el estatuto jurídico reconocido al Islam en España y el grado de desarrollo y aplicación que el mismo ha tenido. Ambas cuestiones resultan de especial interés toda vez que respecto del proceso de institucionalización su grado de desarrollo puede mostrar las dificultades por las que el mismo ha pasado, mientras que el nivel de aplicación respecto al estatuto jurídico supone conocer el proceso de normalización de la libertad religiosa de los musulmanes en España.

2. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ISLAM DE ESPAÑA

2.1. PROCESO DE SOCIALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN MUSULMANA

1.- Lo primero que cabe manifestar es que la comunidad musulmana de España no es un colectivo homogéneo. En efecto, se pueden diferenciar tres dinámicas que en este momento se están produciendo en la población musulmana: a) la inmigrante; b) la de la segunda generación, y c) la de los convertos. Cada uno de estos colectivos experimenta realidades diferentes y genera sus propias lógicas de funcionamiento. La dinámica inmigrante, que es en este momento la mayoritaria, hace que las comunidades se aislen y organicen pequeñas sociedades a imagen de su país de origen lo que les dificulta la integración. La segunda generación encuentra dificultades para integrar la religión puesto que de lunes a viernes funciona con los marcos cívicos y educativos españoles y los fines

de semana lo hace con los del país de origen de sus padres, lo que genera un conflicto de difícil solución, al tiempo que les hace percibirse como “extranjeros”⁹. Por último, y respecto de los conversos cabe señalar que, en un principio, éstos tendieron a crear sus propias comunidades y a no mezclarse con el “islam inmigrado”, aunque en la actualidad sus comunidades aparecen integradas por miembros de origen muy diverso y, en muchos casos, mayoritariamente extranjeros.

Se trata, por tanto, de una cuestión de sumo interés, ya que asistimos al posible cambio de un “islam de extranjeros”¹⁰ a otro integrado por personas que viven y van a tener que vivir como ciudadanos nacidos en España pero de religión musulmana. Es este el momento en el que hay que aportar al proceso para que se convierta en integrador, genere cohesión social y evite futuros problemas de desarraigo y seguridad.

2.- Por lo que respecta al **proceso de implantación y asentamiento** de la población musulmana en España, el mismo ha conocido **dos grandes etapas**. La primera iría desde finales de los sesenta (y con ella la creación de las primeras entidades musulmanas) hasta principios de los años 90. Mientras que la segunda está marcada por la llegada masiva de inmigrantes de países de mayoría musulmana a comienzos de los años 90 hasta los atentados del 11-M. En esta segunda etapa se produce el primer

⁹ Cfr. GARCIA BORREGO, I.: “Los hijos de inmigrantes como tema sociológico: la cuestión de la segunda generación”, en *Anduli. Revista andaluza de ciencias sociales*, nº 3 (2003), págs. 27-46; LOPEZ RODRIGO, J.M.: “La segunda generación no es inmigrante”, en *Documentación Social*, nº 147 (2007), págs. 129-146; SAYED-AHMAD, N.: “Los hijos de los inmigrantes, “la segunda generación”, en la encrucijada”, publicado en la página web del XVI Congreso de la SAMFYC celebrado en Almería del 8 al 10 de mayo de 2006 (www.Samfycalmeria2006.net).

¹⁰ Vid. HERNANDO DE LARRAMENDI, M.: “Imágenes del Islam en la España de hoy”, en MARTI SANCHEZ, J.M. y CATALÁ RUBIO, S. (eds.): *El Islam en España. Historia, pensamiento, religión y derecho*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca 2001, pág. 65.

proceso de regularización (1991), se crea la Comisión Islámica de España (1992) como interlocutor que representa a todos los musulmanes ante el Estado¹¹ y se firma el Acuerdo de cooperación del Estado español con la CIE (Ley 26/1992). Ello llevaría a poder establecer una tercera etapa caracterizada por el cambio de percepción de la sociedad española sobre los musulmanes después del 11-M, así como los cambios producidos después de dichos atentados. Ahora bien, esta situación ha afectado más que a las comunidades musulmanas en sí o a su asentamiento, al proceso de institucionalización u organización de estas comunidades¹², y es aquí donde sí que cabe distinguir tres etapas¹³.

Durante la primera etapa, la comunidad musulmana en España era muy pequeña y se constituía de dos componentes principales, los inmigrantes/estudiantes procedentes de países musulmanes¹⁴ y los primeros españoles autóctonos que se convirtieron al Islam durante estas dos décadas. La intención de este colectivo estudiantil, constituido en su mayoría por jóvenes varones, solteros o recién casados, de un nivel educativo alto y un nivel social medio-alto, era terminar los estudios, diplomarse y volver a su país de origen, sin que en sus planes entrara acabar viviendo y formando una familia en España. El hecho de pensar en una estancia temporal hizo que la mayoría no sintiera la necesidad de constituirse en una comunidad organizada para buscar protección para sus derechos y lugares de culto. En lo socio-económico, el hecho de ser universitarios y económicamente acomodados, dato que diferencia a aquella

¹¹ Vid. TATARY BAKRY, R.: *25 años de libertad*, Madrid 2007.

¹² Vid. LAARBI, AM.: *Hacia una representación democrática del culto islámico de España*, Almería 2007.

¹³ Vid. *Infra*, apartado 2.

¹⁴ En relación a este colectivo, vid. BOSCH VILÁ, J.: "The Muslims in Portugal and Spain", en *JIMMA*, nº 7 (1986), págs. 78 y sigs.; VALENCIA, R.: "Acerca de las comunidades musulmanas en Andalucía Occidental", en ABUMALHAM, M. (dir.): *Comunidades islámicas en Europa*, Ed. Trotta, Madrid 1995, págs. 176-177.

inmigración de la mayoría de la inmigración musulmana actual, facilitó su integración. Junto a este colectivo, cabe hacer mención de aquellos que llegaron a España como refugiados que tenían que salir de su país debido a razones políticas o a los conflictos armados en Oriente Medio: el conflicto palestino, la guerra civil en el Líbano o la guerra entre Irak e Irán.

Por su parte, dentro del colectivo de los musulmanes conversos o nuevos musulmanes destacan **dos generaciones**: la generación de los que se han convertido al Islam en los años setenta y ochenta, casi todos son *sunníes* —aunque entre ellos existiera también una minoría *chii*—, la primera, y la generación de los conversos en los años noventa¹⁵, la segunda. Los primeros eran mayoritariamente universitarios con inquietudes culturales, se identificaban mucho con el islam en el ámbito público y casi todos estaban bastante cercanos al sufismo¹⁶. Entre los segundos abundan los hombres y sobre todo mujeres que se han casado con inmigrantes provenientes de países de mayoría musulmana¹⁷ y que se han convertido al Islam antes o después del matrimonio¹⁸.

Hacia el año 1990 es cuando empiezan a llegar nuevos grupos de inmigrantes musulmanes a España. Se trata de una inmigración principalmente económica. El mayor número, en el caso de la

¹⁵ Vid. OLMO PINTADO, M.: “Los conversos españoles y el Islam: de mayoría a minoría por la llamada de Dios”, en *Anales del Museo Nacional de Antropología*, nº VII (2000), págs. 15-40; id: “Un efecto inesperado de la globalización: los conversos españoles al islam”, en ORTIZ (ed.): *La ciudad es para ti*, Anthropos, Barcelona 2004, págs. 119-134.

¹⁶ Vid. BARRIOS, F. y HAGUERTY, M.J.: *Murieron para vivir. El resurgimiento del Islam y el sufismo en España*, Ed. Argos Vergara, Madrid 1983.

¹⁷ Vid. RODRIGUEZ, D.: “Inmigración y mestizaje hoy. Formación de matrimonios mixtos y familias transnacionales de inmigrantes en Cataluña”, en *Migraciones*, nº 16 (2004), págs. 77-119.

¹⁸ En este sentido, vid. TARRES, S.: “Las conversiones femeninas al Islam en España (1995-2006)”, en *Identidad Andaluza*, 8 de mayo de 2008.

inmigración musulmana, es el marroquí (769.920), seguido de lejos por paquistaníes (69.841) y argelinos (60.538). Les siguen en número la inmigración procedente de Nigeria (44.870), Mali (24.566) Gambia (22.207), Guinea (12.566) y Bangladesh (12.183)¹⁹. El porcentaje de inmigración masculina, procedentes de países de mayoría musulmana es, en general, bastante más alto que el de mujeres, si bien en el caso de los marroquíes es donde el porcentaje de mujeres se irá aproximando paulatinamente al de los hombres²⁰.

3.- De todo lo anterior, cabe deducir que el Islam en España es, en nuestra historia contemporánea, un elemento asociado con la inmigración fundamentalmente económica. Aunque las estimaciones de musulmanes varia significativamente dependiendo de la procedencia de las cifras (y no existen cifras oficiales al respecto), podemos decir de manera estimativa que la comunidad musulmana de España la componen entre 1 millón y 1,2 millones de personas (otras fuentes la sitúan entre 800.000 y 1,5 millones²¹). En este sentido, cuando se intenta cuantificar, ya sea por la Administración como por los propios musulmanes, la población musulmana existente siempre se recurre a contabilizar la cifra de residentes en España nacidos en países de mayoría musulmana.

Esta falta de datos y su obtención de esta manera pone sobre la mesa dos elementos importantes. El primero es que el hecho de que la confesión religiosa de los ciudadanos en general, y de la musulmana en particular, no esté contemplada en ninguna de las

¹⁹ Para un estudio más en profundidad, vid. *Estudio demográfico de la población musulmana, 2012*, UCIDE 2012, pág. 9.

²⁰ Vid. LOPEZ, B.: *Atlas de la inmigración marroquí en España*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 2005; PLANET, A. y RAMOS, F.: *Relaciones Hispano-Marroquíes: una vecindad en construcción*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid 2005; RAMIREZ, A.: *Migraciones, género e Islam. Mujeres marroquíes en España*, AECl, Madrid 1998.

²¹ A este respecto, vid. *Estudio demográfico...*, op. cit., pág. 7.

estadísticas oficiales impide poder cuantificar de manera fiable el número de personas que componen el colectivo, con lo que se dificulta el conocimiento de una realidad que resulta imprescindible a la hora de planificar y de gestionar políticas públicas al efecto. En este sentido, baste con traer a colación en este momento los datos proporcionados por el Informe “La comunidad musulmana de origen inmigrante en España”, realizado por Metroscopia, en las tres oleadas de encuestas (2006, 2007 y 2008) y según las cuales entre el 13 y el 18% se declara no practicante, entre el 36 y el 39% se declara practicante ocasional y entre el 41 y el 49% se declara practicante.

Mientras que el segundo elemento tiene que ver con el cómo de los datos obtenidos, o lo que es lo mismo con el hecho de cuantificar a los creyentes musulmanes a través de las estadísticas de inmigración, ya que -además de adolecer de falta de rigor- contribuye a perpetuar la imagen de que el ser musulmán es sinónimo de ser extranjero y, por tanto, de no pertenencia a este país. En este momento dicha imagen aunque sigue siendo real, debe ir transformándose y adoptando nuevas medidas, ya que en este momento del 1,5 millones de musulmanes, cerca de 500.000 son ya españoles²². Ello puede tener y alcanzar especiales consecuencias respecto a la llamada “segunda y tercera generación (que alcanza la cifra de 250.000 personas) y el impacto que este planteamiento puede suponer a efectos no sólo de la normalización del islam en España, como sobre todo respecto a su proceso de pertenencia en la sociedad española.

Para finalizar este apartado cuantitativo, si quisiera señalar que el 70% del total de musulmanes residentes en España se concentra en cuatro comunidades autónomas, siendo los principales asentamientos en Cataluña (427.138), Andalucía (252.927), Madrid (248.002) y Valencia (163.718). En el resto de autonomías, los datos son los siguientes: Murcia (83.625), Canarias (65.381), Castilla La

²² *Ibidem*, pág. 6.

Mancha (52.519), Aragón (44.033), Baleares (42.048), Melilla (38.966), Ceuta (34.894), Castilla y León (31.899), Extremadura (16.452), Navarra (19.197), La Rioja (15.781), Galicia (13.151), Asturias (6.386) y Cantabria (4.146)²³.

2.2. Proceso de estructuración de las comunidades musulmanas

Por lo que respecta al **proceso de articulación y organización** de la comunidad musulmana en España (y siendo consciente que las etapas de asentamiento pueden ser otras), se pueden diferenciar tres grandes etapas²⁴. La **primera etapa** comenzaría con la **creación de la primera entidad religiosa musulmana**, a principios de los setenta, y concluiría en los momentos previos a la **firma de los Acuerdos de cooperación con el Estado español, en 1992**. Este mismo año se crearía la Comisión Islámica de España (CIE) como interlocutor que representa a todos los musulmanes ante el Estado. Durante esta etapa el número de comunidades musulmanas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas superaba escasamente las cuarenta. La **segunda etapa** estaría marcada por la llegada de inmigrantes de países de mayoría musulmana, e iría **desde los momentos previos a la firma de los Acuerdos** –que coincide casi en el tiempo con el proceso de regularización de 1991- **hasta los atentados del 11-M**. Y la **tercera etapa** se produce **a partir de los atentados del 11-M hasta el momento actual**. En este caso, el proceso de cambio tiene más que ver con la percepción que sobre el Islam tiene la sociedad española,

²³ *Ibidem*, pág. 7.

²⁴ Por su parte, CORPAS AGUIRRE diferencia cuatro etapas: i) orígenes y legalización del asociacionismo musulmán (1960-1975); ii) transición y confesión islámica: reconocimiento de la libertad religiosa (1975-1982); iii) normalización democrática y concreción de la aconfesionalidad (1982-1996); y iv) maduración federativa y nuevos límites en la cooperación (1996-2008), en *Las comunidades islámicas en la España actual (1960-2008)*..., op. cit., págs. 46-116.

que el que se produce en la propia comunidad musulmana, pero será muy importante de cara al futuro.

1.- Durante la **primera etapa**, la presencia de comunidades musulmanas en España se produce fundamentalmente desde mediados de los años 50, debido a la política de acercamiento que el Régimen franquista hizo a los países de Oriente Medio. Esta política tuvo entre sus consecuencias que se facilitasen los intercambios de carácter cultural y con ellos la llegada a España de cientos de estudiantes universitarios a finales de los años 60 y principios de los 70, procedentes de países como Siria, Líbano, Jordania, Egipto y también de Palestina. Su intención era acabar los estudios, diplomarse y volver a su país de origen, sin que en sus planes entrara acabar viviendo y formando una familia en España. El hecho de pensar en una estancia temporal hizo que la mayoría no sintiera la necesidad de constituirse en una comunidad organizada. No obstante, este primer planteamiento se vio modificado por las circunstancias políticas, sociales e incluso económicas, lo que llevó a que la vuelta a casa no se viera ya como la única de las soluciones y la permanencia en España tomara cada vez más carta de naturaleza. Todo ello, unido al hecho de que estos estudiantes vinieran influidos en ciertos casos por corrientes islámicas con arraigo en sus países de origen, este es el caso de los Hermanos Musulmanes o Attala'i (Atalaya), produjo que comenzaran a organizarse en asociaciones, sobre todo en Granada y Madrid.

No fue hasta la promulgación de la llamada “Ley de Libertad Religiosa”, de 1967²⁵, cuando empiezan a surgir y cuando pueden legalmente inscribirse las primeras entidades musulmanas en distintos puntos de la geografía española. Así, una buena parte de estas entidades estuvieron impulsadas y compuestas por conversos, que jugaron un importante papel en la primera etapa de institucionalización del Islam en España. La primera asociación

²⁵ Ley 44/1967, de 28 de junio, reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa (B.O.E. núm. 156, de 1 de julio de 1967).

religiosa islámica inscrita en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia fue la Asociación Musulmana de Melilla²⁶, mientras que en 1970 se creó la Yamaat Ahmadiya del Islam en España²⁷, y un año más tarde se crearon la Zauia Musulmana de Mohamadia-Mahoma de Ceuta²⁸ y la Asociación Musulmana de España²⁹.

Un salto cualitativo –sobre todo desde el punto de vista jurídico- se produjo, primero, con la Constitución española de 1978 y, después, con la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980, ya que por primera vez se reconocía plenamente la libertad religiosa en España desde la configuración de un Estado laico que coopera con las confesiones religiosas (art. 16.3 CE)³⁰. Ello llevó a que tras la promulgación de la citada Ley Orgánica se dieran los primeros pasos para la firma de los Acuerdos de cooperación entre el Estado y las confesiones judía, protestante y musulmana. El primer requisito exigido por la Ley para la firma de tales Acuerdos era que las confesiones firmantes contaran con el reconocimiento de notorio arraigo. En el caso del Islam, la petición formal fue presentada de modo oficial por la Asociación Musulmana de España al Director

²⁶ En concreto, la Asociación Musulmana de Melilla, se inscribió el 26 de noviembre de 1968, con el n^o 2774-SE/A.

²⁷ La Yamaat Ahmadiya del Islam en España se inscribió el 25 de septiembre de 1970, con el n^o 026-SG/A.

²⁸ La Zauia Musulmana de Mohamadia-Mahoma se inscribió el 15 de octubre de 1971, con el n^o 029-SG/A.

²⁹ La Asociación Musulmana de España se inscribió el 31 de marzo de 1971, con el n^o 2820-SE/A.

³⁰ Hasta la promulgación de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, se habían registrado como entidades religiosas musulmanas las siguientes: Asociación Musulmana de Melilla, el 26 de noviembre de 1968; Yamaat Ahmadiya del Islam en España, el 25 de septiembre de 1970; Asociación Musulmana de España, el 31 de marzo de 1971; Zauia Musulmana de Mohamadia-Mahoma, el 15 de octubre de 1971, y Comunidad Musulmana de España, el 18 de diciembre de 1979.

EL ISLAM EN ESPAÑA:
PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y ESTATUTO JURÍDICO

General de Asuntos Religiosos, el 25 de abril de 1989. Esta solicitud fue analizada por la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, en su reunión de 14 de julio de 1989, declarando por unanimidad el notorio arraigo de la religión islámica en España.

2.- Hacia el **año 1990** es cuando empiezan a llegar nuevos grupos de inmigrantes musulmanes a España. A diferencia de la anterior, ésta se trata de una inmigración principalmente económica, y su origen es el marroquí, seguido por el argelino. Los conversos que se producen en esta década tienen una motivación diferente, y en este sentido abundan los hombres y, sobre todo, las mujeres que se han casado con inmigrantes de países de mayoría musulmana y que se han convertido al Islam antes o después del matrimonio.

Reconocido el notorio arraigo al Islam en España³¹, se dan los primeros pasos dirigidos al establecimiento de un único interlocutor que represente a dicha confesión. Condición ésta impuesta por el Gobierno a las tres confesiones religiosas minoritarias (esto es, evangélicos, judíos y musulmanes) para la firma de los Acuerdos de cooperación. Con el objetivo de cumplir dicha condición, el 5 de octubre de 1989³² se constituyó la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI)³³ y, en enero de 1991, el Gobierno comenzó formalmente las negociaciones con esta entidad federativa³⁴.

³¹ Cuando se reconoció el notorio arraigo al Islam el nº de entidades religiosas musulmanas inscritas en el RER rondaban la cincuenta.

³² Las nueve entidades que crearon la FEERI fueron: Asociación Musulmana de Melilla, Comunidad Musulmana de España, Comunidad Musulmana de Al-Andalus, Comunidad Islámica de Sevilla-UMMA, Asociación Islámica Al-Andalus de Málaga y su Provincia, Comunidad Islámica de Almería-UMMA, Comunidad Musulmana de Ceuta, Comunidad Musulmana Marroquí de Madrid AL-UMMA y Consejo Continental Europeo de Mezquitas.

³³ La FEERI está inscrita en el RER con el nº 3067-SE/D.

³⁴ Desde la aprobación de la LOLR hasta la constitución de la FEERI, las asociaciones musulmanas que se inscriben fueron las siguientes: Comunidad Islámica en España, el 19 de septiembre de 1980; Comunidad Musulmana de Al-

Pocos meses después, la AME se escinde de la FEERI e impulsa –junto con otras 10 entidades³⁵– la creación, el 8 de abril de 1991, de la Unión de Comunidades Islámicas de España³⁶ (UCIDE)³⁷. Aunque el Estado mantuvo las conversaciones de

Andalus, el 14 de octubre de 1981; Asociación Musulmana Autónoma de Córdoba y su Provincia, el 20 de octubre de 1981; Asociación Islámica Al-Andalus de Málaga y su Provincia, de 17 de mayo de 1982; Comunidad Islámica de Almería-Umma, el 7 de junio de 1982; Asociación Musulmana Autónoma de Jaén y Provincia, el 24 de junio de 1983; Comunidad Islámica, el 13 de julio de 1984; Comunidad Islámica Granada-Umma, el 15 de abril de 1985; Asociación Musulmana del Islam Sunna de la Provincia de Jaén, el 18 de octubre de 1985; Comunidad Musulmana de Ceuta, el 15 de diciembre de 1985; Comunidad Musulmana Marroquí Al-Umma de Madrid, el 25 de marzo de 1986; Al-Yamaá, Comunidad Musulmana en Granada, el 10 de mayo de 1989; Junta Islámica, inscrita el 10 de mayo de 1989; y Consejo Continental Europeo de Mezquitas, inscrito el 18 de julio de 1989.

³⁵ Las once entidades que constituyeron la UCIDE fueron las siguientes: Asociación Musulmana de España, Comunidad Islámica de Granada, Comunidad Islámica de Valencia, Comunidad Islámica del Principado de Asturias, Comunidad Islámica de Zaragoza, Comunidad Islámica de Madrid, Comunidad Islámica de Galicia, Comunidad Musulmana de Melilla, Comunidad Musulmana Sunita de España, Asociación Islámica de Lérida y Provincia y Consejo Religioso Musulmán de Melilla

³⁶ La UCIDE se inscribió en el RER el 10 de abril de 1991, con el nº 3090-SE/D.

³⁷ Desde el registro de la FEERI (5-10-1989) hasta la inscripción de la UCIDE (4-10-1991) se crearon las siguientes asociaciones musulmanas por Comunidad Autónoma: **en Andalucía:** Comunidad Musulmana de Granada, el 26 de marzo de 1990; Bushara, el 26 de marzo de 1990; Comunidad Musulmana Al-Hejira, el 6 de febrero de 1990; Comunidad Musulmana Sunita de España, el 15 de octubre de 1990; Asociación de Musulmanes en Córdoba, el 12 de noviembre de 1991; y Yamaá Islámica de Al-Andaluz, Liga Morisca, el 5 de noviembre de 1990; **en Aragón:** Comunidad Islámica de Zaragoza, el 5 de octubre de 1990; **en Asturias:** Comunidad Islámica del Principado de Asturias, el 7 de abril de 1990; **en Canarias:** Liga de la Comunidad Islámica, el 2 de julio de 1990; y Kakrail-Mejhid, el 11 de febrero de 1991; **en Cataluña:** ANNOUR, el 27 de noviembre de 1992; Comunidad Musulmana de Ripollet, Mezquita Assalam, el 6 de marzo de 1991; y Asociación Islámica de Lérida y Provincia, el 15 de octubre de 1990; **en Ceuta:** Amigos del Islam, el 19 de septiembre de 1990; y Asociación Religiosa Masyid Annoor, el 12 de noviembre de 1991; **en Galicia:** Comunidad Islámica de Galicia, el 5 de noviembre de 1990; **en Madrid:** Centro Islámico de

EL ISLAM EN ESPAÑA:
PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y ESTATUTO JURÍDICO

manera simultánea con ambas Federaciones dada la falta de sintonía entre ambas (realidad ésta que se ha mantenido hasta nuestros días), optó por apoyar finalmente la creación de una Entidad única, que se encargase de la negociación y firma del Acuerdo, así como de su seguimiento, dando lugar a la creación, el 18 de febrero de 1992, de la Comisión Islámica de España³⁸ –en adelante, CIE-. No obstante, las dos Federaciones se han mantenido como entes jurídicos independientes dentro de la CIE, lo que ha tenido su reflejo en los órganos de representación de dicho organismo.

El origen bicéfalo presente en la creación de la Entidad y sus recelos tienen su reflejo en el establecimiento y composición de sus dos órganos rectores, a saber: la Comisión Permanente y la Secretaría General. En efecto, la Comisión Permanente está integrada por seis miembros: 3 en representación de la UCIDE y 3 de la FEERI, y sus decisiones deben ser aprobadas “por mayoría absoluta de sus miembros, previo el acuerdo también mayoritario de los representantes de cada Federación”. Se opta, pues, por un sistema de doble mayoría, esto es, mayoría de 4 votos, procedentes 2 de la UCIDE y 2 de la FEERI. Mientras que el segundo de los órganos, esto es, la Secretaría General, ésta constituida igualmente de manera bicéfala y, en consecuencia, integrada por dos Secretarios Generales (uno de cada Federación) que asumen conjuntamente las funciones que les asignan los Estatutos.

Esta estructura bicéfala y, sobre todo, los recelos existentes desde su origen entre ambas Federaciones ha impedido responder de una manera adecuada tanto al seguimiento y puesta en marcha del

Formación Religiosa, el 19 de septiembre de 1990; Comunidad Islámica de Madrid, el 5 de octubre de 1990; y An-nisa, el 17 de octubre de 1990; **en Melilla:** Comunidad Musulmana de Melilla, el 5 de noviembre de 1990; Consejo Religioso Musulmán de Melilla, el 2 de abril de 1991; y Asociación Religiosa Badr, el 12 de abril de 1991; y **en Valencia:** Comunidad Islámica de Valencia, el 26 de marzo de 1990; y Comunidad Islámica de Alicante, el 12 de noviembre de 1991.

³⁸ La Comisión Islámica de España (CIE) se inscribió en el RER el 19 de febrero de 1992, con el nº 3093-SE/D.

Acuerdo de 1992, como a la realidad actual del Islam en España. De hecho, las dos federaciones han funcionado de manera independiente y la CIE se reúne exclusivamente cuando es necesaria una interlocución con el Estado.

En abril de 1992 se firmó el Acuerdo **de cooperación del Estado con la CIE**, que fue aprobado por el Congreso el 10 de noviembre de ese mismo año, dando origen a la Ley 26/1992, la cual fue publicada en el BOE núm. 272, de 12 de noviembre de 1992. Sin embargo, y como veremos de manera más detallada con posterioridad³⁹, en estos casi 17 años transcurridos es escaso el desarrollo producido⁴⁰. Por no señalar que su existencia es apenas conocida no ya entre los propios musulmanes y las propias comunidades, que lo es, sino también entre los poderes públicos, principalmente a nivel local y autonómico.

3.- El **atentado del 11 de marzo de 2004** marcó el inicio de una nueva etapa, la tercera, también en lo que al proceso de articulación de la comunidad musulmana en España se refiere. A este respecto, cabe señalar que entre 2004 y 2011 el número de comunidades musulmanas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas ha experimentado un incremento exponencial. En efecto, en abril de 2005, las comunidades inscritas era 262⁴¹, seis años más tarde, en mayo de 2011, la cifra había ascendido a 926 comunidades religiosas y 32 entidades federativas. De estas 926 comunidades musulmanas inscritas: 495 pertenecen a la UCIDE (57 %) y 82 a la FEERI (8 %), mientras que 342 comunidades (el 35 %) no pertenecen a la CIE. Debe precisarse, no obstante, que en su

³⁹ Vid. *Infra*, apartado 4.

⁴⁰ Vid. CIAURRIZ, M.J.: “La situación jurídica de las comunidades islámicas en España”, en MOTILLA, A. (ED.): *Los musulmanes en España...*, op. cit. págs. 35 y sigs.

⁴¹ En abril de 2005, las 245 entidades musulmanas se repartían del siguiente modo: 58 formaban parte de la FEERI, 137 formaban parte de la UCIDE y 46 no estaban integradas en ninguna de las dos federaciones.

mayoría las nuevas inscripciones no se corresponden con comunidades musulmanas nuevas, sino que en la mayoría de los casos se trataba de comunidades existentes que no habían formalizado su situación jurídica. Para el Estado español no existe obligatoriedad de inscripción en el registro para que las comunidades religiosas puedan actuar en el tráfico jurídico, es más la inscripción en el Registro no tiene carácter constitutivo, por lo que existen comunidades musulmanas no registradas, y que pueden ser perfectamente legales. El número de comunidades musulmanas, entre registradas y no registradas, se calcula que en estos momentos está en torno a las 1300, y creciendo.

Uno de los factores que más han influido en este proceso de formalización o inscripción es la creación por el Gobierno, en diciembre de 2004, de la Fundación Pluralismo y Convivencia. Baste en este momento con señalar que la Fundación tiene como objeto esencial la financiación de proyectos culturales, educativos y de integración social de las confesiones minoritarias con Acuerdo de cooperación (esto es, con evangélicos, musulmanes y judíos)⁴². En el caso de las comunidades musulmanas, y a lo largo de los cinco años primeros, este apoyo económico ha ascendido a 8.484.219,66 de euros de un total de 19.335.167,44 de euros⁴³, lo que representa el 43,88% de las cantidades concedidas⁴⁴. La Fundación ha significado además un reconocimiento a las comunidades religiosas como actores sociales, por lo que en muchos casos han pasado de estar en

⁴² Sobre la Fundación y las comunidades musulmanas, ver *infra*, apartado 4.3.

⁴³ A los protestantes o evangélicos la cantidad concedida por la Fundación ha ascendido a 8.109.953,42 euros (41,94%) (línea 1: 3.458.002,38 euros, y línea 2: 4.651.951,63 euros), mientras que a los judíos se les ha otorgado 2.740.994,36 euros (14,18%) (línea 1: 1.629.154 euros, y línea 2: 1.111.840,36 euros).

⁴⁴ Baste en este momento con mencionar que, en estas cinco convocatorias realizadas el número de comunidades que han participado ha ascendido a un total de 1.033 con 1.083 proyectos, habiendo subvencionado la Fundación un total de 989 proyectos presentados por 960 comunidades. La media concedida a cada comunidad musulmana ha ascendido a 5.115,46 euros anuales.

la mera esfera privada, a intervenir en la esfera pública, con un claro efecto de visualización en la sociedad. Pero también se ha producido un efecto que debe ser analizado como es el relativo a la fragmentación y, en muchos casos, atomización de las comunidades musulmanas que, a nuestro juicio, no siempre resulta positivo⁴⁵.

El nuevo escenario ha impulsado también la aparición de nuevas entidades federativas. A fecha 23 de mayo de 2011 estaban inscritas en el Registro de Entidades Religiosas un total de 32 entidades federativas islámicas, entre las que cabe destacar la CIE, la FEERI y la UCIDE, además de las 15 federaciones regionales que la UCIDE ha creado a lo largo de los cinco últimos años⁴⁶ y de un

⁴⁵ Los dos ejemplos más significativos a este respecto son los casos de Ceuta y Melilla. Con una población musulmana similar (34.894 en Ceuta y 38.966 en Melilla) se produce un fenómeno muy diferente en cuanto al número de entidades religiosas: mientras que en Ceuta están inscritas más de 52 entidades, en Melilla el número asciende únicamente a 13.

⁴⁶ Las entidades federativas regionales de la UCIDE son las siguientes: **Unión de Comunidades Islámicas de Ceuta**, inscrita el 19 de abril de 2007 (nº inscripción: 6988-SE/D); **Unión de Comunidades Islámicas de Aragón**, inscrita el 19 de abril de 2007 (nº inscripción: 7258 SE/D); **Unión de Comunidades Islámicas de Valencia**, inscrita el 14 de junio de 2007 (nº inscripción: 1147-SE/D); **Unión de Comunidades Islámicas de Madrid**, inscrita el 5 de octubre de 2007 (nº inscripción: 7260-SE/D); **Unión de Comunidades Islámicas del País Vasco**, inscrita el 14 de febrero de 2008 (nº inscripción: 7014-SE/D); **Unión de Comunidades Islámicas de Extremadura**, inscrita el 31 de marzo de 2008 (nº inscripción: 7059-SE/D); **Unión de Comunidades Islámicas de Murcia**, inscrita el 18 de abril de 2008 (nº inscripción: 7259-SE/D); **Unión de Comunidades Islámicas de Cataluña**, inscrita el 22 de abril de 2008 (nº inscripción: 7048-SE/D); **Unión de Comunidades Islámicas de Castilla-La Mancha**, inscrita el 18 de noviembre de 2008 (nº inscripción: 7217-SE/D); **Unión de Comunidades Islámicas de Castilla y León**, inscrita el 18 de noviembre de 2008 (nº inscripción: 7218-SE/D); **Unión de Comunidades Islámicas de las Islas Baleares**, inscrita el 26 de enero de 2009 (nº inscripción: 7224-SE/D); **Unión de Comunidades Islámicas de Galicia**, inscrita el 7 de abril de 2009 (nº inscripción: 7314-SE/D); **Unión de Comunidades Islámicas Navarra**, inscrita el 15 de octubre de 2009 (nº inscripción: 7409-SE/D); **Unión de Comunidades Islámicas de Canarias**, inscrita el 15 de octubre de 2009 (nº

conjunto de federaciones que no formaban parte de la CIE hasta un total de 14⁴⁷.

Sin embargo, este nuevo escenario no ha traído consigo cambios por lo que respecta a la organización representativa de las comunidades musulmanas en España. Ello ha supuesto tensiones importantes no sólo en cuanto a la representación real y efectiva, sino también en el propio interior de la CIE, así como respecto al propio Acuerdo de cooperación de 1992. Si se tienen en cuenta los datos reseñados en 2009, alrededor del 30% de las comunidades musulmanas reconocidas no tenían posibilidad de acceder a los derechos establecidos en el citado acuerdo por el hecho de no pertenecer a la CIE. Al margen de otras interpretaciones⁴⁸, la

inscripción: 7410-SE/D); y **Unión de Comunidades Islámicas de Asturias**, inscrita el 23 de diciembre de 2009 (nº inscripción: 7813-SE/D).

⁴⁷ Estas 14 Federaciones musulmanas son las siguientes: **Comisión Islámica de Melilla**, inscrita el 17 de junio de 1994 (nº inscripción: 289-SG/D); **Consejo Islámico Valenciano**, inscrita el 13 de octubre 2005 (nº inscripción: 852-SG/D); **Federación Islámica para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares**, inscrita el 15 de diciembre de 2005 (nº inscripción: 868-SG/D); **Federación Musulmana de España (FEME)**, inscrita el 1 de diciembre de 2006 (nº inscripción: 1073-SG/D); **Federación Islámica de la Región de Murcia**, inscrita el 9 de mayo de 2007 (nº inscripción: 1147-SG/D); **Consejo Islámico Superior de la Comunidad Valenciana (CISCOVA)**, inscrita el 22 de abril de 2008 (nº inscripción: 1439-SG/D); **Federación de Comunidades Musulmanas de Castilla-La Mancha**, inscrita el 27 de junio de 2008 (nº inscripción: 1477-SG/D); **Federación Islámica Cataluña (FICAT)**, inscrita el 11 de noviembre de 2008 (nº inscripción: 1560-SG/D); **Federación Islámica de Andalucía**, inscrita el 28 de enero de 2009 (nº inscripción: 1604-SG/D); **Consejo Islámico Canario**, inscrita el 5 de febrero de 2009 (nº inscripción: 1606-SG/D); **Federación de Agrupaciones Islámicas por la Convivencia en España (FAICE)**, inscrita el 11 de septiembre de 2009 (nº inscripción: 1718-SG/D); **Federación de Comunidades Musulmanas Africanas de España**, inscrita el 13 de abril de 2010 (nº inscripción: 1919-SG/D); **Federació Islàmica Catalana d'Entitats Religioses (FIC)**, inscrita el 2 de febrero de 2011 (nº inscripción: 2151-SG/D), y **Federación Musulmana de la Comunidad Valenciana (FEMCOVA)**, inscrita el 10 de febrero de 2011 (nº inscripción: 2152-SG/D).

⁴⁸ Vid. en contra, *Informe anual 2011*, realizado por el Observatorio Andalusi, 2012, págs. 22, 23 y 24.

realidad es que la CIE durante todos sus años de existencia (ahora 20 años) sólo ha admitido como miembro de la CIE a una comunidad, la Comunidad Islámica en España (2007), fuera de las admisiones producidas a través de las dos federaciones integrantes de la misma, esto es, la UCIDE y la FEERI. La no respuesta o mejor el silencio continuado por parte de los responsables de la CIE respecto de las solicitudes de ingreso presentadas por muchas de las nuevas comunidades y federaciones, y con ello la situación de indefensión de las mismas, toda vez que no se respondía por parte de los representantes de la CIE a su petición de ingreso y de este modo se les privaba de los derechos reconocidos en el Acuerdo de 1992 al no ser miembros de la CIE⁴⁹, llevó a la promulgación del Real Decreto 1384/2011, de 14 de octubre, por el que se desarrolla el artículo 1 del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, aprobado por la Ley 26/1992, de 10 de noviembre⁵⁰.

En el mismo se adopta un procedimiento a través del cual las comunidades y federaciones musulmanas inscritas en el RER pueden presentar su solicitud de ingreso a la CIE a través de una doble vía: a la propia CIE, la primera, o a través del RER para que este a su vez la remita a la CIE, la segunda. Si la comunidad musulmana optase por esta segunda vía, el Registro se convierte en receptor de la solicitud tramitando la misma y, en consecuencia, remitiéndola a la CIE⁵¹. La CIE, a través de su Comisión Permanente, tal como se dispone en sus propios Estatutos, podrá admitir a la entidad solicitante o rechazar su admisión, aunque en

⁴⁹ A este respecto, vid. arts. 2; 3; 5; 7.2; 8.3; 9.3; 10.2, 3, 5 y 6; 11; 12; 13 y 14.2 del Acuerdo de 1992.

⁵⁰ BOE núm. 255, de 22 de octubre de 2011.

⁵¹ Art. 1 RD 1384/2011: “2. Las Comunidades o Federaciones Islámicas que se encuentren inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, podrán pedir también su incorporación a la Comisión Islámica de España mediante solicitud en la que se manifieste la aceptación del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comunidad Islámica de España”.

este segundo supuesto las razones deben y tienen que ser de naturaleza exclusivamente religiosa (art. 2 de los Estatutos). Y todo ello en un plazo de 10 días desde que el RER remita la solicitud a la CIE⁵².

Aunque esta disposición y el trámite previsto en ella se ha visto como una ingerencia en la organización de una entidad religiosa⁵³ (en este caso la CIE), los dos únicos elementos que se incorporan son, por un lado, el del plazo de 10 días para responder a la solicitud presentada y, por otro, que de no responder en el citado plazo o no hacerlo de manera motivada, el Registro de Entidades Religiosas debe proceder a la inscripción de la entidades musulmana solicitante como miembro de la CIE⁵⁴.

No se añade ningún requisito a los establecidos ya en los Estatutos de la CIE: inscripción en el Registro, tener fines religiosos y aceptar el Acuerdo de cooperación⁵⁵. En consecuencia, la CIE sigue teniendo toda su capacidad y la plena competencia, de conformidad con sus Estatutos, para aceptar o no el ingreso de un nuevo miembros, por lo que –a nuestro juicio– no supone una

⁵² Art. 1 RD 1384/2011: “3. El Registro de Entidades Religiosas notificará a la Comisión Islámica de España la correspondiente solicitud de integración, para que pueda manifestar su conformidad o formular oposición motivada, en el plazo de 10 días”.

⁵³ Vid. *Informe anual 2011*, realizado por el Observatorio Andalusi, 2011, págs. 22, 23 y 24.

⁵⁴ Art. 1 RD 1384/2011: “4. El Registro emitirá resolución en el plazo máximo de 30 días desde la presentación de la solicitud. Si se cumplieran los requisitos anteriormente señalados y la Comisión Islámica de España hubiera manifestado su conformidad, o hubiera transcurrido el plazo sin realizarla, se procederá a anotar la integración de la Comunidad o Federación Islámica solicitante en la Comisión Islámica de España”.

⁵⁵ Art. 1 RD 1384/2011: “5. Si la solicitud no cumpliera los requisitos del apartado 2, o la Comisión Islámica de España emitiera oposición motivada, el Registro emitirá resolución denegando la anotación. Contra dicha resolución se podrá interponer recurso de alzada, pudiéndose recabar para su decisión informe de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa”.

injerencia ilegítima. Más aún si se tiene presente que los poderes públicos no sólo son la otra parte en el Acuerdo celebrado en 1992, sino también el sujeto garante de los derechos reconocidos en el mismo, que no puede obviarse tiene rango de ley. El mirar para otro lado y entender que éste es única y exclusivamente un asunto interno ni está en el origen del propio acuerdo (norma pacticia), ni en la propia función encomendada a los poderes públicos en relación con los derechos fundamentales en general, y a la libertad religiosa en particular⁵⁶.

No está en el origen del Acuerdo porque no puede obviarse que el reconocimiento del notorio arraigo (requisito imprescindible para que este tipo de normas pueda llevarse a cabo) no se realizó a una entidad religiosa en particular (a pesar de que fue una única entidad la que presentó la petición), sino que –como consta en las actas de la CALR- el reconocimiento fue al islam en tanto que religión. Amen de no estar en la “mens” del legislador que negoció por parte del Estado otorgar a la Federación religiosa respectiva una “llave” con la que establecer el derecho de admisión. Los derechos establecidos en el Acuerdo estaban y deben estarlo, proyectados a todos los individuos pertenecientes a la religión a la que se ha reconocido notorio arraigo, ya que de lo contrario se estaría otorgando un poder a la federación firmante que no parece que estuviera en el origen de este tipo de normas.

Y no está en la función garante de los poderes públicos en relación a los derechos reconocidos en el Acuerdo de 1992. Baste a este respecto con hacer mención en este momento de lo manifestado

⁵⁶ Art. 1 RD 1384/2011: “1. Este real decreto tiene por objeto desarrollar el artículo 1 del Acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España aprobado por Ley 26/1992 de 10 de noviembre, a fin de hacer efectivos los derechos de libertad e igualdad religiosa de las comunidades musulmanas establecidas en España, así como el principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas previsto en el artículo 16.3 de la Constitución”.

por el Consejo de Estado en su Dictamen de 30 de septiembre de 2011, para quien «puede ponderarse un desarrollo del mencionado artículo 1 del Acuerdo, orientado a evitar que desde el seno de la Comisión Islámica de España se impida, por razones que no resulten atendibles, la aplicación del Acuerdo a una parte, más o menos importante, de la comunidad de creyentes a la que aquel estaba dirigido (según se desprende de la exposición de motivos del Acuerdo y de la tramitación parlamentaria de la Ley que lo aprobó), obstaculizando así los objetivos perseguidos tanto con la celebración del Acuerdo como con la aprobación de la Ley 26/1992. Todo ello, con el fin de interpretar y aplicar tanto la Ley como el Acuerdo, y las normas que los desarrollen, en el marco y a la luz de la Constitución y, en particular, de sus artículos 16 y 9.2».

A fecha de 31 octubre de 2012, los datos que se pueden ofrecer en relación con las entidades musulmanas, en general, y con la CIE, en particular, son los siguientes: el total de entidades musulmanas inscritas en el RER alcanza la cifra de 1.229. De éstas, 1.167 son comunidades religiosas, 21 son entidades asociativas y 41 son federaciones. De las 1229 entidades, pertenecen a la CIE 1.127: 1.080 comunidades, 15 entidades asociativas y 32 federaciones. Con lo que en la actualidad el número de entidades musulmanas no pertenecientes a la CIE es escasamente de 87 comunidades, 6 entidades asociativas y 9 federaciones, en total 102 entidades, lo que representa un 8,3 %.

3. MARCO NORMATIVO DEL ISLAM EN ESPAÑA. ESPECIAL REFERENCIA A LA LEY 26/1992, DE 10 DE NOVIEMBRE

1.- El proceso de establecimiento del estatuto jurídico del Islam en España ha venido marcado y determinado por el régimen de libertad religiosa y de culto existente en nuestro sistema jurídico. Y más concretamente por las normas que definen el marco jurídico en el que se desarrolla el Islam en España. A este respecto, cabe

hacer mención de tres normas principales: la **Constitución Española**, de 1978⁵⁷; la **Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa**⁵⁸, y la **Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación celebrado por el Estado con la Comisión Islámica de España**⁵⁹. El texto constitucional garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto como integrantes de un único derecho reconocido en el art. 16 de la misma; establece la igualdad de todos los individuos (art. 14) y también de los grupos, y obliga a los poderes públicos a poner los medios y adoptar las medidas que resulten necesarias para que esa libertad e igualdad sean reales y efectivas (art. 9.2). Todo ello dentro del marco de un Estado laico obligado por mandato constitucional a la cooperación con las confesiones religiosas. Ahora bien, la Constitución no establece o exige un cauce o mecanismo obligatorio para canalizar esa cooperación, o lo que es lo mismo, no obliga a cooperar mediante acuerdos, aunque esta sea la vía seguida preferentemente hasta el momento. Y este también ha sido el mecanismo adoptado a la hora de concretar el estatuto jurídico del Islam en España, dando lugar al Acuerdo de cooperación celebrado entre el Estado español y la Comisión Islámica de España, el cual fue aprobado mediante la Ley 26/1992.

Por lo que respecta a la Ley 26/1992, de 10 de noviembre⁶⁰, cabe precisar que a través de la misma se aprueba el Acuerdo celebrado entre el Estado español y la Comisión Islámica de España, y con él la cuestión se sitúa en un nuevo plano normativo de referencia como es el denominado “**derecho pacticio**”. Este tipo de normas se ha mostrado como un instrumento normativo útil donde

⁵⁷ B.O.E. núm. 311.1, de 29 de diciembre de 1978. En adelante, CE.

⁵⁸ B.O.E. núm. 177, de 24 de julio de 1980.

⁵⁹ B.O.E. núm. 272, de 12 de noviembre de 1992.

⁶⁰ Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España (B.O.E. núm. 272, de 12 de noviembre de 1992). En adelante, Ley 26/1992.

EL ISLAM EN ESPAÑA:
PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y ESTATUTO JURÍDICO

plasmarse el estatuto jurídico concreto de las confesiones religiosas, y en esta medida supone una técnica a través de la cual hacer efectivo el derecho fundamental de libertad religiosa de las personas que profesan dicha religión. Pero al mismo tiempo supone una diferencia formal y material que ha sido objeto de críticas, e incluso considerada incompatible con los principios constitucionales de igualdad y de laicidad del Estado⁶¹.

Partiendo de estas consideraciones, el análisis de la norma legal citada –y con ella el establecimiento del estatuto del Islam en España- se afrontará distinguiendo entre los aspectos formales y materiales de la norma pacticia.

Desde su **perspectiva formal**, debemos precisar que las normas de origen pacticio celebradas con las confesiones religiosas no tienen una naturaleza jurídica unívoca, por lo que es preciso diferenciar entre dos tipos de normas, a saber: los Acuerdos celebrados por el Estado español con la Santa Sede, por un lado, y los Acuerdos de cooperación celebrados por el Estado español con los evangélicos, los musulmanes y los judíos, por otro. En efecto, mientras que los primeros son equiparados a los tratados internacionales⁶², los segundos tienen –tal como prevé el artículo 7 de la LOLR- la consideración de “leyes de las Cortes Generales”. Desde esta perspectiva, se debe, por tanto, diferenciar entre uno y otro tipo de acuerdos, mientras que para los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede la base normativa de su recepción en el ordenamiento jurídico español se encuentra, por un lado, en los artículos 94 y 96 de la CE y, por otro, en el artículo 1.5 del Código Civil, convirtiéndose los mencionados preceptos en el punto de referencia obligado de cualquier operador jurídico, por lo que se

⁶¹ Vid. FERNANDEZ-CORONADO, A.: “Valoración jurídica del sistema de cooperación con las confesiones minoritarias en España”, en *www.olir.it*, 13 págs.

⁶² En relación con dicha equiparación, vid. SSTC 66/1982, fundamento jurídico 5; 187/1991, fundamento jurídico 4; 155/1997, fundamento jurídico 2; y Auto TC 480/1989.

refiere a los Acuerdos de cooperación su punto de referencia se encuentra en el ya mencionado artículo 7 de la LOLR⁶³.

En cuanto a su **naturaleza jurídica**, debe señalarse que los Acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas minoritarias, y por ende el Acuerdo de 1992 celebrado con la CIE, sólo adquiere eficacia tras la aprobación mediante Ley de las Cortes Generales. Son, por tanto, dos los actos que han de producirse a la hora de analizar la naturaleza jurídica de estos Acuerdos o Convenios: proyecto de acuerdo, el primero, y ley de las Cortes Generales aprobando el mismo, ya que es a través de ésta como el acuerdo entra a formar parte del ordenamiento jurídico español, el segundo. En el caso de los tres Acuerdos de 1992, los proyectos de Ley presentados a las Cortes para su aprobación fueron aprobados en votación única de cada una de las dos Cámaras, sin que se introdujeran enmiendas a los mismos⁶⁴. Ahora bien, una vez aprobados los presentes Acuerdos tienen la consideración de Leyes ordinarias y pueden ser modificados a través de otras leyes con el único requisito de que dicha modificación debe ser comunicada a la otra parte firmante del Acuerdo, en nuestro caso: la CIE.

2.- Una segunda cuestión que debe ser abordada es la relativa a los **sujetos intervinientes en la celebración del acuerdo o convenio de cooperación**, y que en el caso que nos ocupa se concretan en el Estado español, por un lado, y la Comisión Islámica de España (en adelante, CIE), por otro. En cuanto al Estado, éste lo

⁶³ Art. 7 LOLR: “1. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales”.

⁶⁴ Sobre las negociaciones de los Acuerdos de 1992 y su tramitación parlamentaria, vid. FERNANDEZ-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, págs. 35-101.

hace en su máxima expresión, esto es, a través del Gobierno de la Nación. En este sentido, cabe señalar que el proceso negociador es iniciado por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia, que es el órgano que tiene atribuido –mediante la entonces Dirección General de Asuntos Religiosos (ahora denominada Dirección General de Relaciones con las Confesiones)- el desarrollo normativo de la libertad religiosa y las relaciones con las confesiones religiosas. Finalizadas las negociaciones y llegado el acuerdo, la aprobación como Proyecto de Ley se realizó en el seno del correspondiente Consejo de Ministros.

En cuanto a los sujetos confesionales religiosos firmantes⁶⁵ se les exige que estén inscritos en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, de conformidad con el artículo 5 de la LOLR, que tengan notorio arraigo en España y que estén agrupados bajo una entidad con estructura federativa⁶⁶. Para dar cumplimiento a estos requisitos, la “Comisión Islámica de España” se constituyó el 18 de febrero de 1992, de la unión de la FEERI⁶⁷ y la UCIDE⁶⁸, y su

⁶⁵ Sobre las confesiones religiosas como sujetos de los acuerdos, vid. MANTECON SANCHO, J.: “Las confesiones como partes contratantes de los acuerdos de cooperación con el Estado”, en VV.AA.: *Acuerdos del Estado español con las confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho eclesiástico del Estado*, Marcial Pons, Madrid 1996, págs. 583-594.

⁶⁶ La adopción de la estructura federativa es una exigencia del Estado para que puedan tener un estatuto bilateral. “La Federación aparece –afirmar FERNANDEZ-CORONADO- 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 acerca de la divinidad que pueden muy bien compartirse por varias iglesias, comunidades o asociaciones que, sin embargo, pertenecen a una misma creencia o confesión religiosa” (en “Los acuerdos del Estado español con las Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE) y la Federación de Comunidades Israelitas (FCI). (Consideraciones sobre los textos definitivos)”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1991, pág. 548).

⁶⁷ Constituida, el 5 de octubre de 1989, por 9 comunidades musulmanas: vid. *supra* nota 32.

inscripción como entidad Co-federativa en el RER se produjo el 19 de febrero de 1992. Cada Federación cuenta con sus propios órganos de dirección, independientes y diferenciados de los de la CIE.

Dos cuestiones resultan, por tanto, relevantes en el presente ámbito: la determinación, alcance y contenido de los términos “notorio arraigo”, la primera, y la estructura y organización de la Comisión Islámica de España, la segunda.

3.- Por lo que afecta al **notorio arraigo**⁶⁹, la petición fue presentada de modo oficial por la Asociación Musulmana de España al Director General de Asuntos Religiosos, el día 25 de abril de 1989, solicitando que se declarase a la Religión Islámica de notorio arraigo en España, teniendo en cuenta su ámbito y número de creyentes⁷⁰. Dicha solicitud fue analizada por la Comisión Asesora de Libertad Religiosa⁷¹, en su reunión de 14 de julio de 1989,

⁶⁸ Inscrita el 10 de abril de 1991 y constituida por 11 comunidades musulmanas: vid. *supra* nota 35.

⁶⁹ Vid. art. 7.1 LOLR.

⁷⁰ En el escrito de la Asociación Musulmana en España por el que se solicitaba el notorio arraigo del Islam en España se exponían los siguientes motivos: “...La religión islámica es de las creencias espirituales que han configurado la personalidad histórica de España. Nuestra cultura y tradición son inseparables de los fundamentos religiosos que han labrado las esencias más profundas del pueblo y del ser español (...) La religión islámica, por su ámbito y número de creyentes, ha alcanzado en la actualidad notorio arraigo en España...” (cit. en TATARY, R.: “Libertad religiosa y acuerdo de cooperación del Estado español con la Comisión Islámica de España”, en ABUMALHAM, M. (coord.): *Comunidades islámicas en Europa*, Madrid 1995, p. 167).

⁷¹ Con el propósito de clarificar y objetivar el concepto de notorio arraigo, en 1982 se designó una Ponencia en el seno de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, constituida por representantes de los tres tercios que la integran, la cual propuso los siguientes criterios orientadores: a) suficiente número de miembros, referido a la Federación u organismo agrupador de las distintas iglesias y denominaciones pertenecientes a la Confesión solicitante; b) Organización jurídica adecuada y vinculante para todas las Entidades agrupadas en la misma; c) Arraigo histórico en España desde un número de años que se considere adecuado, bien legalmente o

EL ISLAM EN ESPAÑA:
PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y ESTATUTO JURÍDICO

llegando a la conclusión de que las comunidades islámicas se extienden por gran parte del territorio español, en especial en el tercio sur de la Península y en la parte española del Norte de África, por lo que declaró de modo unánime el notorio arraigo de la religión islámica en España. En concreto, las claves y criterios que se tuvieron presentes en la toma de dicha decisión fueron de dos tipos, a saber: a) en lo que concierne al ámbito de la comunidad islámica, se parte de una visión del término arraigo muy amplia, lo cual permitió tener en consideración una serie de elementos “novedosos”: la importancia de la religión islámica en todo el mundo y el proceso constante de expansión de ésta (en especial en Europa); las perspectivas de crecimiento del Islam en España, debido sobre todo a la proximidad geográfica al territorio nuclear islámico y a la existencia de territorio español en el norte de África; y, a su vez, la tradición histórica y la estabilidad y permanencia de aquella en España. Es decir, el arraigo del Islam, lejos de determinarse exclusivamente a partir de una serie de variables empíricamente comprobables en ese preciso y concreto momento (esto es, en 1989), se vinculó a la existencia de una cultura común permanente y con posibilidad de futuro, que por sí misma era capaz de producir la evidencia de una presencia geográfica, socioeconómica y cultural de la que se tuviera una sensación evidente, esto es, notoria. Y b) respecto al número de creyentes o substrato social, su valoración se llevó a cabo, no por la mera aportación de unos datos estadísticos, sino por la constatación de la realidad sociológica preexistente a través de la estimación relativa, que no absoluta, de aquellos datos⁷². Esto es, se huyó de la

en la clandestinidad; d) Importancia de las actividades sociales, asistenciales, culturales, etc. de las confesiones peticionarias; e) Ámbito de las Confesión, valorado por su extensión territorial, número de sus iglesias locales, lugares de culto, etc.; y f) Institucionalización de los ministros del culto, esto es, proporcionalidad en relación a los miembros de la Confesión, certificación de estudios en centros idóneos, estabilidad, etc. (cit. en FERNANDEZ-CORONADO, A.: *Estado y confesiones religiosas...*, op. cit., pág. 37).

⁷² La CALR en su reunión de 5 de diciembre de 1983 abordó la cuestión del notorio arraigo y estableció las bases siguientes:

utilización de criterios puramente aritméticos, exigiendo sencillamente la existencia de un número significativo de fieles musulmanes que permitiera afirmar la consolidación del Islam en España como comunidad diferenciada. Nos encontramos, por tanto, ante un concepto jurídico indeterminado que ha ido siendo modelado y reinterpretado en el seno de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa⁷³ y respecto del cual es necesario adoptar las

“El concepto de “notorio arraigo” es completamente novedoso en nuestro Derecho y lleva una cierta carga de ambigüedad, por lo cual su interpretación es una cuestión de hecho que deberá ser examinada en cada caso.

Ello no es obstáculo para que la Comisión Asesora de Libertad Religiosa intente fijar unos criterios interpretativos que orienten la decisión de los poderes públicos en orden a la conclusión de pactos con las confesiones religiosas que dispondan de “notorio arraigo”.

El criterio de “notorio arraigo” en España no debe fijarse exclusivamente en términos de carácter constitutivo, antes bien, la situación represora de la libertad religiosa que se ha vivido en España ha impedido, en muchos casos, el desarrollo adecuado de las confesiones religiosas.

Los criterios legales que han de tenerse en cuenta al respecto son, por una parte, el número de miembros y el ámbito de las Confesión Religiosa, entendido éste último en cuanto al ámbito de extensión geográfica y en cuanto al ámbito de extensión temporal es arraigo histórico.

Las confesiones que pretenden pactar con el Estado han de tener suficiente número de miembros y una organización adecuada que represente a los integrantes y que pueda ser perfectamente identificada como interlocutor válido por el Estado.

La conclusión de pactos debe ser estudiada desde la perspectiva del interés general de la sociedad española. Por ello, ha de tenerse en cuenta la importancia de las actividades sociales, asistenciales, culturales, etc. de las iglesias peticionarias”

(cit. en MORENO ANTON, M.: “Algunos aspectos controvertidos sobre los acuerdos de cooperación con las confesiones religiosas”, en *Revista Jurídica. Universidad Autónoma de Madrid*, 2000, pág. 121).

⁷³ Sobre el concepto de notorio arraigo, vid. CONTRERAS MAZARIO, J.M.: “El Estado español y las comunidades judías: del desarraigo al notorio arraigo de los judíos españoles”, en MARTIN SANCHEZ, I. y GONZALEZ SANCHEZ, M. (Coords.): *Los judíos en España. Cuestiones del Acuerdo de cooperación con la FCJE de 1992*, Madrid 2010, págs. 57-88; FERNANDEZ-CORONADO, A.:

medidas legislativas necesarias a fin de dotarlo de requisitos objetivos, que permitan superar la inseguridad jurídica actual.

En enero de 1991 comenzaron formalmente las negociaciones con la FEERI, produciéndose meses más tarde (el 8 de abril de 1991) la creación de la UCIDE, a iniciativa de la Asociación Musulmana en España. Aunque el Estado mantuvo las conversaciones de manera simultánea con ambas Federaciones, optó por apoyar la necesidad de que éstas federaciones se agruparan en una Entidad única, con personalidad jurídica propia e independiente, mediante su inscripción en el RER, y que se encargase de la negociación y firma del Acuerdo, así como de su seguimiento; ello dio origen a la Comisión Islámica de España.

4.- Llegados a este punto, y por lo que se refiere a la **Comisión Islámica de España**, dos cuestiones centran la atención: su organización, la primera, y su funcionamiento, la segunda. La creación de la CIE se produjo en febrero de 1992, fecha en que se aprobaron sus Estatutos, y en la que se señala que la misma está compuesta por dos Federaciones, a saber: la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE) y la Federación Española de Entidades Islámicas (FEERI); composición que determina no sólo la organización de la CIE, sino sobre todo su funcionamiento. Este hecho produjo que en los Estatutos de la CIE haya una escasa, por no decir nula, referencia a su organización, al régimen interno y al

“Valoración jurídica del sistema de cooperación...”, op, ci., págs.6-7; ID.: “Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo”, en *Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos*, 2000, págs. 285-302; LEGINA, J.: “Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: Control administrativo y concepto de notorio arraigo”, en *Revista española de Derecho administrativo*, nº 44 (1984), págs. 689 y ss.; VILLA, M.J.: “Reflexiones en tomo al concepto de “notorio arraigo” en el arto 7 de la Ley Orgánica de Libertad religiosa”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 1 (1985), pp. 143-183.

funcionamiento; conteniendo una estructura muy primaria y de escasa funcionalidad.

La presente Entidad tiene ante todo un carácter esencialmente instrumental de relaciones con la Administración, lo que se pone de manifiesto en el propio artículo 1º de sus Estatutos al establecer que “la FEERI y la UCIDE constituyen una Entidad islámica denominada “Comisión Islámica de España”, para la negociación, firma y seguimiento del Acuerdo de cooperación con el Estado”. Ello tiene igualmente su reflejo en los fines que se asignan a la propia Entidad, y que se concretan en dos: a) la representación de las entidades religiosas islámicas a que se refiere el artículo 1º, y b) impulsar y facilitar la práctica del Islam en España, de acuerdo con los preceptos del Corán y de la Sunna (art. 4º).

El origen bicéfalo presente en la creación de la CIE tuvo su reflejo en los **órganos rectores** de la misma, y explica la composición de cada uno de sus dos órganos jerárquicos, a saber: a) la *Comisión Permanente* y la *Secretaría General* (art.5).

La **Comisión Permanente**, que está integrada por seis miembros (3 en representación de la UCIDE y 3 de la FEERI) cuyo mandato es de seis años (art. 6.1)⁷⁴43, tiene asignadas las siguientes funciones:

- a) el nombramiento de los dos Secretarios Generales que integran el otro órgano rector de la CIE: la *Secretaría General*;
- b) la modificación de los Estatutos de la CIE;
- c) la aprobación tanto del presupuesto como de las cuentas anuales de cada ejercicio;

⁷⁴ Se prevé la posibilidad de que pueda haber nuevos miembros siempre que sean propuestos por 10 comunidades (art. 6.2 de los estatutos).

EL ISLAM EN ESPAÑA:
PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y ESTATUTO JURÍDICO

- d) la deliberación de todo asunto que sea sometido a su consideración respecto a la aplicación, ejecución y seguimiento del Acuerdo de cooperación con el Estado;
- e) la admisión de las solicitudes de incorporación de nuevas comunidades a la CIE; y
- f) cualquier otra facultad que se corresponda con los fines para los que ésta se constituye (art. 6.3).

Las decisiones y acuerdos de la Comisión Permanente deben ser aprobados “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 a que se refiere el párrafo 2º de este artículo” (art. 6.4). Se opta, pues, por un sistema de doble mayoría (mayoría de 4 votos, procedentes 2 de la UCIDE y 2 de la FEERI) que condiciona todo posible acuerdo a lo que en el seno de cada federación se haya decidido votar.

El otro órgano rector de la CIE está constituido por la **Secretaría General**, integrada por dos Secretarios Generales (uno de cada Federación) que asumen, conjuntamente, las funciones siguientes: a) ostentar la representación legal de la CIE; b) ejecutar los acuerdos adoptados por la Comisión Permanente; c) convocar a esta Comisión fijando además su orden del día; e) elaborar el presupuesto, y f) certificar de formar mancomunada los necesarios certificados y acreditaciones (art. 7). Estos Secretarios Generales tienen el encargo, asignado por el Acuerdo de 1992, de dar conformidad: a) a la certificación de incorporación a la CIE de las comunidades y Federaciones musulmanas, a efectos de su constancia en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia (art. 1.2 Acuerdo 1992); b) a la certificación de fines religiosos exigida para la inscripción de entidades asociativas en ese mismo Registro (art. 1.3 Acuerdo 1992); c) a la certificación de carácter de mezquita o lugar de culto y de la condición de imam o dirigente religioso islámico, a efectos de la aplicación de lo previsto

en los artículos 2 y 3 del Acuerdo, y d) a las propuestas que las diferentes comunidades musulmanas presenten en cuanto a los contenidos de la enseñanza religiosa islámica que vaya a impartirse en los centros públicos y privados concertados correspondientes (art. 10.3 Acuerdo 1992).

Aunque está previsto que otras Federaciones o grupos de comunidades musulmanas (en número mínimo de 10) puedan, a su vez, proponer otros Secretarios Generales, la realidad es que dicha posibilidad no se ha producido, bien porque ninguna otra Federación ha sido aceptada para formar parte de la CIE, bien porque hasta momentos recientes sólo una comunidad musulmana (la Comunidad Islámica en España) ha formado parte de la CIE sin estar integrada ni en la UCIDE ni en la FEERI, lo que no le permite proponer un tercer Secretario General.

Esta situación se ha modificado –como se ha puesto de manifiesto con anterioridad- a raíz de la promulgación del RD 1384/2011, con el que se ha incorporado como miembros de la CIE nuevas comunidades y federaciones musulmanas. Desde su aprobación se han incorporado un total de 267 comunidades musulmanas (sin contar las comunidades incorporadas a través de la UCEDE y de la FEERI) y 14 federaciones. Sin embargo, ello no ha modificado hasta ahora la estructura reseñada, ya que las nuevas incorporaciones no han hecho uso de lo dispuesto estatutariamente, por lo que la representación sigue siendo exclusivamente bicéfala. Pero nada impide que lo pudieran hacer y ello situaría a las comunidades musulmanas en una situación totalmente anómala y de parálisis, ya que teniendo en cuenta las cifras reseñadas el número de Secretarios General podría superar la decena.

5.- Por lo que se refiere al **contenido material**, cabe diferenciar entre derechos individuales y derechos colectivos. Dentro de los primeros se encuadran derechos tales como el matrimonio y su reconocimiento de efectos civiles (art. 7 Acuerdo 1992), la asistencia religiosa en centros públicos, en especial a las

Fuerzas Armadas (art. 8 Acuerdo 1992) y en otros centros públicos análogos (art. 9 Acuerdo 1992), la enseñanza religiosa en centros docentes públicos (art. 10 Acuerdo 1992) y la celebración de las festividades religiosas y del descanso semanal (art. 12 Acuerdo 1992). Por otro lado, y desde el plano colectivo, se destacan los derechos al culto y al establecimiento de lugares de culto y de cementerios propios (art. 2 Acuerdo 1992), al nombramiento y designación de los ministros de culto (art. 3 Acuerdo 1992), al secreto profesional (art. 3 Acuerdo 1992), así como a ser incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social (art. 5 Acuerdo 1992), a recibir y organizar ofrendas y colectas (art. 11 Acuerdo 1992), así como a la exención de determinados impuestos y tributos (art. 11 Acuerdo 1992), se garantiza la tutela de la difusión y fomento del patrimonio cultural de interés religioso (art. 13 Acuerdo 1992) y, finalmente, la tutela de las cuestiones relacionadas con la alimentación halal (art. 14 Acuerdo 1992).

4. ESTATUTO JURÍDICO DE LAS COMUNIDADES MUSULMANAS EN ESPAÑA

A la hora de determinar el estatuto jurídico de la confesión musulmana en España, y partiendo de la Ley 26/1992, el mismo viene determinado por un conjunto de materias, entre las que destacan las relativas a la asistencia religiosa en centros públicos, la enseñanza religiosa, el régimen económico, el personal religioso, el matrimonio religioso, la celebración de festividades y el descanso semanal, la alimentación propia y los lugares de culto y ritos funerarios. Materias todas ellas que abordaremos a continuación, con especial atención a su desarrollo y ejercicio en el momento actual.

4.1. ASISTENCIA RELIGIOSA MUSULMANA EN CENTROS PÚBLICOS

1.- En cuanto a la temática de la asistencia religiosa, el artículo 2.1 de la LOLR garantiza “el derecho de toda persona... a recibir asistencia religiosa” (apartado 1, punto b), lo que supone que

ninguna persona pueda ser impedida de “recibir asistencia religiosa de su propia confesión”, ni constreñida a practicar o a concurrir a actos de culto o a prácticas religiosas o de similar naturaleza contrarias a sus propias creencias o convicciones. Mientras que la manifestación positiva encuentra su plasmación en el apartado 3 del mismo artículo.

Desde el punto de vista **conceptual**, es necesario acudir –en primer término- a la LOLR, ya que en ella se garantiza el derecho de toda persona “a practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión” y a “no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales” (art. 2.1.b), añadiendo a tal efecto que “para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia” (art. 2.3). Partiendo de esta norma, el derecho a recibir asistencia religiosa es configurado como un derecho de inmunidad de coacción reconocido a toda persona, pero al mismo tiempo como una función promocional necesaria para hacer real y efectivo el derecho de libertad religiosa en los mencionados centros públicos. La asistencia religiosa tiene, pues, en nuestro Derecho una doble configuración y, por consiguiente, una doble naturaleza jurídica, a saber: como derecho subjetivo de las personas y como garantía positiva para los poderes públicos.

En tanto que derecho subjetivo supone su reconocimiento como facultad y, por tanto, como un derecho frente al Estado, que conlleva el reconocimiento de un deber jurídico de los poderes públicos y de terceros en favor del respeto y tutela de un ámbito de inmunidad de coacción en el ejercicio del derecho de libertad de convicciones por parte de cualquier persona (art. 2.1 LOLR). Mientras que como garantía positiva, la asistencia religiosa sólo es predicable respecto de los centros públicos y sólo en la medida y respecto de aquellos centros en que la libertad física de las personas

se vea restringida por el sistema de régimen interior del centro y únicamente respecto de aquellos ciudadanos que se encuentren en una situación de dependencia o internamiento en dicho centro⁷⁵. En este sentido, el TC ha manifestado que la función promocional del Estado encuentra su campo de actuación propio en los establecimientos públicos, que, por otra parte, son los únicos donde puede situarse una relación de dependencia, ya sea por una situación administrativa de sujeción especial, ya sea por una situación de internamiento en determinados establecimientos (STC 166/1996).

Con la presente función, se obliga a los poderes públicos a intervenir para transformar las estructuras existentes con objeto de equilibrar las desigualdades reales de individuos y grupos. No se trata sólo de remover obstáculos, sino de que el Estado desarrolle una función de propuesta y actuación directa encaminada a favorecer el real y efectivo ejercicio del derecho de libertad religiosa (art. 9.2 CE en relación con el art. 2.3 LOLR). Partiendo de esta configuración, la asistencia religiosa se convierte en una garantía positiva a través de la cual los poderes públicos facilitan a las personas dependientes de determinados centros públicos las condiciones necesarias para el cumplimiento de sus intereses religiosos o filosóficos⁷⁶. En definitiva, se está en presencia de un derecho que supone para el Estado un triple deber jurídico, a saber: respeto, garantía y promoción.

En consecuencia, por asistencia religiosa en centros públicos debe entenderse aquella ayuda dirigida a la satisfacción de los intereses religiosos que los poderes públicos están obligados a prestar a aquellos ciudadanos que se encuentren en situación de dependencia o en aquellas otras circunstancias que hagan difícil, o

⁷⁵ Vid. CONTRERAS MAZARIO, J.M.: *Laicidad del Estado y asistencia religiosa en centros docentes*, Ed. Dykinson, Madrid 2002.

⁷⁶ Cfr. CONTRERAS MAZARIO, J.M.: *Régimen jurídico de la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas en el sistema española*, Ministerio de Justicia, Madrid 1989.

incluso imposible si el Estado no colaborase, el ejercicio del derecho a la libertad religiosa.

Partiendo del concepto de asistencia religiosa en centros públicos establecido *supra*, se va abordar seguidamente el régimen jurídico establecido para la misma en una serie de ámbitos espaciales de aplicación y en los que tradicionalmente se ha venido prestando dicho servicio. Nos estamos refiriendo concretamente al ámbito de los Fuerzas Armadas, de instituciones penitenciarias y de los centros hospitalarios. A estos tres ámbito tradicionales, se ha añadido el de los centros docentes públicos, ámbito al que también aquí vamos a hacer referencia.

2.- A la hora de abordar el régimen jurídico de la **asistencia religiosa a los miembros de las Fuerzas Armadas** resulta imprescindible partir del modelo establecido para la asistencia religiosa de los católicos, y de ahí ver su extensión o no a los fieles de la confesión musulmana.

El derecho a recibir **asistencia religiosa católica** es configurado como un derecho individual y sólo de manera derivada su prestación corresponde a la Iglesia Católica (AAR). Se acoge así el contenido del artículo 2.1 de la LOLR y, por tanto, la configuración de la asistencia religiosa como un derecho subjetivo de autonomía. No obstante, el modelo diseñado para la asistencia religiosa de los católicos se caracteriza por la creación, dentro del organigrama de las Fuerzas Armadas, de un “servicio de asistencia religiosa” (Real Decreto 1145/1990, de 7 de septiembre, por el que se crea el Servicio de Asistencia Religiosa en las Fuerzas Armadas y se dictan normas sobre su funcionamiento) en el que se integra la estructura del Ordinariato Castrense, bajo la dirección del Arzobispo General Castrense y cuyo coste de mantenimiento corre a cargo

enteramente del Estado, tanto respecto a los gastos materiales como a los de personal (AAR)⁷⁷.

Por lo que se refiere a la vinculación del personal religioso, capellanes castrenses, con las autoridades públicas, ésta es contractual pudiendo ser calificada dicha prestación como de servicios profesionales, por lo que la dependencia funcional del capellán se produce con la autoridad religiosa, correspondiendo a ésta tanto su nombramiento como su cese (arts. 8 y 9 Real Decreto 1145/1990). Dicho personal religioso será de carácter permanente y no permanente, basado en el elemento de la temporalidad y vinculación del mismo con el Servicio de Asistencia Religiosa, lo que supone que los primeros sean asimilados a la condición de funcionario, mientras que los no permanentes tendrán la condición de personal laboral al servicio de las Fuerzas Armadas.

Partiendo de esta distinción, y respecto al personal permanente, cabe precisar que el mismo se encuentra en una situación que puede calificarse como de integración, al ser configurados como personal civil al servicio de la Administración militar, lo que les aproxima al modelo alemán en el que no se les otorga grado militar alguno, pero con matizaciones importantes. Este elemento de integración se ve reforzado por el hecho de que con relación a los regímenes retributivo y disciplinario este personal esté asimilado, respecto al primero al personal militar y en el segundo a los funcionarios en general, salvo por lo que se refiere a sus actividades en sentido formal que lo estará a la disciplina militar y organizativamente a los mandos militares. Ello pone de manifiesto la estrecha relación que aún existe con la Administración del Estado y que el sistema sigue próximo al de un servicio público, prestado por el Estado mismo, pudiendo ser tipificados los ministros del culto como “servidores” del Estado en el ejercicio de esa función.

⁷⁷. Cfr. CONTRERAS MAZARIO, J.M.: “la asistencia religiosa a los miembros católicos de las Fuerzas Armadas en la Ley reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. VI (1990), págs. 49-86.

En cuanto al personal no permanente, el mismo no se encuentra integrado en la administración civil, y el nexo de unión entre este personal y los poderes públicos es una relación contractual de tipo temporal, cuya duración máxima es de ocho años. Así pues, podemos afirmar que su relación será esencialmente administrativa, tanto por lo que se refiere a sus retribuciones económicas cuanto a su régimen disciplinario. El personal religioso no permanente está asimilado económicamente al personal civil de las Fuerzas Armadas, mientras que por lo que se refiere a sus funciones, éstas son ejercidas bajo la autoridad del mando militar y con sujeción a la disciplina interna del centro, pero el presente personal no está sujeto ni al derecho ni a la jurisdicción militar.

Se pone de este modo fin a los llamados “cuerpos eclesiásticos castrenses” (Disposición adicional 7^a de la Ley reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional), y con ello a la modalidad de integración orgánica que había sido la adoptada para prestar hasta ahora la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas, a través de la asimilación o equiparación de dicho personal con los militares. La relación funcional es sustituida por la contractual, en este caso entre la Autoridad militar y el personal religioso adscrito al Ordinariato General Castrense, a través de un contrato de prestación de servicios. Se asegura a través de esta nueva modalidad la estabilidad de la prestación asistencial, al tiempo que los riesgos de confusión entre funciones estatales y funciones religiosas son menores y menor es también la posible colisión con el principio de laicidad.

Desde el punto de vista de su prestación, la misma sigue encomendándose a la jurisdicción eclesiástica castrense (Arzobispado), cuyo máximo órgano es el Ordinario (Arzobispado) General Castrense, en cuyo nombramiento participará el Estado español, primero tomando parte a través del Ministerio de Asuntos Exteriores en la elaboración de la correspondiente terna y después a través del acto de presentación de uno de ellos al Rey al Sumo

Pontífice para su nombramiento (art. I.3 del Acuerdo de 28 de julio de 1976⁷⁸).

Por lo que respecta al **resto de confesiones religiosas**, cabe señalar que ésta se hace depender de la correspondiente celebración por parte de la misma de un Acuerdo de cooperación con el Estado, lo que en el momento actual sólo se ha plasmado en tres casos, saber: con los evangélicos, con los judíos y con los musulmanes. En los tres Acuerdos la materia de la asistencia religiosa en centros públicos se regula de manera semejante, y en caso del Acuerdo con la CIE en su artículo 8⁷⁹, configurándose como un derecho individual cuya prestación corre a cargo de la correspondiente confesión religiosa. Hasta la actualidad dicho precepto no ha sido

⁷⁸ Cfr. CONTRERAS MAZARIO, J.M.: La asistencia espiritual en el Derecho canónico y Concordado. El Ordinariato Castrense en España, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2001.

⁷⁹ Art. 8 Acuerdo de 1992: “1. Se reconoce el derecho de los militares españoles musulmanes, sean o no profesionales, y de cuantas personas de dicha religión presten servicio en las Fuerzas Armadas, a recibir asistencia religiosa islámica y a participar en actividades y ritos religiosos propios del Islam, previa la oportuna autorización de sus Jefes, que procurarán hacer compatibles con las necesidades del servicio, facilitando los lugares y medios adecuados para su desarrollo.

2. Los militares musulmanes que no puedan cumplir sus obligaciones religiosas islámicas, especialmente la oración colectiva en común del viernes, por no haber mezquita o, en su caso, oratorio en el lugar de su destino, podrán ser autorizados para el cumplimiento de aquéllas en la mezquita u oratorio de la localidad más próxima, cuando las necesidades del servicio lo permitan.

3. La asistencia religiosa islámica será dispensada por los Imanes o personas designadas con carácter estable por las Comunidades Islámicas pertenecientes a la Comisión Islámica de España, autorizados por los mandos correspondientes que prestarán la colaboración precisa para el desempeño de sus funciones en términos de igualdad con los ministros de culto de otras Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas que tengan firmados Acuerdos de Cooperación con el Estado.

4. Las autoridades correspondientes comunicarán el fallecimiento de los militares musulmanes, ocurrido durante la prestación del servicio, a la familia del fallecido”

desarrollado en el ámbito de las Fuerzas Armadas por lo que no existe prestación alguna a miembros de esta confesión religiosa.

3.- Al igual que en caso anterior, en el **ámbito penitenciario** debemos distinguir entre el supuesto establecido para la Iglesia católica y el reconocido para las confesiones con Acuerdo de cooperación⁸⁰.

El **modelo de la Iglesia católica** parte de lo establecido en el artículo VI del AAJ, cuyo desarrollo en el caso específico de los centros penitenciarios se encuentra en el Acuerdo celebrado con la Conferencia Episcopal y que se publicó por Orden Ministerial de 24 de noviembre de 1993 (*B.O.E.* de 31 de diciembre). El modelo adoptado es el de contratación, en esta ocasión con la Diócesis correspondiente, y no con el sacerdote que la presta directamente. Es, por tanto, la propia confesión, en este caso la Diócesis la que asume la función de empresa de servicios, la cual es contratada por el centro penitenciario y es a ésta a la que el centro entrega las cantidades globales relativas a la prestación del servicio de asistencia religiosa llevadas a cabo por el personal religioso (art. 5). Se pone de este modo de manifiesto que nos encontramos ante una actividad propiamente religiosa o espiritual que realiza directamente la confesión correspondiente. El personal religioso es nombrado por el Ordinario de lugar y, por tanto, su vinculación es respecto al mismo, al tiempo que la autoridad penitenciaria se limita a autorizar la realización de sus funciones pastorales (art. 3) y facilitar aquellas condiciones y medios que sean necesarios para su real y efectiva realización (arts. 4 y 7).

Entre las funciones que se les atribuye, de carácter *cuasi* parroquial, están las siguientes:

⁸⁰ Sobre esta temática, vid. GALLIZO LLAMAS, M.: "Asistencia religiosa en centros penitenciarios", en *Jornadas jurídicas sobre la libertad religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid 2008, págs. 555-561.

EL ISLAM EN ESPAÑA:
PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y ESTATUTO JURÍDICO

- a) celebrar la Santa Misa los domingos y festividades religiosas;
- b) instrucción y formación religiosa y asesoramiento en cuestiones religiosas y morales;
- c) celebración de actos de culto y administrar los sacramentos;
- d) visitar a los internos a su ingreso en el establecimiento y recibir en su despacho a aquéllos que deseen exponerle las dudas y problemas que les afecten; y
- f) colaboración en la humanización de la vida penitenciaria (art. 2).

En relación con la **confesión islámica**, cabe señalar que en este ámbito se ha producido una evolución importante, toda vez que respecto de las confesiones religiosas con Acuerdo de cooperación de 1992 el modelo prácticamente se ha equiparado con el adoptado para la Iglesia católica. En estos Acuerdos, la asistencia religiosa se configura como un derecho de los internados en los mencionados centros públicos, y entre ellos los establecimientos penitenciarios (art. 9⁸¹). La prestación de la asistencia espiritual se encomienda a

⁸¹ Art. 9 del Acuerdo con la CIE: “1. Se garantiza el ejercicio del derecho a la asistencia religiosa de los internados en centros o establecimientos penitenciarios, hospitalarios, asistenciales u otros análogos del sector público, proporcionada por los Imanes o personas designadas por las Comunidades, que deberán ser autorizados por los organismos administrativos competentes. Las direcciones de los centros o establecimientos públicos estarán obligadas a transmitir a la Comunidad Islámica correspondiente las solicitudes de asistencia religiosa recibidas de los internos o de sus familiares, si los propios interesados no estuvieren en condiciones de hacerlo. La asistencia religiosa prevista en este artículo comprenderá la que se dispense a los moribundos, así como las honras fúnebres del rito islámico.

2. En todo caso, la asistencia religiosa a que se refiere el número anterior se prestará con pleno respeto al principio de libertad religiosa y con observancia de las normas de organización y régimen interno de los centros, libre y sin limitación de horario. Por lo que se refiere a los establecimientos penitenciarios, la asistencia religiosa se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penitenciaria.

las correspondientes confesiones religiosas, mediante la labor pastoral de los ministros del culto designados por éstas, que deberán ser autorizados por los centros penitenciarios correspondientes.

En cuanto al contenido de la asistencia religiosa, éste abarca la asistencia a actos de culto, la prestación de servicios rituales, la atención pastoral y la instrucción y el asesoramiento moral y religioso, pero también aquella que sea necesaria dispensar a los moribundos, así como las honras fúnebres del rito (art. 2 RD 710/2006).

Para la prestación de dicha asistencia espiritual se establece un sistema de libre acceso por parte de los ministros del culto en los centros penitenciarios, los cuales serán designados por las respectivas confesiones y autorizados por las autoridades penitenciarias competentes (arts. 3, 4 y 5 RD 710/2006), con la única limitación de que la misma se realice con pleno respeto al principio de libertad religiosa, así como a las normas de régimen interno de los establecimientos, en especial las derivadas de la necesaria observancia de las normas referidas al horario y la disciplina del centro (art. 8 RD 710/2006).

Por lo que respecta al régimen económico, se produce un trato normativo distinto entre los tres Acuerdos. Así, mientras que en los acuerdos con la FEREDE y la FCIE se establece que los gastos corran a cargo de la respectiva comunidad o confesión, en el supuesto concreto de la CIE se prevé que *“serán sufragados en la forma que acuerden los representantes de la Comisión Islámica de España con la dirección de los centros y establecimientos públicos”*,

3. Los gastos que origine el desarrollo de la asistencia religiosa serán sufragados en la forma que acuerden los representantes de la Comisión Islámica de España, con la dirección de los centros y establecimientos públicos contemplados en el número 1 de este artículo, sin perjuicio de la utilización de los locales que, a tal fin, existan en dichos centros o establecimientos”.

EL ISLAM EN ESPAÑA:
PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y ESTATUTO JURÍDICO

lo que permite la posibilidad de que ambas instituciones lleguen a algún tipo de acuerdo a efectos de que el gasto, sobre todo relativo al personal, pueda ser sufragado como servicio por parte del propio centro público, sin que en ningún caso ello pueda entenderse como integración orgánica.

Este precepto se ha desarrollado por la Instrucción 6/2007, de 21 de febrero, de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, relativa a la asistencia religiosa musulmana. En la misma se establece que para la entrada de imames en los centros penitenciarios, éstos deberán presentar la siguiente documentación:

- Certificado negativo de antecedentes penales en España;
- Para los imames de nacionalidad extranjera (además del anterior), Certificado negativo de antecedentes penales en el país de origen;
- Certificado de la iglesia o comunidad de la que dependan acreditándoles como ministros del culto, con la conformidad de la Comisión Islámica de España; e
- Indicación del centro o centros donde van a efectuar sus actividades religiosa⁸².

En el momento actual, hay únicamente once imames autorizados que prestan asistencia religiosa en centros penitenciarios⁸³.

⁸² Sobre este tema, vid. RODRIGUEZ BLANCO, M.: “Asistencia religiosa penitenciaria de las confesiones minoritarias con Acuerdo de cooperación”, en MARTIN SANCHEZ, I. y GONZALEZ SANCHEZ, M. (coords.): *Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en España*, Fundación Universitaria Española, Madrid, págs. 183-207.

⁸³ Este dato se ha obtenido del trabajo *Estudio demográfico...*, op. cit., pág. 12.

4.- Una situación muy próxima a la primera se produce en el **ámbito hospitalario**, donde debe distinguirse, una vez más, entre el régimen de la asistencia religiosa católica y el de otras confesiones⁸⁴.

Por lo que se refiere a la **asistencia religiosa católica**, la misma está regulada por la Orden Ministerial de 20 de diciembre de 1985, por la que se publica el acuerdo celebrado con la Conferencia Episcopal⁸⁵, y por Convenio de 23 de abril de 1986, celebrado con el INSALUD. En dicha normativa, la asistencia religiosa católica se concibe como un servicio interno a prestar por el propio centro, lo que lleva a la existencia de un Servicio de Asistencia Religiosa (art. 2 OM), y con él a que estemos en presencia de un modelo de integración, por el cual la financiación de la misma corra a cargo íntegramente del centro hospitalario (art. 6 y Anexo III OM; art. 9 Convenio). Ahora bien, esta integración no es de naturaleza orgánica como sucedía anteriormente, y por tanto el cuerpo funcional de capellanes se declara a extinguir, sino de tipo contractual, a través del cual es el centro el que contrata bien con la diócesis correspondiente, bien directamente con el sacerdote que la presta. Sería más adecuado –a nuestro juicio– que se estableciera con carácter general y obligatorio la primera fórmula, y que no fuera directamente el centro el que contrate con el ministro de culto, ya que posiciona al centro público como empresa y ello puede introducir factores de confusión que no sería bueno que se produjeran. Amen de que en este ámbito el personal religioso es designado por la autoridad eclesiástica, pero nombrado por el centro hospitalario, con la vinculación para las autoridades del centro de

⁸⁴ Respecto a esta temática, vid. FERNÁNDEZ ARRUTY, J.A.: “La asistencia religiosa en los centros hospitalarios públicos”, en AA.VV.: *Dimensiones jurídicas del factor religioso. Estudios en homenaje al Profesor López Alarcón*, Murcia 1987, pp. 129-140; ID.: “La asistencia religiosa en los centros hospitalarios públicos en España”, en AA.VV.: *La libertad religiosa*, UNAM, México 1996, pp. 639-649; MOLANO, E.: “La asistencia religiosa en hospitales públicos”, en *Dimensiones jurídicas ...*, op. cit., pp. 321-338.

⁸⁵ B.O.E. de 21 de diciembre de 1985.

nombrar al designado. Nos encontramos, pues, ante un modelo a medio camino entre la asistencia religiosa militar y la de prisiones.

Esta modalidad de asistencia religiosa, como en el caso de las Fuerzas Armadas, no ha sido desarrollada para las **confesiones distintas de la católica**, ni tan siquiera en el caso de las confesiones con acuerdo de cooperación en general y para la confesión islámica en particular, respecto de las cuales parece optarse por un modelo de libre acceso y de autofinanciación al menos en el supuesto de judíos y evangélicos (art. 9), pero cuyo desarrollo concreto aún está por determinar.

5.- El análisis sobre la asistencia religiosa en centros públicos permite llegar a la conclusión de que la misma ha tenido un escaso desarrollo en lo que respecta a la asistencia religiosa musulmana, con la única excepción de la prestación que de la misma se realiza en Instituciones penitenciarias. A este respecto, se debe señalar que **el hecho de que dicha asistencia religiosa sea prestada por personal cualificado (imanes) que hayan sido propuestos por la CIE supone un elemento positivo de normalización**. La presente experiencia debería ser tenida en cuenta en relación con la asistencia religiosa en hospitales y ejército, ya que se trata de dos ámbitos sensibles cada uno con peculiaridades propias. No obstante, **el hecho de que en estos dos ámbitos no se preste asistencia espiritual lejos de poder entenderse como un factor para evitar los conflictos, introduce el germen de la distinción no justificada**. Por ello, nos mostramos partidarios de que esta temática se introduzca como ámbito de reflexión, ya que puede servir como **un elemento significativo de normalización de la cuestión religiosa en nuestra sociedad**.

4.2. ENSEÑANZA RELIGIOSA MUSULMANA EN CENTROS DOCENTES

1.- La segunda manifestación material la encontramos en el **derecho a la enseñanza o formación religiosa**, el cual ha sido igualmente reconocido de manera negativa en el punto b) del

apartado 1, del artículo 2 de la LOLR; reconocimiento que se concreta, a nivel general, a favor de toda persona, tanto dentro como fuera del ámbito estrictamente docente, y, a nivel especial, reconocérselo en todos y cada uno de los centros escolares, tanto privados como públicos, a los titulares del derecho a la educación⁸⁶.

En cuanto a su alcance, precisar que la LOLR no establece ningún tipo de nexo de unión causa-efecto entre la creencia, convicción o religión profesada y la enseñanza religiosa a recibir, lo que –a nuestro entender- debe interpretarse como un importante salto cualitativo a favor del derecho a la libertad de conciencia. En este sentido, se reconoce el derecho de toda persona “*a recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole*”, al tiempo que se garantiza el derecho “*a elegir, tanto dentro como fuera del ámbito escolar, la enseñanza religiosa que esté de acuerdo con las propias convicciones*”, lo que supone tanto el derecho a recibir una enseñanza o formación religiosa o moral como el derecho a no recibir ninguna. Y todo ello con independencia de las creencias o convicciones ideológicas, filosóficas o religiosas profesadas, lo que supone, por un lado, que nadie esté obligado a recibir enseñanza religiosa o moral contraria a sus propias convicciones, pero además que tampoco sea obligado a recibir este tipo de enseñanzas contra su voluntad, por otro. Todo ello permite establecer un ámbito material mínimo integrado por el siguiente contenido: nadie podrá ser impedido de recibir, impartir o elegir enseñanza religiosa o moral de conformidad con las propias creencias o convicciones, ni constreñido a recibir enseñanza religiosa contraria a las mismas o a su voluntad, y nadie podrá impedir la enseñanza religiosa o moral a un no creyente, ni el que se

⁸⁶ Por lo que respecta a la adopción del sistema educativo general como de sus contenidos mínimos y comunes, así como en relación a la garantía del derecho de igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales, la competencia corresponde exclusivamente al Estado (art. 149.1^a y 30^a de la CE).

pueda elegir una enseñanza religiosa o moral distinta de las propias convicciones⁸⁷.

2.- Por lo que respecta al **Acuerdo de cooperación de 1992**, la enseñanza religiosa a favor de las personas pertenecientes a las comunidades religiosas integradas en la Comisión Islámica de España es concretada, en el artículo 10⁸⁸, en el reconocimiento de las enseñanzas de la religión musulmana como un derecho subjetivo de

⁸⁷ Para un estudio más en profundidad sobre esta temática, vid.: CONTRERAS MAZARIO, J.M.: *La enseñanza de la religión en el sistema educativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1992; CUBILLAS RECIO, L.M.: *Enseñanza confesional y cultura religiosa*, Universidad de Valladolid, Valladolid 1997.

⁸⁸ Art. 10: “1. *A fin de dar efectividad a lo dispuesto en el artículo 27.3 de la Constitución, así como en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, se garantiza a los alumnos, a sus padres y a los órganos escolares de gobierno que lo soliciten, el ejercicio del derecho de los primeros a recibir enseñanza religiosa evangélica [judía o musulmana, según los casos] en los centros docentes públicos y privados concertados, siempre que, en cuanto a estos últimos, el ejercicio de aquel derecho no entre en conflicto con el carácter propio del centro, en los niveles de educación infantil, educación primaria y educación secundaria.*

2. *La enseñanza religiosa musulmana será impartida por profesores designados por las Iglesias pertenecientes a la CIE, con la conformidad de ésta.*

3. *Los contenidos de la enseñanza religiosa musulmana, así como los libros de texto relativos a la misma, serán señalados por las Iglesias respectivas con la conformidad de la CIE.*

4. *Los centros docentes públicos y los privados concertados a que se hace referencia en este artículo deberán facilitar los locales adecuados para el ejercicio de aquel derecho en armonía con el desenvolvimiento de las actividades lectivas.*

5. *Las Iglesias pertenecientes a la CIE podrán, de acuerdo con las autoridades académicas, organizar cursos de enseñanza religiosa en los centros universitarios públicos, pudiendo utilizar los locales y medios de los mismos.*

6. *Las Iglesias pertenecientes a la CIE podrán establecer y dirigir centros docentes de los niveles educativos que se mencionan en el número 1 de este artículo, así como centros universitarios y seminarios de carácter religioso u otras Instituciones de Estudios Eclesiásticos con sometimiento a la legislación general vigente en la materia”.*

los alumnos que podrá ejercerse tanto en los centros escolares públicos como en los privados concertados, aunque en este segundo supuesto se subordina al respeto del ideario educativo propio que pueda tener el centro. En consecuencia, no cabe encontrar en este ámbito conceptual diferencias sustanciales entre la enseñanza de la religión católica y las enseñanzas de la religión musulmana, judía o evangélica.

Ahora bien, respecto al desarrollo del artículo 10, y por lo que se refiere en concreto a la **enseñanza de la religión islámica en los centros educativos**, señalar que su puesta en práctica ha resultado escasa o reducida al ámbito del territorio MEC, sin que ninguna Comunidad Autónoma con competencias en la materia haya adoptado ninguna medida al respecto. En efecto, en el curso académico 2011-2012 el número de profesores contratados para impartir enseñanza de religión islámica fue de 46, repartidos entre Andalucía (16), Aragón (3), Canarias (1), Euskadi (1) Ceuta (14) y Melilla (11), al tiempo que –y son datos de las propias comunidades musulmanas- el alumnado musulmán estimado asciende a 202.479 niños y jóvenes⁸⁹. El desfase entre el número de profesores y el número de alumnos resulta evidente, por lo que **se hace necesario que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia –en coordinación con el Ministerio de Educación- tomen conciencia de que les corresponde a ellas adoptar las medidas necesarias y adecuadas a fin de que los alumnos de religión musulmana puedan recibir enseñanza de la religión islámica**. Y ello con independencia de la posición política y/o jurídica que en relación con esta temática se pueda tener, toda vez que la realidad que se produce es que la totalidad de los alumnos católicos si pueden recibir enseñanza de su religión con independencia de la Comunidad Autónoma donde se encuentren, mientras que los alumnos musulmanes sólo la reciben si están en un colegio que –en materia de profesorado de religión- pertenece al llamado “territorio

⁸⁹ Los datos están obtenidos del *Estudio demográfico...*, op. cit., pág. 11.

MEC”, produciéndose no sólo una discriminación contraria a la CE, sino además un sentimiento de distinción determinado y concretado en la religión profesada por unos y por otros.

4.3. RÉGIMEN FINANCIERO-ECONÓMICO DE LAS COMUNIDADES MUSULMANAS

1.- Una tercera temática -una parte de cuyo contenido se encuentra en la LOLR (art. 7.2) pero cuya concreción, e incluso extensión, hay que buscarla en los Acuerdos celebrados con las confesiones-, es la relativa al régimen económico de las confesiones religiosas. En este sentido, cabe manifestar que la cuestión que suscita mayores dificultades desde la perspectiva de que la misma entre o no en lo que podríamos llamar la garantía de la libertad religiosa, es la llamada ayuda económica “directa” por parte de los poderes públicos al culto, sirviendo en caso afirmativo la función promocional de fundamento a la financiación económica de las confesiones religiosas por parte del Estado español. A este respecto, se debe comenzar afirmando nuestro parcial desacuerdo con dicha posición doctrinal entendida ésta en su sentido global, toda vez que –a nuestro juicio- la misma no aparece directamente relacionada con el contenido de la libertad religiosa, y sin embargo sí supone un elemento de difícil coherencia con el principio de laicidad. Por ello entendemos que dicha colaboración sólo puede tener lugar respecto de algunos casos concretos, por ejemplo, tal y como parece desprenderse del artículo 2.3 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, “*(p)ara la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos, militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos*”.

Debe precisarse que, cuando se hace mención de la cuestión del régimen económico de las confesiones religiosas, a lo que se está haciendo referencia principal y exclusivamente es a la cuestión del culto, y, en concreto, al pago de los “salarios” de los ministros del

culto o del clero. Resulta preciso realizar la presente aclaración porque se suele justificar el régimen económico de la Iglesia Católica sobre la base de las actividades benéficas y asistenciales que la misma realiza, la labor educativa de sus centros escolares, la necesidad de restaurar el patrimonio religioso en mano de ésta, o el pago de los salarios de los profesores de religión o los sacerdotes católicos que prestan la asistencia religiosa en determinados establecimientos públicos; cuestiones todas ellas que no entran dentro del llamado “régimen económico” de la Iglesia Católica y que tienen su propio sistema de ayudas por parte de los poderes públicos en España.

En cuanto al resto de las confesiones religiosas en general, y a la **confesión islámica en particular**, y por lo que se refiere a sus actividades de culto, el artículo 7.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa dispone para las confesiones religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas y con notorio arraigo que “en los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico”. Se trata, pues, de un régimen fiscal “privilegiado” que sólo puede referirse a las actividades estrictamente religiosas que realizan las confesiones, es decir, cualquier exención fiscal debe tener una relación directa con el ejercicio del derecho fundamental, y debe ser interpretada de forma restrictiva eludiendo su aplicación (aunque sea indirecta) a las actividades no religiosas, ya que el fundamento de la exención o la desgravación solo puede ser facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho fundamental.

2.- Ello ha tenido su reflejo en el régimen fiscal de las confesiones religiosas que han firmado Acuerdos con el Estado. En primer término con la **Iglesia católica**, estableciéndose en el

Acuerdo sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979⁹⁰, un conjunto de beneficios y exenciones fiscales: sucesiones, donaciones y transmisiones patrimoniales, bienes inmuebles, a la renta, etc⁹¹, que va mucho más allá del previsto para las entidades sin ánimo de lucro, pero también del previsto para el resto de confesiones religiosas con Acuerdo de cooperación. Dado que el principio que se pone en duda con este sistema es el de igualdad, la lógica llevaría a adoptar una solución tendente a aproximar los regímenes fiscales de las confesiones entre sí, y el de éstas con las entidades sin ánimo de lucro⁹².

Junto a ello, se debe señalar igualmente que en el artículo II de este Acuerdo se establece un sistema de ayuda económica por parte del Estado en favor de la Iglesia católica en tanto que ésta no logre “por sí misma los recursos suficientes para la atención de sus necesidades”⁹³. Dicho sistema, en el momento actual, se articula a través del modelo de asignación tributaria mediante el establecimiento de un porcentaje del rendimiento personal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Dicho porcentaje ha sido fijado en el 0,7 por 100 de la cuota íntegra del IRPF⁹⁴ y para

⁹⁰ Instrumento de ratificación de 4 de diciembre de 1979 del Acuerdo de 3 de enero de 1979, entre el Estado español y la Santa Sede, sobre Asuntos Económicos (B.O.E. núm. 300, de 15 de diciembre de 1979).

⁹¹ Arts. III y IV del AAE.

⁹² Vid. a este respecto, CONTRERAS MAZARIO, J.M. y CELADOR ARGON, O.: *Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate*, Fundación Alternativas, Doc. de trabajo 70/2005, Madrid 2005, págs. 35-45.

⁹³ Vid. Art. II del AAE.

⁹⁴ Hasta el año 2007, el porcentaje estaba fijado en el 0,5239 por 100 de la cuota íntegra del IRPF (Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, disposición adicional 5). En relación con el porcentaje del 0,7 por 100, vid. Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007 (B.O.E. núm. 311, de 29 de diciembre de 2006), Disposición Adicional Decimooctava: “Uno. Con vigencia desde el 1 de enero de 2007 y con carácter indefinido, en desarrollo de lo previsto en el artículo II del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, el Estado destinará al sostenimiento de la Iglesia Católica el 0,7 por

ello es preciso que el contribuyente haga manifestación expresa de su voluntad acerca del destino de dicho porcentaje⁹⁵.

3.- Por lo que se refiere al **Islam**, el artículo 11 del Acuerdo de 1992 establece que, en el desarrollo de sus actividades estrictamente religiosas, las comunidades musulmanas integradas en la CIE “*tendrán derecho a los demás beneficios fiscales que el ordenamiento jurídico tributario del Estado español prevea en cada momento para las entidades sin fin de lucro y, en todo caso, a los que se concedan a las entidades benéficas privadas*”. De forma complementaria, y mejorando el régimen fiscal y tributario de las entidades sin ánimo de lucro, las confesiones con Acuerdos de cooperación disfrutaban de supuestos de no sujeción, es decir, de supuestos en los que técnicamente la actividad que generaría el pago de un impuesto (al margen de que estén o no exentas de su pago) no llega a existir. Se trata de los ingresos que reciben de sus fieles a través de colectas, ofrendas y liberalidades de uso respecto al Impuesto de Sociedades, así como la entrega de publicaciones de carácter religioso a sus fieles cuando ésta sea gratuita, y la

100 de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido.

Dos. A estos efectos, se entenderá por cuota íntegra del impuesto la formada por la suma de la cuota íntegra estatal y de la cuota íntegra autonómica o complementaria en los términos previstos en la Ley reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Tres. Durante el año 2007 el Estado entregará, mensualmente, a la Iglesia Católica 12.501.051,76 euros, a cuenta de la cantidad que deba asignar a la iglesia por aplicación de lo dispuesto en el apartado Uno anterior. Antes del 30 de noviembre de 2008, se efectuará una liquidación provisional de la asignación correspondiente a 2007, practicándose la liquidación definitiva antes del 30 de abril de 2009. En ambas liquidaciones, una vez efectuadas, se procederá por las dos partes a regularizar, en un sentido o en otro, el saldo existente.

Cuatro. Se elevan a definitivas las cantidades entregadas a cuenta en 2006”.

⁹⁵ Sobre este sistema, vid. TORRES GUTIERREZ, A.: *La financiación de las confesiones religiosas en España*, Fundación Alternativas, Madrid, 48 págs.

enseñanza religiosa o teológica en los centros docentes de estos grupos religiosos. Por último, se debe señalar que las comunidades musulmanas integradas en la CIE están exentas también del pago de las contribuciones especiales, y que los lugares de culto de éstas, así como las viviendas de sus ministros de culto están exentas del Impuesto de Bienes Inmuebles⁹⁶.

4.- Junto a ello, y a partir de 2005, las confesiones religiosas con Acuerdo de cooperación reciben subvenciones, a través de la Fundación Pluralismo y Convivencia, para la realización de proyectos de carácter educativo, cultural y de integración social. La creación y constitución, en 2004, de la **Fundación “Pluralismo y Convivencia”** nos sitúa ante un plano radicalmente diferente no sólo desde la perspectiva de apoyo a las confesiones, sino sobre todo desde el plano de la ayuda económica a los grupos religiosos. Se trata de un modelo radicalmente nuevo y distinto en el que se combinan dos elementos de especial significación por lo que al sistema de relación Estado español-fenómeno religioso se refiere, a saber: la no financiación “directa” por parte del Estado del culto, el primero, y el control público de la financiación y régimen económico de la Fundación, el segundo. Los dos tienen una especial significación tanto desde el punto de vista de un Estado laico como desde la perspectiva de un Estado democrático de Derecho.

Por lo que se refiere al control público del régimen económico y patrimonial de la Fundación, el mismo resulta coherente con un sistema político democrático que además permite controlar el destino de dicho dinero, así como el dinero proveniente de particulares y su destino, lo que sin lugar a dudas representa un factor de seguridad, publicidad y transparencia más próximo a un modelo pleno de Estado de Derecho. Por ello, el sometimiento a la Intervención General del Estado, así como la remisión de las cuentas

⁹⁶ Sobre beneficios fiscales de las confesiones con Acuerdo de cooperación, vid. CEBRIÁ GARCÍA, M.: “Los nuevos beneficios fiscales de las confesiones religiosas en los impuestos locales”, en Nueva Fiscalidad, nº 6 (2004).

al Tribunal de Cuentas, se convierte no sólo en un factor de control financiero del gasto, sino también en un elemento de salvaguarda de la seguridad del Estado. Junto a ello debe tenerse asimismo presente los incentivos fiscales que las leyes establecen a este respecto, un régimen tributario especial que aparece justificado precisamente por los fines que la misma realiza, así como por la ausencia de ánimo de lucro. La tutela y vigilancia en el cumplimiento de estos fines y objetivos le corresponden al Protectorado, que en el caso que nos ocupa está atribuido al Ministerio de Justicia (art. 4 Estatutos de la Fundación)⁹⁷.

Por su parte, y en cuanto al fundamento que justifica la creación de la presente Fundación, se debe precisar también que su puesta en marcha debe responder a la consecución de un fin social dada su carácter público. En consecuencia, su puesta en funcionamiento debe ser entendida como un mecanismo que sirva para la consecución de la igualdad y, por ende, para la consecución y apoyo de medidas tendentes a la plena integración de las minorías religiosas en la sociedad española, para el conocimiento y difusión de su cultura y para la formación y educación de las personas en ellas integradas. En esta línea, el principio de igualdad exige también que toda persona pueda disfrutar de oportunidades económicas, sociales, culturales y educativas sin ninguna discriminación, por lo que los poderes públicos están obligados a garantizar una igualdad de trato y oportunidades a todos los grupos e individuos existentes en España⁹⁸.

⁹⁷ Para un estudio más en profundidad, vid. CONTRERAS MAZARIO, J.M.: “La financiación “directa” de las minorías religiosas en España. Especial referencia a las comunidades evangélicas”, en GARCÍA GARCÍA, R., GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. (Coords.): *Aplicación y desarrollo del Acuerdo entre el Estado español y la FEREDE*, Fundación Universitaria Española, Madrid, 2008, pp. 211-251.

⁹⁸ Vid. artículos 2, 3 y 4 de la Declaración sobre la Tolerancia de la UNESCO.

En consecuencia, y como no puede ser entendida la Fundación como un elemento de compensación con lo asignado a la Iglesia católica a través del IRPF, es por lo que conviene que **se reflexione sobre la conveniencia de extender el sistema de asignación tributaria a las confesiones religiosas con Acuerdo de cooperación**. Ello no sólo supondría un elemento necesario en la profundización de la igualdad, sino que además podría producir el efecto de normalizar el sistema, y no como es visto hasta ahora, esto es, como un privilegio a favor de una única confesión religiosa, la Iglesia católica. **Cuestión distinta es cómo y quién debe gestionar las cantidades obtenidas a través de la presente asignación, pero ello no debe ser óbice para no extender el sistema.**

5.- Por lo que se refiere al caso concreto de las **comunidades musulmanas**, en el momento actual éstas gozan por lo que al régimen económico se refiere de una doble articulación. La primera, y por aplicación del Acuerdo de cooperación, se concreta en que las comunidades integradas en la CIE gozan de los beneficios fiscales previstos en el artículo 11 del citado Acuerdo. Respecto de la segunda, ésta viene concretada a través de la financiación por parte de la Fundación Pluralismo y Convivencia, y como ya ha quedado anteriormente expuesto, la misma se articula a través de dos líneas de actuación, a las cuales pueden acudir las organizaciones musulmanas españolas.

En el marco de la primera de las líneas, dirigida a financiar programas de fortalecimiento institucional y coordinación con las comunidades, sólo las dos Federaciones integrantes y firmantes del Acuerdo de 1992 tienen legitimidad para presentar programas. Con esta convocatoria de ayudas lo que se persigue es apoyar económicamente a las Federaciones firmantes de los Acuerdos de 1992 en sus funciones de representación y coordinación, y en esa medida ayudar igualmente a conseguir una mayor institucionalización de dichas Federaciones. Durante estos cinco años, la dos Federaciones musulmanas integrantes de la CIE han recibido un total de 3.288.632,32 euros de los 8.365.828,70 euros

totales que la Fundación ha destinado a la financiación de esta línea de actuación⁹⁹.

Por su parte, la segunda de las líneas se destina a ayudas a proyectos de carácter educativo, cultural y de integración social realizados por las comunidades religiosas pertenecientes, en principio, a las Federaciones firmantes de los Acuerdos de cooperación de 1992. Del análisis de las Convocatorias realizadas cabe matizar que el concepto de comunidad religiosa se ha entendido de manera flexible, como lo demuestra el hecho de que dentro del apartado referido a los beneficiarios o solicitantes de las ayudas se hace referencia a las comunidades o entidades religiosas, pero también a las congregaciones y a los lugares de culto (base segunda), optándose de este modo por dar cabida a las realidades presentes en el ámbito de las tres confesiones financiadas, que muy diferente en cada una de ellas.

Este ámbito subjetivo, se ve aún más ampliado por el hecho de que comunidades religiosas de estas tres religiones, y aunque no pertenezcan a la Federación correspondiente, tienen la posibilidad – de conformidad con las bases de la Convocatoria- de presentar una

⁹⁹ En el año 2005, la Fundación destinó para esta línea 1 un total de 1.567.593,62 euros, que se repartieron entre las cuatro Federaciones solicitantes del siguiente modo: FEREDE: 631.962,62 euros; FCJE: 306.044,00 euros; UCIDE: 469.400,00 euros, y FEERI: 160.147,00 euros. En el año 2006, la cantidad asignada a esta línea 1 ascendió a un total de 1.615.000,00 euros, los cuales se asignaron del siguiente modo: FEREDE: 652.000,00 euros; FCJE: 314.000,00 euros; UCIDE: 489.000,00 euros, y FEERI: 160.000,00 euros. En el año 2007 la cantidad para esta línea ascendió a 1.600.000 euros, concediéndose las siguientes subvenciones: FEREDE: 675.000,00 euros; FCJE: 325.000,00 euros; UCIDE: 460.000,00 euros, y FEERI: 150.000,00 euros. En el año 2008, la Fundación asignó a esta línea un total de 1.776.728,64 euros, repartidos del modo siguiente: FEREDE: 738.443,23 euros; FCJE: 337.000,00 euros; CIE: 701.285,41 euros. Y en el año 2009 en la línea 1 se destinó la cantidad de 1.806.506,44 euros, asignándose las subvenciones del modo siguiente: FEREDE: 760.596,53 euros; FCJE: 347.110,00 euros; CIE: 698.799,91 euros.

solicitud a la Fundación, siempre que las mismas obtengan el correspondiente aval de la Federación (base segunda).

En todos los supuestos lo que si se exige es la inscripción por parte de la comunidad o entidad religiosa en la Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la LOLR, o bien hayan pedido su inscripción en el mencionado Registro y estén pendientes de su inscripción definitiva. Ahora bien, para este segundo supuesto, se prevé que “la concesión se hará depender y coincidir con la inscripción efectiva en el reseñado Registro del Ministerio de Justicia” (base segunda).

En las cinco convocatorias analizadas el número de comunidades musulmanas que han participado en las mismas ha ascendido a un total de 1.033 con 1.083 proyectos. La Fundación ha concedido a lo largo de esos cinco años 4.938.347,00 euros a un total de 989 proyectos presentados por 960 comunidades musulmanas sobre un total concedido de 10.703.439,02 euros, lo que representa el 46,14 %. Desde el punto de vista del contenido de los proyectos, las actividades subvencionadas se han centrado en los ámbitos educativos, cultural y de integración social.

4.4. LUGARES DE CULTO (MEZQUITAS) Y RITOS FUNERARIOS

1.- Dos son las cuestiones a abordar dentro del presente apartado. Por un lado, los lugares de culto musulmán, esto es, las mezquitas y, por otro, la práctica y uso de los ritos funerarios musulmanes. Aunque se trata de dos temáticas diferentes desde el punto de vista del ámbito subjetivo, ya que los lugares de culto hacen referencia al ámbito colectivo de la libertad religiosa (art. 2.2. LOLR), mientras que los ritos funerarios son propiamente un derecho individual (art. 2.1 LOLR), su análisis conjunto se realiza teniendo presente su inclusión dentro del Acuerdo de 1992, y en concreto la referencia en el mismo a los cementerios islámicos o a la concesión de parcelas para enterramientos islámicos en cementerios

municipales. En efecto, el artículo 2 del Acuerdo de 1992 con la CIE establece que:

“1. A todos los efectos legales, son Mezquitas o lugares de culto de las comunidades islámicas pertenecientes a la Comisión Islámica de España, los edificios o locales destinados de forma exclusiva a la práctica habitual de la oración, formación o asistencia religiosa islámica, cuando así se certifique por la Comunidad respectiva, con la conformidad de dicha Comisión.

2. Los lugares de culto de las Comunidades islámicas miembros de la Comisión Islámica de España gozan de inviolabilidad en los términos establecidos por las Leyes. En caso de expropiación forzosa deberá ser oída previamente la Comisión Islámica de España, y no podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado, con excepción de los casos previstos en las Leyes, por razones de urgencia o peligro. También quedarán exceptuados de la ocupación temporal e imposición de servidumbres en los términos previstos en el artículo 119 de la Ley de Expropiación Forzosa.

3. El Estado respeta y protege la inviolabilidad de los archivos y demás documentos pertenecientes a la Comisión Islámica de España, así como a sus Comunidades religiosas.

4. Los lugares de culto podrán ser objeto de anotación en el Registro de Entidades Religiosas.

5. Los cementerios islámicos gozarán de los beneficios legales que establece el número 2 de este mismo artículo para los lugares de culto. Se reconoce a las comunidades islámicas, pertenecientes a la Comisión Islámica de España, el derecho a la concesión de parcelas reservadas para los enterramientos islámicos en los cementerios municipales, así como el derecho a poseer cementerios islámicos propios. Se adoptarán las

medidas oportunas para la observancia de las reglas tradicionales islámicas, relativas a inhumación, sepulturas y ritos funerarios que se realizarán con intervención de la comunidad islámica local. Se reconoce el derecho a trasladar a los cementerios pertenecientes a las comunidades islámicas los cuerpos de los difuntos musulmanes, tanto los actualmente inhumados en cementerios municipales como los de aquellos cuyo fallecimiento se produzca en localidad en la que no exista cementerio islámico, con sujeción a lo dispuesto en la legislación de régimen local y de sanidad.

2.- Pues bien, en relación con los **lugares de culto o mezquitas**, éstos son entendidos como todo edificio o local destinado principalmente al culto. Ahora bien, el hecho de que una comunidad islámica otorgue el carácter de lugar de culto a un determinado edificio o local, no implica que éste se convierta *ipso facto* en un lugar de culto a efectos de lo previsto en el Acuerdo de cooperación con la CIE, ya que para que esto ocurra deben concurrir ciertas condiciones, tanto por lo que respecta al propio edificio o local en cuestión como con relación a la propia comunidad musulmana solicitantes. En efecto, por lo que a la comunidad islámica se refiere resulta necesario que a ésta se le pueda aplicar el Acuerdo, lo que implica –por un lado– que tiene que constar inscrita en el Registro de Entidades Religiosas y, por otro, que esté integrada en la Comisión Islámica de España.

Por su parte, el lugar de culto en cuestión debe cumplir tres requisitos:

- a) Puede tratarse tanto de un edificio aislado como de un local, pero en todo caso debe de tratarse de un lugar cerrado;
- b) Debe estar destinado a la práctica habitual (y no sólo esporádica u ocasional) de la oración, formación o asistencia religiosa islámica, sin que estas actividades se entiendan como alternativas entre sí, sino más bien como copulativas, aunque no tengan que darse todas conjuntamente de manera necesaria. En cuanto a su

contenido, éste viene determinado en el propio Acuerdo de cooperación, en concreto en su artículo 6 al establecer que *“a los efectos legales, son funciones islámicas de culto, formación y asistencia religiosa, las que lo sean de acuerdo con la Ley y la tradición islámica, emanadas del Corán o de la Sunna y protegidas por la Ley Orgánica de Libertad religiosa”*; y

- c) Debe estar destinado de forma exclusiva a las finalidades o funciones ya enunciadas.

Su configuración como lugar de culto trae pareja la aplicación de un régimen jurídico peculiar que se concreta en un conjunto de beneficios, a saber:

- a) Los lugares de culto gozan de inviolabilidad en los términos previstos en las leyes, equiparándolos así a los domicilios (art. 18.2 de la CE), y con ello al establecimiento de un conjunto de limitaciones legales como puede ser la entrada y registro en este tipo de edificios o locales por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 21 LO 1/1992, de 21 de febrero), las condiciones que en estos supuestos establece la legislación procesal penal (cfr. art. 545 LECr.) y las medidas tendentes a evitar actos atentatorios contra la inviolabilidad de estos lugares (cfr. art. 203 CP);
- b) En caso de expropiación forzosa, deberá ser oída previamente la CIE y no pueden ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado o desafección de dichos lugares de su destinación propia, con excepción de los casos previstos en la leyes, por razones de urgencia o peligro; y

- c) Quedarán exceptuados de la ocupación temporal e imposición de servidumbres en los términos previstos en el artículo 119 (sic) (el artículo correcto es el 109) de la Ley de Expropiación Forzosa¹⁰⁰.

No obstante se debe señalar que, en lo que se refiere a las mezquitas, aunque son el lugar de culto islámico por antonomasia, no resulta conveniente analizar su significado e importancia utilizando parámetros occidentales. A pesar de que las mezquitas pueden recibir el apelativo de “casa de Dios” (bayt Allah), no puede decirse que éstas se conviertan en un templo consagrado, en el sentido occidental del término. De lo que no cabe duda es que la mezquita ha mantenido intacta su originaria y primordial labor, como es la de ser un lugar de reunión para llevar a cabo un acto sustancialmente personal: la oración que cada uno de los creyentes dirige a Allâh. Precisamente el hecho de que sea un lugar de reunión resalta el valor simbólico de la mezquita como punto de referencia de la comunidad islámica, dotándola así de un sentido social en tanto que expresión de una identidad colectiva, a la vez que se instituyen como el espacio que estructura socialmente la comunidad musulmana. Así pues, tanto como sitio de plegaria como en su faceta de lugar de encuentro e interrelación colectiva, la mezquita cumple una función de homología de la comunidad local con el resto de comunidades musulmanas, que convergen hacia un mismo punto, La Meca, cinco veces al día durante el tiempo de la oración.

Cabe añadir otro rasgo definidor de la importancia de la mezquita dentro del ámbito de la sociedad islámica, y que tiene que ver con el llamado *proceso de reislamización* que se está produciendo en algunos países de mayoría musulmana, con dos vertientes muy concretas, relacionadas tanto con la acción de los partidos islamistas sobre diversas capas de la población –se habla, entonces, de *reislamización “desde abajo”*–, como con la forma

¹⁰⁰ Vid. ONCESOLÉ, J. y CABANILLAS, J.A.: *Lugares de culto, ciudades y urbanismo. Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*, Observatorio del pluralismo religioso en España. Guía para la gestión pública de la diversidad religiosa nº 5, Madrid 119 págs.

concreta en que los respectivos gobernantes reaccionan ante dicha situación, adoptando determinadas estrategias de acción política –lo que da lugar a la llamada *reislamización “desde arriba”*-. Pues bien, en el marco de los conflictos que genera la confluencia de las dos vertientes citadas, la mezquita ha adquirido un creciente protagonismo como factor geopolítico de primer orden, toda vez que –por un lado- los partidos islamistas la han convertido en el caballo de batalla en su lucha contra la progresiva secularización que la comunidad musulmana está sufriendo a causa, sobre todo, del proceso de modernización en la que está inmersa hace ya varias décadas. Y, por otro, los poderes estatales intentan a su vez contrarrestar el influjo de los islamistas sobre su pueblo, a través sobre todo de la centralización de las instituciones religiosas, lo cual se manifiesta en la construcción de mezquitas oficiales gobernadas por personal religioso funcionario o en el control por diversos medios de aquellas ya existentes. Para los primeros, la mezquita debe servir, en primer término, como lugar para la difusión de su ideario político *reislamizador* y, en segundo lugar, como ámbito de integración social en una sociedad en la que los lazos de solidaridad se han visto deteriorados. Mientras que para los segundos representa un espacio de control y *contraislamización*.

Resulta necesario señalar que, dentro de lo que se denomina el “proceso de construcción de un islam europeo”, un factor determinante es el peso específico del que ha sido denominado como “Islam de las embajadas”, el cual se materializa en el control que determinados países del ámbito propiamente islámico ejercen sobre muchas comunidades musulmanas implantadas en territorio europeo. Este control queda de alguna manera enmascarado al venir de la mano, en la mayoría de las ocasiones, de cuantiosas aportaciones económicas para la construcción de grandes lugares de culto, proveyéndose de personal religioso formado en las mezquitas oficiales de dichos países, las cuales se encargan de articular el modo de apoyar el nacimiento de esas nuevas comunidades y de garantizar su subsistencia futura. Se trata de una realidad a la que no resulta ajena España, y **dicha situación obliga a los poderes**

públicos europeos, y por ende también a los españoles, a repensar su posición con respecto tanto a los lugares y ministros de culto como, sobre todo, a la cuestión económica, ya que no se puede ser ajeno a que la dependencia económica en ambas materias supone importantes consecuencias sobre todo en lo que respecta al interior de las propias comunidades musulmanas.

3.- Por otro lado, y en relación con los **ritos funerarios y los cementerios islámicos**, cabe manifestar, una vez más, que nos encontramos principalmente ante un derecho individual, que se proyecta sobre el ámbito colectivo. Pues bien, en lo que se refiere a los **ritos funerarios musulmanes**¹⁰¹ 54, éstos se concretan en la realización de un conjunto de actos que son llevados a cabo por la familia o la comunidad y la obligación de que el finado sea enterrado de una forma determinada.

El ritual musulmán comienza en el momento en que el difunto está en trance de morir, recostándole apoyado sobre el costado derecho de cara a La Meca. Una vez ha expirado, se procede al lavatorio del cadáver y se cubre con una sábana. El lavatorio se comienza por los pies, las manos y a continuación todo el cuerpo. Mientras se realiza el mismo se pronuncian frases y oraciones del Corán. Esta limpieza se repetirá hasta un máximo de siete veces, y siempre en número impar. Una vez finalizado el lavatorio se continúa con el amortajamiento del cadáver, a cargo de personas del mismo sexo que el difunto. Las prendas para vestirle deben estar limpias, ser blancas (tolerándose a veces el amarillo) y de algodón. Se suelen emplear tres piezas (toca, camisa y lienzo de envoltura), cinco (*almaizar, aljamar, addira* y dos lienzos) o hasta siete (toca, camisa, *almaizar, aljamar, addira* y dos lienzos). Todo ello atado y cosido de arriba abajo para descoserlo por la cabeza y los pies al situarlo en la fosa. Entre ellas se van disponiendo aromas y en la

¹⁰¹ Vid. CASAL, M.T.: *Los cementerios musulmanes de Qurtuba*, Córdoba 2003, pp. 37-42; FELIX BALLESTA, M.A.: “El régimen jurídico acordado en España sobre las peculiaridades culturales de las confesiones religiosas minoritarias”, en *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, vol. XVI (2000), pp. 85-221.

nariz, ojos y oídos se colocan fragmento de alcanfor. El último rito se produce en el cementerio, y consiste en que al cadáver se les descosía la cabeza y los pies, introduciéndole en el sepulcro de tal forma que quede dispuesto con la cara mirando a La Meca.

Las principales **dificultades** que se encuentran los musulmanes en España son las siguientes:

- 1^a) que los difuntos deben enterrarse a un mínimo de dos metros bajo tierra con su cabeza en dirección a La Meca, por lo que los terrenos habilitados al efectos pronto resultan insuficientes;
- 2^a) **sin ataúd**, cuando en España es obligatorio su uso por cuestión sanitaria; y
- 3^a) **en una parcela acotada como recinto sagrado exclusivo de musulmanes**, lo que *a priori* resulta contrario al artículo 1º de la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, por el que se establece que *“los Ayuntamientos están obligados a que los enterramientos que se produzcan en sus cementerios se realicen sin discriminación alguna por razones de religión ni por cualesquiera otras”*.

Por lo que **respecta a la tercera, ésta suele solventarse a través de un seto de cipreses, en vez de una tapia, que es lo que suelen demandar**; mientras que **en relación a la segunda**, ésta aparece recogida en el artículo 9 del RD 2263/1974, de 20 de julio (texto que ha sido reproducido de forma similar por los distintos reglamentos de sanidad mortuoria de las Comunidades Autónomas). Ahora bien, esta cuestión debe interpretarse como un elemento que forma parte de la salud pública, y en esa medida es integrante del orden público que limita el derecho de libertad religiosa. Pero en tanto que salvaguarda de la salud pública, deberá acreditarse que la inhumación sin féretro supone un peligro para la misma y ésta

deberá hacer caso por caso y no de manera general¹⁰². Es más, la propia normativa reglamentaria mortuoria diferencia distintos grados, por lo que entendemos que **con respecto a los cadáveres clasificados como Grupo I** (art. 8 del RD 2263/74) **no debe existir impedimento para que, en principio, se pueda llevar a cabo la inhumación sin féretro**, cuestión distinta es el supuesto de los cadáveres que se incluyen dentro del Grupo II (cólera, ciruela, etc.), respecto de los cuales sí cabe aplicar la limitación del orden público y, por tanto, exigir que los mismos deban ser enterrados con féretro, toda vez que la causa de la muerte puede conllevar un riesgo higiénico-sanitario para la colectividad.

4.5. MINISTROS DE CULTO (IMANES) Y OTRO PERSONAL RELIGIOSO

1.- El artículo 3, en su apartado 1, del Acuerdo con la CIE dispone que *“a los efectos legales, son dirigentes religiosos 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 1º del presente Acuerdo, a la dirección de la oración, formación y asistencia religiosa islámica y acrediten el cumplimiento de estos requisitos mediante certificación por la comunidad a que pertenezcan, con la conformidad de la Comisión Islámica de España”*. El presente precepto no establece un concepto de ministro de culto con contornos muy precisos, tal vez porque el propio concepto de imam resulta de difícil concreción, sobre todo teniendo en cuenta que su peculiar estructura influye de modo decisivo tanto en la designación de los imanes como en la continuidad en sus funciones. A este respecto, cabe señalar que en el Islam no existe una jerarquía, tal y como se concibe en la tradición católica. De la realización de los actos de culto propios de esta religión no surge un poder susceptible de configurar una jerarquía de índole religioso, sino que supone la existencia de una serie de

¹⁰² Vid. MONTERUBIO, J.A.: “Libertad religiosa y cementerios”, en *Jornadas jurídicas sobre libertad religiosa...*, op. cit., págs. 679-688.

funciones y roles que pueden ejercitarse de modo totalmente profesionalizado¹⁰³.

El imam es la persona que se encuentra al frente de la mezquita, y por lo que se refiere a la labor cultural, es el encargado de dirigir la oración de los viernes y de organizar y orientar el resto de prácticas religiosas comunitarias, por lo que debe tratarse de una persona con reconocido prestigio dentro de la comunidad islámica y

¹⁰³ A este respecto puede resultar de interés el ejemplo de Argelia, cuyas autoridades religiosas –como pone de manifiesto MORERAS- han procedido a la elaboración de todo un elenco o tipología de especialistas en esta materia. En este sentido, distingue –en primer lugar- las categorías que suponen el ejercicio directo del *imamat*, de aquellas otras en las que tal ejercicio es indirecto o, incluso, inexistente.

Entre las primeras, se establecen tres tipo de imames, a saber:

- 1º) el *mumtaz* (o imam-profesor),
- 2º) el *jatib* (o imam del viernes), encargado de guiar la oración semanal colectiva obligatoria, y
- 3º) el *as-salawat al-jams*, o imam que dirige las cinco oraciones diarias.

El nivel de estudios y el conocimiento del Corán exigido para el desempeño de cada una de estas tres funciones varía en relación a la importancia y relevancia social de cada una de ellas. Así, un *imam-profesor* deberá tener estudios superiores (adquiridos en una universidad islámica) y será capaz de recitar el Corán. En cuanto al *jatib* se requiere estar en posesión de un título de bachillerato (o equivalente) y conocer el Corán de modo que pueda interpretarlo aceptablemente. Por último, bastará un título de educación media y conocer unos pocos versículos del Corán (los imprescindibles para dirigir las oraciones diarias) para desempeñar el cargo de *imam as-salawat al-jams*.

En segundo lugar, existen tres tipos de especialistas que, o bien desempeñan una labor en la que el ejercicio del *imamat* no es necesario, o bien ni siquiera ostentan aquellos tal condición:

- 1º) el *muallim al-qurán*, o encargado de enseñar el Corán a niños cuya edad oscila entre 7 y 12 años (tiene la condición de *taleb* o maestro coránico);
- 2º) el *muaddih* (o *muezzin*), que es el imam encargado de llamar a la oración desde el minarete de la mezquita;
- 3º) el *qáyyim* o *muqaddam*, que se ocupa del mantenimiento de la mezquita.

con un buen grado de conocimiento del Derecho. Su misión no es la de interceder entre Dios y los fieles, sino la de presidir la oración mostrando a los fieles la manera apropiada de llevarla a cabo.

No obstante, se debe manifestar que, a pesar de ser una cuestión intraconfesional, la figura del ministro del culto (imam) tal como está recogida en el Acuerdo de 1992 supone, por un lado, el reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico de una serie de prerrogativas y, por otro la asunción de un papel de extraordinaria importancia en la aplicación de diversos preceptos del Acuerdo (v.g. lo concerniente a la celebración del matrimonio), lo que obliga a elaborar una definición pacticia del perfil de ministro de culto a través de la determinación de los criterios que deberán tenerse en cuenta por parte de las confesiones, en concreto por parte de la CIE, a la hora de certificar qué personas revestirán ante el Derecho estatal la cualidad de imam y dirigente religioso islámico¹⁰⁴.

A este respecto, debemos señalar que, según el tenor literal del artículo 3 del Acuerdo de 1992, se trata de los dirigentes religiosos islámicos e imanes de las comunidades musulmanas, por lo que no se hace referencia a una única modalidad de ministro de culto (como ocurre en los dos Acuerdos con las confesiones evangélica y judía), sino que se distingue dos posibilidades que se presentan como distintas y diferenciadas, aunque no se especifica criterio alguno para delimitar las peculiaridades propias de cada una de ellas. Ante esta falta de concreción, la doctrina ha realizado un intento de distinción basado en la delimitación del campo de actuación de cada una de estas figuras. Así, los imanes serían las personas encargadas

¹⁰⁴ En el mundo islámico (de tendencia sunní) existen dos modelos bien distintos de relación del poder político con los dirigentes religiosos musulmanes: por un lado, un sistema de protección, en el cual los imanes son formados, promovido y pagados por el Estado, lo que implica un poder de supervisión y control por parte de éste y, en consecuencia, una instrumentalización de la actuación de aquellos en aras a influir políticamente sobre los ciudadanos, y, por otro, un modelo de total independencia del imam respecto del poder político, siendo las diferentes comunidades locales, a través de los órganos rectores de sus mezquitas, quienes nombran a sus propios imanes, pagando además sus correspondientes salarios.

de dirigir la oración comunitaria, mientras que los dirigentes religiosos serían aquellas personas cuya función estaría orientada a dirigir las comunidades que forman de la CIE, por lo que se atribuye este segundo *status* a los cargos organizativos de estas comunidades (Presidente, vicepresidente, secretario, etc.).

2.- En cuanto a las **funciones**, el artículo 3.1 del Acuerdo con la CIE prevé que éstas deben ser desempeñadas por personas físicas y siempre de forma estable. Ahora bien, al contrario de lo que sucede en el Acuerdo con la FCI¹⁰⁵, en el ámbito de las comunidades musulmanas no se exige el requisito de la permanencia ni por parte de los imanes ni de los líderes religiosos. Igualmente, el elemento de la permanencia no debe confundirse con la exclusividad, por lo que no se incumplirá este requisito si el imam recurre al pluriempleo para procurarse un nivel de vida digno, o si cualquier miembro de la comunidad asume de modo desinteresado la dirección espiritual de la comunidad. Lo que se persigue con dicho precepto es que la función de imam no se desarrolle de un modo meramente provisional, sino que –al contrario- sea en todo momento identificable la persona que, en una comunidad determinada, esté encargada de dicha labor. Por tanto, no caben dentro de este artículo ni los llamados “*imames temporales*”, ni los “*imames de paso*”, ya que la seguridad jurídica exige a aquél una continuidad en el ejercicio de sus funciones, máxime teniendo en cuenta que no pocos actos que el imam (o también el dirigente religioso) realiza en calidad de ministro de culto, llevan aparejados importantes efectos civiles contemplados a lo largo del articulado del Acuerdo de cooperación con la CIE. **También a efectos de seguridad jurídica sería conveniente reflexionar sobre la conveniencia de establecer un Registro de Ministros de Culto en el Ministerio de Justicia, con carácter voluntario por parte de las correspondientes confesiones religiosas.**

¹⁰⁵ Art. 3.1 Acuerdo 1992.

Por lo que respecta al contenido de las funciones que los dirigentes religiosos e imanes deben desempeñar de modo estable, el artículo 3.1 del Acuerdo de 1992 prevé que aquéllas comprenden:

- a. la dirección de las comunidades islámicas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas;
- b. la dirección de la oración;
- c. la formación religiosas, y
- d. la asistencia religiosa a los fieles de su comunidad.

Este artículo no establece distinción entre una figura y otra por lo que respecta al ejercicio de las funciones reseñadas, y sin embargo entendemos que el perfil del dirigente religioso debería estar referido a aquella persona encargada de regir los intereses estrictamente religiosos de una comunidad determinada. A este respecto cabría formular dos matizaciones: en primer lugar, que **las funciones de imam van más allá de la mera conducción de la oración** y, en segundo lugar, que convendría **restringir la aplicación de la expresión “dirigente religioso” sólo a la persona que ostenta de manera principal la dirección de una comunidad islámica determinada**. Al tiempo que se debe precisar que el artículo 3.1 del Acuerdo con la CIE no se hace eco de las peculiaridades propias del ministerio de culto musulmán, ya que no explicita los diferentes grados que se reconocen dentro del ámbito islámico. A todo lo anterior debe añadirse otro dato como son las peculiaridades que representa la figura del imam en un contexto migratorio, lo que supone que lejos de tener un *status* plenamente definido, se encuentre en plena elaboración. Pues bien, este proceso tiene dos vertientes bien distintas: una *interna* y otra *externa*. En cuanto a la primera, hace referencia a la delimitación exacta del rol y de las funciones del imam en las comunidades musulmanas que van surgiendo, en mayor o menor número, en diversos países de Europa. Por lo que respecta a la *vertiente externa*, ésta exige una reflexión

acerca del lugar que aquél debe ocupar en el marco de las relaciones entre dichas comunidades y los poderes públicos estatales.

El imam, al igual que ocurre con las propias comunidades religiosas, es una figura que se ve sujeta a los ritmos que marca el propio proceso de asentamiento y consolidación. En un primer estadio, más que institucionalizar la figura del imam, en muchas ocasiones tan sólo se puede intentar cubrir una serie de funciones o necesidades culturales a través de los mismos fieles que frecuentan la mezquita, y todo lo más con la ayuda ocasional de algún imam de otro comunidad. Y, si se hace referencia a las funciones del imam en este tipo de comunidades, hay que resaltar que éste dista mucho de poseer el grado de especialización y dedicación que puedan tener en las sociedades de mayoría musulmana. Por el contrario, lejos de tener un rol delimitado, son las necesidades religiosas comunitarias las que determinan las tareas que aquél debe desarrollar. Entre otras, el imam dirigirá la oración del viernes, se ocupará de la formación de los fieles y de la asistencia religiosa de éstos, pero también ejercerá de consejero de la comunidad cuando algún miembro de ésta lo requiera. Incluso se ha destacado el importante papel que el imam juega en el marco de una labor de *contrasecularización* que se desarrolla en torno a las asociaciones islámicas, intentando que los inmigrantes de religión musulmana no abandonen las prácticas religiosas e instándoles a frecuentar la mezquita y a no dejarse llevar por los ambientes secularizados que les rodean.

Esto hace que podamos encontrarnos con una amplia gama de perfiles de una misma figura, dándose en cada una de ellos unas características tan específicas, que les hacen ser difícilmente parangonables unos con otros. En este sentido, CHAABAOU¹⁰⁶ ha elaborado una tipología de estos perfiles que pueden aplicarse con

¹⁰⁶ CHAABAOU, M.: "Rôle et status de l'imam en France", en *Migrations-Société*, n° 33-34, pp. 61-62.

carácter general al conjunto de comunidades islámicas diseminadas por buena parte del territorio europeo, a saber:

1º. El *imam-presidente*: es aquel en el que coinciden al mismo tiempo las funciones que dimanarían del ejercicio del *imamat*, con las de presidencia de la comunidad religiosa de la que depende la mezquita en cuestión.

2º. El *imam-estudiante*: suele ser una persona joven que cursa estudios universitarios en la localidad donde está enclavada la mezquita, el cual, por lo general, ha adquirido conocimientos religiosos en su país de origen.

3º. El *imam-obrero*: más que de un perfil determinado de imam, aquí se trata de una situación que se da con frecuencia en muchas comunidades musulmanas españolas, donde aquél compagina –en la medida de lo posible– su labor de dirigente religioso con el desempeño de una actividad profesional remunerada (por lo general, el cargo de imam no suele llevar consigo prestación pecuniaria alguna).

4º. El *imam-temporal*: coincidiendo con fechas relevantes dentro del calendario religioso musulmán, la dirección de la oración o la predicación pueden correr a cargo de imanes de prestigio que son reclamados por parte de la propia comunidad, los cuales trabajan en ocasiones en otras mezquitas.

5º. Los *imanes de paso*: son, como los anteriores, imanes de prestigio que suelen visitar distintas comunidades islámicas con la finalidad de cubrir las necesidades de culto durante el mes de ramadán u otras fechas señaladas. Por lo general proceden de los países de origen de dichas comunidades, si bien muchos de ellos trabajan ya hace tiempo en algún Estado europeo. La ocasión suele ser aprovechada para organizar actividades de todo tipo (conferencias, seminarios, retiros espirituales, etc.)

Tal acumulación de funciones en una misma persona contrasta con la escasa formación que ésta posee. Por ello, aquellas

comunidades que económicamente pueden permitírselo, optan por contratar un imam proveniente de un país musulmán con una formación religiosa acreditada, recibida en una universidad islámica o en otro centro asimilable. Pero por ello también debe reflexionarse sobre la conveniencia de que dicha formación sea recibida en países de destino, así como que en esos países de destino existan centros u universidades donde las personas que los deseen puedan formarse y acreditarse para el desempeño de la función de imam.

5. CONCLUSIONES

De todo lo anterior podemos deducir las siguientes conclusiones:

- 1^a) El Islam es una realidad que, no siendo nueva, ha cambiado en la forma de ser percibido por la sociedad española a partir de los atentados terroristas del 11-S, 11-M y 7-J. Ha pasado de no tener visibilidad a ser entendido como un “problema” tan rápidamente que no ha habido capacidad de integrarlo socialmente. Esta dificultad se produce por las siguientes razones:
 - Hay una percepción identitaria sobre la religión que hace que la gestión pública en este ámbito no responda a criterios de normalidad, lo que hace que no se sepa como actuar.
 - Se entiende el Islam como un asunto de extranjeros, lo que le impide la normalización social –lo musulmán no es de aquí– y lo aproxima al ámbito migratorio.
 - Se lee y se afronta desde una perspectiva principalmente de seguridad.
- 2^a) Las comunidades musulmanas se mueven, en su inmensa mayoría, en una dinámica inmigrante: se ven como “musulmanes en España” y no como “musulmanes de España” (y ello con independencia de que sean o no españoles). Las comunidades se encierran en sí mismas y se autoexcluyen, miran al exterior para recibir *imputs* –ideológicos o

económicos-, se articulan por sistemas diferentes al Estado español y se relacionan con la sociedad como extranjeros. No existen en este momento políticas claras de pertenencia para revertir esta situación.

- 3ª) Un factor que juega como elemento identitario en las comunidades musulmanas es la religión. Ahora bien, este factor no debe servir como elemento de identificación en los países de destino, por ello resulta un error hablar, por ejemplo, de musulmanes europeos, cuando la expresión que debe utilizarse es exactamente la contraria “europeos musulmanes”, ya que los elementos de referencia resultan especialmente relevantes en una cuestión como la presente. En este caso, el orden de los factores si altera el producto, sobre todo cuando ese producto es la pertenencia de las personas, y cuando la referencia de destino son las segundas y terceras generaciones. Y en esa misma línea, no resulta tampoco adecuado identificar de manera directa musulmán con extranjero (ni a otro tipo de creyentes con nacionales), por lo que debemos hablar de españoles musulmanes, y si no son españoles hacer referencia a su origen y no a su religión, porque nadie utilizaría el término “anglicano” para referirse a un inglés, ni el de “protestante” para referirse a un alemán, sueco o danés, ni –por último- el de “católico” para hacer referencia a un italiano, irlandés o español (o al menos no debería); entonces porqué hablar –por ejemplo- de un marroquí como de “musulmán”.
- 4ª) Junto a lo anterior, en España se está produciendo un agrupamiento de las comunidades musulmanas sobre la base del país de origen, por lo que no resulta conveniente seguir hablando de un islam en sentido genérico, cerrado y grupal, sino más bien de un Islam de tipo nacional. Los propios musulmanes se sienten más cómodos con otras personas que sean de su mismo país, y las cuestiones tanto internas como internacionales de los países afectan a sus propias relaciones con otros musulmanes o con terceras personas.

- 5ª) En el ámbito de las comunidades musulmanas, una cuestión que debe ser abordada es la relacionada con su organización y modelo de representación, ya que el aumento en el número de comunidades que se ha producido en los últimos años ha llevado a una distancia entre las Federaciones existentes y las comunidades locales.

Nos encontramos, en el mejor de los casos, ante una estructura organizativa bicéfala que no ha sido capaz de superar las deficiencias presentes desde el origen de su creación, y que está impidiendo responder de una manera adecuada tanto al seguimiento y puesta en marcha del Acuerdo de 1992, como a la realidad actual del Islam en España. Amen de las críticas de representatividad que desde fuera se realizan a la CIE.

A este respecto y cada con mayor urgencia, se hace necesario la adopción de una nueva estructura y organización de la CIE que, por un lado, responda y agrupe a todas aquellas comunidades musulmanas que de manera voluntaria quieran pertenecer a la misma; por otro, favorezca y responda a las necesidades de representación cada vez mayores en el seguimiento y desarrollo del Acuerdo de 1992 y, por último, incorpore a su estructura la estructura territorial del estado Español.

- 6ª) Debe llamarse la atención que de no producirse un cambio en los Estatutos de la CIE, en estos momentos nos podríamos encontrar que, sólo a efectos de representación general de la CIE, pudieran existir, al menos, 14 Secretarios Generales, lo que sin lugar a dudas haría inviable cualquier tipo de diálogo o entendimiento entre la CIE y los poderes públicos, con la consiguiente parálisis en las iniciativas que respecto a este colectivos pudieran llevarse a cabo.

Y, en el otro lado, se sitúa la representación a nivel territorial. Si a nivel nacional, como se ha puesto de manifiesto, puede producirse una saturación, a nivel autonómico el grado de

representación es cero, y ello a pesar de que existan federaciones de ámbito autonómico. El Acuerdo de 1992 está firmado por el Estado español con la CIE y, sin embargo, la CIE no establece precepto alguno dentro de sus Estatutos que haga referencia a la representación de la misma a nivel autonómico, por lo que cualquier actuación a este nivel para desarrollar el citado Acuerdo de 1992 que no fuera con la CIE carecería de validez.

- 7º) Ahora bien, este hecho no debe servir de excusa a los poderes públicos para que se busquen instrumentos de diálogo y colaboración con las comunidades musulmanas. Pero, además, esos instrumentos no deberán ser miméticos a las fórmulas utilizadas con la Iglesia Católica o con otras confesiones religiosas, ya que las comunidades musulmanas no responden a los mismos esquemas organizativos, ni de representación. Y menos aún, la presente situación puede servir de justificación para no desarrollar los derechos establecidos en el Acuerdo de cooperación entre Estado español y la CIE, de 1992.
- 8ª) En cuanto al estatuto jurídico del Islam en España llama la atención el hecho de que España sea uno de los pocos países del mundo que tiene dicho estatuto fijado en una norma pacticia con rango legal.

Todo el contenido material reseñado en el apartado 4 conforma parte del estatuto jurídico del Islam en España, sin embargo resulta necesario seguir profundizando no tanto en el reconocimiento de derechos, cuanto que los mismos puedan ejercerse real y efectivamente por los musulmanes. En este segundo ámbito sí queda –como se ha puesto de manifiesto– mucho por hacer, y resulta necesario adoptar medidas normativas al respecto.

- 9ª) Debe de reflexionarse sobre el papel que en nuestras sociedades corresponde a las mezquitas, así como a los imanes y líderes religiosos en el funcionamiento de las comunidades musulmana

ad intra, pero también de esta comunidad con la sociedad en la cual se sitúa. En cuanto a los lugares de culto, y a las mezquitas en concreto, éstas no deben ser vistas únicamente como lugares de culto, o como lugar de cobijo de terroristas, sino como centros de servicios sociales y, por tanto, espacios para la integración y la acción social, lo que conlleva a que los poderes públicos no sólo tienen que promover el pleno diálogo con las comunidades religiosas, sino también verlas como destinatarias de ayudas económicas (subvenciones) para la integración, así como incorporar a sus líderes en los distintos foros o mesas de participación que existan en los Estados.

10^a) Los poderes públicos deben de reflexionar igualmente sobre el papel de la financiación de las minorías religiosas en general, y de las comunidades musulmanas en particular. Los Estados europeos tienen que plantearse a quién le corresponde financiar, ya que o bien la financiación proviene del propio Estado, o se establece un impuesto religioso a través del cual los propios fieles financien su religión; o bien serán terceros países los que financien a estas comunidades. La primera y la segunda vía encuentran dificultades técnicas de aplicación sobre todo en relación al principio de laicidad de muchos Estados, pero la tercera vía lleva conexas dos dificultades: la primera es el “control” de estos fondos, y la segunda es el grado de dependencia que se crea entre la “comunidad financiada” y el “país o sujeto financiador”. Sin olvidar tampoco que la no existencia de ningún tipo de financiación puede situar a estas comunidades en el ámbito de la marginación (gueto) y la exclusión social, y dicha situación si que puede ser un caldo de cultivo para que florezca el radicalismo violento.

11^a) El apoyo económico que trae consigo la Fundación Pluralismo y Convivencia está produciendo, en algunos supuestos y en algunos lugares, un proceso de fragmentación de las propias comunidades musulmanas, con la pretensión de conseguir mayor fuente de financiación.