

## EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN CON LOS MUSULMANES EN ESPAÑA

Fernando Américo

### Introducción

Este año se cumplirán treinta desde la firma del Acuerdo de Cooperación entre el Estado español y la Comisión Islámica de España,<sup>1</sup> que se plasmó en la Ley 26/1992, de 10 de noviembre.<sup>2</sup> Tiempo suficiente para hacer un balance de la repercusión que tal firma tuvo en nuestra sociedad y en nuestro Derecho. Dicho análisis lo haremos desde una doble perspectiva, tanto desde el punto de vista del modelo de relación entre el Estado y las confesiones religiosas vigente en España (un modelo de laicidad positiva bastante consolidado en una sociedad más secularizada plural y diversa que cuando se redactó la Constitución y se alcanzó el Acuerdo) cuanto del significado que debe, a nuestro juicio, tener la cooperación constitucional en nuestro modelo y que no es otro que el de promover condiciones y remover obstáculos para que el ejercicio de la libertad religiosa de los individuos y los grupos en que se integra sea real y efectiva, según establece el artículo 9.2 de nuestra Constitución. Sentido de la cooperación que ha sido refrendado por el Tribunal Constitucional cuando afirma que «hunde sus raíces en el artículo 9.2 del texto constitucional, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra, y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas y no meros enunciados carentes de real contenido».<sup>3</sup>

Partiremos de una descripción del modelo constitucional español de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas, así como de las normas de desarrollo de dicho modelo: acuerdos con la Iglesia católica, Ley Orgánica de Libertad Religiosa y acuerdos de cooperación con lo que se denominaron confesiones religiosas minoritarias. Establecido el marco legal, realizaremos una breve síntesis del contenido del acuerdo firmado con la CIE, lo que nos permitirá realizar una valoración del mismo, resaltando tanto los aspectos positivos que tuvo la plasmación del Acuerdo como sus carencias y deficiencias.

### El modelo español de protección de la libertad de conciencia y de relación con las confesiones religiosas y sus principales normas de desarrollo

Los principios que informan la protección de la libertad de conciencia y la relación del Estado con las confesiones religiosas, a tenor del texto constitucional, serían los siguientes:<sup>4</sup>

1 En adelante, CIE.

2 BOE núm. 272, de 12 de noviembre.

3 SSTC 46/2001, de 15 de febrero, y 101/2004, de 2 de junio.

4 Sin ánimo exhaustivo sobre el modelo español, véase Dionisio Llamazares (2011). *Derecho de la libertad de conciencia I*. Navarra: Civitas Thomson Reuters, Cizur menor, pp. 295-361; José María Contreras (2011). *Marco jurídico del factor religioso en España.*, documento número 1. Madrid: Observatorio del Pluralismo Religioso en España; José Antonio Souto (2007). *Comunidad política y libertad de creencias*. Madrid: Marcial Pons, pp. 205-227; Gustavo

- El principio de libertad de conciencia, consecuencia del art. 1.1 CE como valor superior y del art. 16.1 CE, que reconoce la libertad ideológica, religiosa y de culto. El principio de igualdad (art. 1.1 CE, igualdad como valor superior, art. 14 CE igualdad formal y art. 9.2 CE igualdad material).
- El principio del personalismo (art. 10.1 CE), que establece que «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la persona, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y la paz social». Lo que significa que los individuos son sujetos primarios de los derechos fundamentales, en tanto que los grupos serán sujetos secundarios.
- El principio de laicidad del Estado (art. 16.3 CE), laicidad que se sustenta en dos principios: la neutralidad, concebida como la imparcialidad de los poderes públicos frente a las convicciones y creencias de los ciudadanos, convirtiéndose «en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas confesiones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática»;<sup>5</sup> y la separación, que tiene como objetivo asegurar la mutua independencia entre el Estado y las confesiones religiosas. Por tanto, se «veda cualquier confusión entre funciones religiosas y funciones estatales»,<sup>6</sup> y «las confesiones religiosas en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica».<sup>7</sup>
- El principio de cooperación (art. 16.3 CE), por el que «Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones». Como hemos afirmado su objetivo es hacer real y efectivo el derecho de libertad religiosa de los individuos y los grupos en que se integra. Por ello técnicamente la cooperación sería un principio derivado del sistema al servicio de los principios de libertad e igualdad y teniendo como límite el principio de laicidad.<sup>8</sup>

El desarrollo constitucional fue muy rápido. Cronológicamente, primero se firmaron los acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede de 1979 (al que se une el de 1976). Se trata de acuerdos internacionales que sustituyen al Concordato de 1953. Son formalmente postconstitucionales: redactados antes de la finalización

Suárez Pertierra (2012). Libertad religiosa, ideológica y de culto. Los principios informadores del derecho Eclesiástico del Estado, en *Gustavo Suárez Pertierra et al. Derecho Eclesiástico del Estado*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 107-125.

5 *STC 177/1996*, de 11 de noviembre.

6 *STC 24/1982*, de 13 de mayo.

7 *STC 340/1993*, de 16 de noviembre.

8 Véase Dionisio Llamazares (1989). «El principio de cooperación con las confesiones religiosas. Fundamento, alcance y límites», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 5, pp. 69-102

de la Constitución, se esperó a la aprobación de la misma para publicarlos el 3 de enero de 1979. Como se ha afirmado, «se trata de inaugurar un modo de cooperación vinculada al pacto que se va a convertir en una verdadera referencia del nuevo modelo español, hasta el extremo de que el sistema resultante no puede entenderse sin el componente «acuerdos». [...] La presión del componente pacticio acaba produciendo una sólida concreción de la cooperación constitucional, de modo que a partir del primer momento va a entenderse que la cooperación constitucional se concreta en el pacto con las confesiones».<sup>9</sup> Se identifica, por tanto, cooperación y acuerdos, a pesar de que nada obliga en la Constitución a cooperar mediante acuerdos a diferencia de lo que ocurre en Italia.<sup>10</sup>

La segunda norma de desarrollo fue la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980. Se trata de la primera norma orgánica que desarrolla un derecho fundamental. Aprobada sin votos en contra, su contenido se centra solo en un aspecto del art. 16 CE, la libertad religiosa.<sup>11</sup> Como se ha señalado, su preocupación fundamental es el sujeto colectivo del derecho de libertad religiosa y en concreto la cooperación.<sup>12</sup> La Ley Orgánica preveía en su artículo 7 la posibilidad de firmar acuerdos con aquellas confesiones inscritas en el Registro de Entidades Religiosas que hubieran alcanzado «notorio arraigo» en España. Surgieron así los acuerdos de 10 de noviembre de 1992, firmados con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Comunidades Israelitas de España y con la Comisión Islámica de España.<sup>13</sup>

Como se ha señalado, «el contenido de los acuerdos venía a reiterar el derecho especial que ya estaba contenido en la Ley Orgánica. No hay que olvidar que se trataba de acuerdos que no concedían privilegios, como los suscritos con la Iglesia católica, sino que nacían para desarrollar el derecho fundamental de libertad religiosa, ya contenido en la Ley».<sup>14</sup>

El resultado del desarrollo del sistema ha producido la configuración de un modelo piramidal respecto de la situación en la que se encuentran las diferentes confesiones. Así, en primer lugar, se situaría la relación con la Iglesia católica, cuya regulación, básicamente, vendría contenida en los acuerdos internacionales firmados en enero de 1979. El segundo escalón estaría constituido por las confesiones religiosas que firmaron acuerdos de cooperación con el Estado en el año 1992: FEDERE, FCI y CIE. En tercer lugar, se situarían las confesiones que han alcanzado la

9 Gustavo Suárez Pertierra (2011). «Laicidad y cooperación como bases del modelo español: un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 92, mayo-agosto, p. 48.

10 Artículos 7 y 8 de la Constitución de la República italiana de 27 de diciembre de 1947.

11 VV. AA. (2006). *La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*. Madrid: Ministerio de Justicia.

12 Gustavo Suárez Pertierra (2011). «Laicidad y cooperación como bases del modelo español: un intento de interpretación integral (y una nueva plataforma de consenso)», *Op. Cit.*, p. 49.

13 Para un análisis del proceso de elaboración de los acuerdos véase Ana Fernández-Coronado (1995). *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación. Los pactos con las confesiones: las leyes 24, 25 y 26 de 1992*. Madrid: Civitas.

14 Ana Fernández-Coronado (2009). «Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 9, p. 6.

calificación de «notorio arraigo» en España, pero que no han firmado acuerdos (ni existen visos de que lo vayan a hacer) con el Estado: comunidades budistas, Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (mormones), Iglesia ortodoxa y Testigos de Jehová. El cuarto escalón lo ocuparían las confesiones inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, pero que no han conseguido la calificación de «notorio arraigo». Por último, quedarían aquellos grupos inscritos en el Registro general de asociaciones, no en el de Entidades religiosas, pero que se consideran como grupos religiosos. Este sería el resultado de equiparar cooperación y pactos.

### **El acuerdo con la comisión islámica de España de 10 de noviembre de 1992 y su valoración**

Como se ha dicho, «La firma de este texto respondía a una dinámica de transformación social y cultural producida por la incipiente, pero ya asentada aparición y organización de comunidades musulmanas en distintos puntos de la geografía española».<sup>15</sup>

El modelo de la Ley Orgánica y la influencia de los acuerdos con la Iglesia católica provocaron una tendencia hacia el factor sociológico como elemento estructural del pacto confesional. Ello tuvo un claro exponente en la introducción de un concepto jurídico indeterminado como era el del «notorio arraigo» (la ley hacía mención al ámbito y el número de creyentes), notorio arraigo que se establecía como requisito necesario, junto a la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, para poder firmar acuerdo con el Estado. El 23 de julio de 1989 la Comisión asesora de Libertad Religiosa concedió, por unanimidad, la calificación de notorio arraigo al islam.<sup>16</sup> Existían dos grandes federaciones de comunidades islámicas: la FEERI, registrada en 1989 y dirigida por Mansur Escudero, y UCIDE, inscrita en 1991 y liderada por Riay Tatary. El problema surgía por componer en una sola las diferentes partes que presentaban dos demandantes no muy bien avenidos.<sup>17</sup> La administración española intervino, induciendo la creación de un único ente, la Comisión Islámica de España (inscrita en el Registro el 19 de febrero de 1992). Esta intervención ha tenido notorias críticas: así, se ha hablado de proceso de «institucionalización desde arriba», calificándolo de injerencia del Estado,<sup>18</sup> y de paternalismo por parte del Estado con la anuencia de las confesiones.<sup>19</sup> Así, se hizo necesario acotar los perfiles étnicos, doctrinales y religiosos de los musulmanes, ocultando las importantes diferencias entre el islam de los conversos poco numerosos, pero influyentes, y el de los

15 Pablo López Chivas (2011). «Libertad religiosa y cooperación en el estado español. El caso de las comunidades musulmanas», *Biblid*, 60, p. 176.

16 Véase Riay Tatary Bakry (2006). El islam en España hoy, en *VV. AA. La nueva realidad religiosa española: 25 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*. Madrid: Ministerio de Justicia, p. 146.

17 Pablo López Chivas (2011). «Libertad religiosa y cooperación en el estado español. El caso de las comunidades musulmanas», *Op. Cit.*, p. 182.

18 Iván Jiménez-Aybar (2005). La estructura orgánica del Islam en España y la aplicación del acuerdo de Cooperación de 1992: situación actual y propuestas de futuro, en *Ferrán Izquierdo Brichs y Thierry Desrues (coords.). Actas del Primer congreso del foro de investigadores sobre el Mundo Árabe y musulmán (FINAM)*. Barcelona: Finam.

19 Ana Fernández-Coronado (2009). «Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa», *Op. Cit.*

musulmanes procedentes de tradición islámica, dificultado, a su vez, por diferencias como el origen geográfico, las escuelas jurídicas dominantes, el contexto de cada comunidad y otros tantos elementos que han configurado el islam en nuestro país.<sup>20</sup>

Finalmente, el 10 de noviembre de 1992 se aprobaba el Acuerdo de Cooperación entre el Estado español y la Comisión Islámica de España. El contenido del acuerdo de manera resumida era el siguiente: A) Art. 1. Ámbito de aplicación. Comunidades inscritas en el RER y que pertenezcan a la CIE. B) Art. 2. Lugares de culto y enterramientos. C) Arts. 3, 4 y 5. Los Imanes. Secreto profesional. Servicio militar. Formación. Seguridad Social. D) Art. 6. Fuentes de la práctica religiosa (Corán y Sunna) E) Art. 7. Efectos civiles del matrimonio islámico. F) Art. 8 y 9. Asistencia religiosa en centros públicos: militares, penitenciarios y hospitalarios. G) Art. 10. Enseñanza de la religión islámica. H) Art. 11. Régimen económico. I) Art. 12. Descanso laboral y festividades. J) Art. 13. Patrimonio histórico-artístico islámico. K) Prescripciones alimentarias. Su contenido, que desarrollaba los derechos reconocidos en la Ley Orgánica, era prácticamente igual al de evangélicos y judíos, con las lógicas particularidades (alimentación, patrimonio histórico) y, a diferencia de los firmados con la Iglesia católica, no contenía privilegios. Se trataba del primer acuerdo alcanzado con la comunidad islámica en el ámbito europeo. Por ello se llegó a considerar como el marco institucional en materia de colaboración con las comunidades islámicas más avanzado de Europa.<sup>21</sup> Es necesario reconocer que el acuerdo ha contribuido a la visibilidad del islam en España y al reconocimiento y desarrollo de los derechos de los musulmanes en España. No obstante, se pueden detectar algunas deficiencias. En primer lugar, los problemas derivados de su aplicación por la obligación de pertenencia a la CIE. Fracasado el intento del Consejo Islámico Español, la cuestión parece resuelta a través del real Decreto 1384/2011, de 14 de octubre,<sup>22</sup> que trata de resolver el problema de las comunidades que no querían adherirse a las dos grandes federaciones. En segundo lugar, se deberían depurar algunas cuestiones técnicas referidas a la figura del imán o al concepto de lugar de culto.<sup>23</sup> Con todo, los mayores problemas son aquellos que afectan a todo el modelo y que, por tanto, son extensivos a las otras confesiones –con excepción de la católica– y que, a nuestro juicio, son la falta de acomodo a una nueva realidad social, más plural y diversa en una sociedad en la que se ha producido un acusado proceso de secularización,<sup>24</sup> y las asimetrías y desigualdades entre el régimen aplicable a las diferentes confesiones, de forma que «la libertad religiosa es un derecho

20 Elena Arigita Maza (2006). «Representing Islam in Spain. Muslim identities and the contestation of Leadership», *The Muslim World*, 96, p. 569.

21 Jordi Moreras (2005). Accords et désaccords. La régulation publique de l'islam en Espagne et en Catalogne dans sa dimension locale, en Ferrán Izquierdo Brichs y Thierry Desrués (coords.). *Actas del Primer congreso del foro de Investigadores sobre el Mundo Árabe y musulmán (FINAM)*. Barcelona: FINAM, p. 1.

22 BOE núm. 255 de 22 de octubre.

23 Pablo López Chivas (2011). «Libertad religiosa y cooperación en el estado español. El caso de las comunidades musulmanas», *Op. Cit.*, pp. 187-188.

24 Véase Gustavo Suárez Pertierra y Ana Fernández-Coronado (2013). *Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado*. Madrid: Fundación Alternativas, documento de trabajo 180/2013.

reconocido por el Estado y con amplio arraigo social, pero su ejercicio es más complicado para unas comunidades religiosas que para otras y más para unas creencias que para otras». <sup>25</sup> A estos problemas se añade el de la dispersión normativa, que en un modelo de profunda descentralización como el español provoca que en ocasiones no se haya producido una adecuada traslación del contenido de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y de los acuerdos con las confesiones religiosas distintas de la católica, a las comunidades autónomas o al ámbito municipal, lo que ha provocado problemas respecto de enterramientos o licencia de apertura de lugares de culto, por ejemplo. <sup>26</sup> El último de los problemas es la carencia de una cultura adecuada de la gestión de la diversidad religiosa y cultural, carencia que se hace evidente en algunas decisiones administrativas y judiciales, como por ejemplo el uso de símbolos religiosos en el ámbito escolar o la alimentación por razón de convicción. <sup>27</sup>

Así las cosas, resulta necesario recuperar el papel central que el individuo debe tener como titular primario de los derechos fundamentales, <sup>28</sup> y atender al objetivo central de la cooperación constitucional: hacer real y efectivo el derecho de libertad de conciencia de los ciudadanos. Por ello, entendemos obligada la elaboración de una nueva Ley Orgánica de Libertad de Conciencia, que supere los problemas derivados de una interpretación de la cooperación constitucional en clave pacticia, sociológica e institucionalizada, para atender a los problemas reales de los ciudadanos en una sociedad diversa y plural como la española en 2021. De esta forma, los acuerdos solo tendrían sentido para regular cuestiones puntuales y específicas de las confesiones religiosas, en tanto que habría que establecer la exigencia para las administraciones públicas de respetar y promover el ejercicio del derecho fundamental de libertad de conciencia.

## BIOGRAFÍA DEL AUTOR

Fernando Amérigo es profesor del departamento de Derecho Internacional, Derecho Eclesiástico del Estado y Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido director del Instituto de Ciencias de las Religiones de la Universidad Complutense (2012-2020). Socio fundador de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones, de la que fue secretario general (1999-2008) y vicepresidente (2010-2018), siendo en la actualidad presidente de la sección jurídica de dicha sociedad. Tiene numerosas publicaciones relacionadas

25 José María Contreras (2013). *Gestión pública del hecho religioso en España*. Madrid: Fundación Alternativas, Documento de trabajo 181/2013, p. 6.

26 Véase *Ibidem* pp. 21 y ss.

27 Sobre estas cuestiones véase Fernando Amérigo (2019). Gestión de las manifestaciones prácticas de la diversidad religiosa en los centros docentes: símbolos religiosos y alimentación religiosa, en Ana Fernández-Coronado (coord.). *Integrados. Claves jurídicas. Derecho a la educación, diversidad religiosa y cohesión social*. Madrid: Ministerio de justicia, pp. 207-241; Fernando Amérigo (2016). «La problemática de la alimentación religiosa y de convicción en los centros educativos», *Revista de Derecho Político*, 97, pp. 141-178.

28 Véase Gustavo Suárez Pertierra y Ana Fernández-Coronado (2013). *Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado*. Madrid: Fundación Alternativas, Documento de trabajo 180/2013, pp. 59 y ss.

con el derecho de libertad de conciencia, tratando temas como la objeción de conciencia, el uso de símbolos religiosos, la alimentación por razón de convicción, la libertad religiosa y la inmigración islámica, etc.

## RESUMEN

La contribución de Fernando Amérigo analiza la conformación y el desarrollo del Acuerdo firmado entre la Comisión Islámica de España y el Estado español del año 1992. Se trata de conocer el impacto que tuvo tal acuerdo y su incidencia en el reconocimiento y desarrollo del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos musulmanes en España. Presenta una visión crítica del acuerdo, resaltando aquellos aspectos necesarios para un mejor reconocimiento de dichos derechos, así como los instrumentos necesarios que garanticen la igualdad jurídica de los musulmanes con otros ciudadanos pertenecientes a otras creencias.

## PALABRAS CLAVE

Libertad religiosa, cooperación constitucional con el Islam, efectividad de los derechos fundamentales.

## ABSTRACT

Fernando Amérigo's contribution analyzes the development and implementation of the agreement signed between the Islamic Commission of Spain and the Spanish State in 1992. The goal is to learn about the impact which this agreement has had and its effect in terms of acknowledging and developing the right to religious freedom of Muslim citizens in Spain. It provides a critical view of the agreement, highlighting those aspects necessary to improve the acknowledgment of these rights, as well as the instruments needed to ensure the legal equality of Muslims with citizens from other religious confessions.

## KEYWORDS

Religious freedom, constitutional cooperation with Islam, effectiveness of fundamental rights.

## الملخص

تحلل مساهمة فرناندو أميريغو تشكل وتطور الاتفاقية الموقعة بين اللجنة الإسلامية في إسبانيا والدولة الإسبانية في عام 1992. و تروم التعرف على تأثير تلك الاتفاقية و وقعها في الاعتراف بالحق في الحرية الدينية وتطوره بالنسبة للمواطنين المسلمين بإسبانيا. و تقدم رؤية نقدية للاتفاقية من خلال تسليط الضوء على تلك الجوانب الضرورية من أجل اعتراف أفضل بالحقوق المذكورة، فضلاً عن الأدوات الضرورية التي تضمن المساواة القانونية للمسلمين مع المواطنين الآخرين من أتباع معتقدات أخرى.

## الكلمات المفتاحية

حرية دينية، تعاون دستوري مع الإسلام، فعالية الحقوق الأساسية.