

GOBERNANZA DEL ISLAM Y EJERCICIO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA EN ESPAÑA

***THE GOVERNANCE OF ISLAM AND THE EXERCISE
OF RELIGIOUS FREEDOM IN SPAIN***



Ana I. Planet Contreras
Universidad Autónoma de Madrid (UAM)
ana.planet@uam.es

Ana I. Planet Contreras es Doctora en Filosofía y Letras y Catedrática de Sociología del islam en el Departamento de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Su ámbito de estudio más reciente son los procesos de institucionalización del islam en diferentes países europeos, entre ellos España, con especial atención a las políticas públicas de gestión del pluralismo religioso. Es co-directora del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos, donde ha dirigido diversos proyectos de investigación y de transferencia. Dirige la *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* y es editora de *Cuestiones de pluralismo*. Desde marzo de 2019 es miembro de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa del Gobierno de España como experta universitaria.

Johanna M. Lems
Universidad Complutense de Madrid (UCM)
jmllems@ucm.es

Johanna M. Lems es Profesora ayudante Doctora en el área de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Es miembro del Grupo de Análisis sobre Islam en Europa (GRAIS: <https://www.ucm.es/grais/>) de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y secretaria de la revista *Anaquel de Estudios Árabes* (UCM). Sus líneas de investigación incluyen islam en España y Europa; esfera pública y subjetividad política; islamofobia y racialización; pensamiento islámico; religión y género. Lems es autora del libro *Tomar la palabra. Islamofobia y participación política después del 15-M* (Vernon Press, 2024).

Resumen || El ejercicio efectivo de la libertad religiosa por parte de las personas musulmanas en España, así como el de su ciudadanía plena, dependen en gran medida del papel que desempeña el Estado a través de sus instituciones. Los procesos de acomodación de la presencia y práctica del islam en España, mediante su reconocimiento legal en 1989 como religión minoritaria de “notorio arraigo” y la posterior institucionalización de una estructura de interlocución y representación única dieron lugar a un sistema de gobernanza descendente y controlado. Después de más de treinta años y ante la falta de eficacia para la puesta en práctica de algunos de los derechos de motivación religiosa otorgados en 1992, este modelo de representación única es cuestionado por distintas organizaciones formadas por personas musulmanas en varias regiones del territorio estatal. Este artículo pretende explicar no solo el papel del Estado en el moldeado de esta estructura de interlocución única para todas las comunidades musulmanas, sino también algunas de las dinámicas que confirman su responsabilidad y la de sus instituciones en relación con el ejercicio efectivo de la ciudadanía plena por parte de las personas musulmanas en España.

Palabras clave || Islam, Libertad religiosa, España, Gobernanza descendente, Islamofobia institucional

Abstract || The effective exercise of religious freedom and full citizenship by Muslims in contemporary Spain depend to a large extent on the role played by the State and her institutions. The processes of accommodation of the presence and practice of Islam in Spain, first through its legal recognition as a “deeply rooted” minority religion, and after that through the institutionalization in 1992 of a sole interlocutory and representative body gave rise to a top-down governance structure. After more than 30 years and given the lack of effectiveness in the implementation of some of the religiously motivated rights granted in 1992, this model of sole representation is questioned by a variety of Muslim organizations and platforms in different regions of the state territory. This article aims to explain not only the role of the State in shaping one single representation for all Muslim communities, but also some of the dynamics that confirm its responsibility and that of its institutions regarding the exercise of full citizenship by Muslims in Spain.

Keywords || Islam, Religious freedom, Spain, Top-down governance, Institutional Islamophobia

I. Introducción

No es fácil sintetizar las múltiples cuestiones que afectan a la situación del islam en tanto que religión minoritaria en España y, por ende, de las personas musulmanas que viven en el país hoy en día. En esta contribución proponemos como hipótesis o punto de partida que el ejercicio efectivo de la libertad religiosa de las y los musulmanes en España, así como el de su ciudadanía plena, dependen en gran medida del papel que desempeña el Estado a través de sus instituciones; por un lado, mediante las políticas de gestión de la diversidad religiosa, concretadas en el modelo de gobernanza adoptado para acomodar la presencia del islam, y por otro lado, a través de distintas prácticas de marginación que dificultan la participación en igualdad de condiciones por parte de las poblaciones musulmanas en la vida política, económica, social y cultural de la sociedad española en general.

Los intentos de acomodar el islam en España dentro del marco de la gestión de la diversidad religiosa se iniciaron en los años 90 del pasado siglo, dando lugar a una forma particular de gobernanza del pluralismo religioso, caracterizada, en un principio, por el reconocimiento y la cooperación entre actores. En este modelo de gobernanza las personas y comunidades musulmanas del país son representadas ante el Estado por un único órgano de interlocución que nació y se apoyó en el tejido asociativo existente en aquellos años. Como explicaremos más adelante, esta estructura de representación no solo tenía como fin el de garantizar el ejercicio de determinados derechos de motivación religiosa, sino que debió servir también al Estado para preservar el control sobre la presencia y las prácticas de las comunidades musulmanas. Era fruto de un determinado contexto y ha sido objeto de continuo seguimiento desde que viera la luz, tanto externamente —por el Estado— como internamente —por las distintas entidades musulmanas—.

Como resultado de las negociaciones con el Estado español, las comunidades musulmanas representadas por la Comisión Islámica de España lograron en 1992 la promulgación de una ley (Ley 26/1992, por el que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España) que contiene un conjunto de disposiciones que les permite a las y los musulmanes que viven en España practicar su fe. Estas disposiciones comprenden, entre otras, el reconocimiento a efectos civiles de matrimonios islámicos; el establecimiento de lugares de culto; el derecho a la enseñanza del islam como materia o la comida *halal* en los centros educativos financiados con fondos públicos; así como el derecho de acceso a espacios en cementerios municipales para poder llevar a cabo enterramientos según el rito islámico.

Sin embargo, en la actualidad, con una población musulmana estimada en un 5 % del total sobre el número de habitantes en España (Observatorio Andaluz, 2024) y más de treinta años después del diseño e institucionalización de la estructura de representación y de la entrada en vigor del mencionado Acuerdo de Cooperación, siguen existiendo limitaciones al pleno disfrute de los derechos por parte de los individuos y colectivos musulmanes. No solo se les aplican restricciones en cuanto a los derechos otorgados en el marco legal desarrollado a partir de la Ley de Libertad Religiosa —y por tanto directamente relacionados con la práctica

de la religión islámica—, sino que también se ven con frecuencia obstaculizados en el ejercicio de determinados derechos relevantes pertenecientes a toda la ciudadanía, recogidos en la Constitución de 1978, tales como son los derechos al trabajo, a una vivienda digna o a la no discriminación. En el contexto actual, y sobre todo desde finales del siglo XX, los discursos de odio afectan de manera particular a los colectivos musulmanes; y ello se une —y guarda relación en su génesis— a la deriva securitaria sobre el islam y las personas musulmanas que en las últimas décadas recorre Europa y otras muchas partes del mundo (Téllez Delgado, 2018), dificultando enormemente la participación económica, social y política, es decir, ciudadana.

Este artículo pretende explicar algunas de las dinámicas que confirman el papel del Estado y de sus instituciones en relación con el ejercicio efectivo tanto de la libertad religiosa como de la ciudadanía plena por parte de las personas y comunidades musulmanas en España. Para ello, el artículo, cuya elaboración se basa en una revisión bibliográfica referida al proceso de reconocimiento del islam en España y al papel del modelo de representación en el ejercicio de los derechos religiosos y civiles, se divide en tres apartados, además de unas conclusiones. El primer apartado detalla la transformación que ha experimentado la sociedad española en el siglo XX después de la dictadura franquista (1939-1975) en cuanto a la gestión de la diversidad religiosa. Describe el proceso de reconocimiento del islam como religión de notorio arraigo en España, y en qué consiste el marco legal adoptado en 1992 que permite su práctica. En el segundo apartado se explica cómo la estructura de interlocución única impuesta por el Estado en sus relaciones con las comunidades musulmanas que viven en España se ha convertido en un modelo de gobernanza *top-down* externa e interna que, más que ayudar, contribuye a obstaculizar el ejercicio efectivo de la libertad religiosa por parte de las y los practicantes musulmanes. Más allá de las restricciones a los derechos de motivación religiosa, el tercer apartado da cuenta de algunas prácticas de discriminación llevadas a cabo por instituciones y las fuerzas de seguridad basadas en leyes estatales, y que demuestran el papel del Estado en la islamofobia que sufre gran parte de la población musulmana en España.

II. El proceso de reconocimiento de la presencia del islam en España: práctica y representación

La sociedad española vivió durante el siglo XX cuarenta años de dictadura franquista que impuso, entre otras dinámicas, la invisibilización del pluralismo religioso en buena parte del territorio, exceptuando las ciudades de Melilla y de Ceuta —ubicadas en el continente norteafricano— en las que las dinámicas asociadas al islam y a los musulmanes respondían a otras lógicas poblacionales (Salguero Montaña, 2018). El régimen franquista articuló un sistema de gobierno y control en el que religión y nación fueron de la mano, construyendo y haciendo perdurar el llamado “nacionalcatolicismo” (De la Cueva, 2018). Este nacionalcatolicismo ha dejado su huella en el espacio público de múltiples maneras, entre otras, en determinadas prácticas sociales como los funerales de Estado o la presencia más o menos abierta de grupos de presión católicos ante cuestiones como el aborto o los derechos de las personas definidas

como LGBTI.

Con la instauración de la democracia, la Constitución española de 1978 dio paso a un sistema político democrático que proponía un nuevo marco normativo para el desarrollo de la libertad religiosa en sus vertientes individual y colectiva, garantizando su protección de manera explícita en el artículo 16¹. Para facilitar el ejercicio de este derecho fundamental de libertad religiosa los poderes públicos tienen un mandato de intervención que se recoge en el art. 9.2 de la Constitución (Castro Jover, 2023). El reconocimiento de la libertad religiosa no estuvo exento de debate, en el que participó la Iglesia católica como institución religiosa hegemónica, aunque se produjera cuando ya se vislumbraban los importantes cambios sociales que viviría España en pocos años. Como señalara Pérez Agote en sus trabajos, la relación de la sociedad española con la religión en el siglo XX no es una cuestión sencilla de comprender pues obedece a lógicas y procesos históricos en el territorio, pero también a la generación de nuevas realidades de diversidad religiosa. Para un mayor entendimiento de la compleja relación de sociedad-iglesia-Estado que existe en España, Pérez Agote (2018, p. 10-11) propone pensarla como un proceso en el que han ido apareciendo y superponiéndose tres lógicas sociales: la secularización de las conciencias —que se habría iniciado en los años previos a la guerra civil (1936-39), durante la Segunda República—; la laicización de la sociedad y del Estado —proceso abierto e intrínseco a la construcción del Estado moderno desde el siglo XVII—; y una tercera lógica, de definitiva quiebra de la homogeneidad, asociada a los cambios demográficos. A comienzos del siglo XXI estamos viviendo una nueva oleada de secularización, en la que sigue disminuyendo la cantidad de personas que se autodefinen como católicas practicantes, a la vez que aumenta el número de los que se consideran alejados de la religión —ateos, indiferentes o agnósticos— (Pérez Agote, 2018). Adicionalmente, la diversidad religiosa que contribuye a la transformación de la sociedad española y la gestión pública requerida para un ejercicio efectivo de la libertad religiosa, añaden complejidad y matices a todo ello.

Tras la publicación de la Ley de Libertad Religiosa en 1980 (Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio) se inicia el reconocimiento legal de tres minorías religiosas con presencia histórica en el país: el islam, el judaísmo y el protestantismo. En el caso del islam, el primer paso en tal reconocimiento fue la concesión en 1989 de su “notorio arraigo” en España, según dictamen de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa del Ministerio de Justicia español. La Asociación Musulmana en España, entidad que participaba en dicha Comisión Asesora en representación de las personas musulmanas, argumentó en su petición que el islam era “de las creencias espirituales que han configurado la personalidad histórica de España” (Fernández Coronado, 2020), poniendo así sobre la mesa una cuestión debatida una y otra vez a lo largo de la historia del país (Planet Contreras, 2018). El texto de la concesión del notorio arraigo reúne los argumentos esenciales que sustentan tal arraigo y que aquí reproducimos pues sintetizan una historia y definen un marco de desarrollo:

¹ El texto del artículo 16 reza: “1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley; 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias; y 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

Hay que decir que la religión islámica está presente en España desde el s. VIII, con una difusión muy importante durante los primeros siglos y una pervivencia posterior mayor o menor según las épocas y circunstancias históricas, que se mantiene ininterrumpidamente hasta nuestros días.

Puede señalarse que las comunidades islámicas se extienden por gran parte del territorio español, siendo especialmente importantes en el tercio sur de la Península y en la parte española del norte de África.

Por parte de los ciudadanos españoles hay conciencia de que la religión islámica es una de las creencias espirituales que han enraizado históricamente en España y que perduran en la actualidad.

Un elemento central en este proceso de reconocimiento de la religión islámica fue la creación de un órgano de representación de los musulmanes en España para llevar a cabo la interlocución con el Estado. A partir de unas docenas de asociaciones registradas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia, y dos meses después de la concesión del notorio arraigo, se constituye en 1990 en Madrid la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI). Esta Federación, en la que obtuvieron un rápido protagonismo pequeñas comunidades lideradas por españoles conversos al islam (Corpus Aguirre, 2010), inició las conversaciones con la administración española para comenzar a trabajar en los detalles de un acuerdo de cooperación que recogiera los derechos, obligaciones y compromisos de las partes. La mencionada Asociación Musulmana en España se separó de esa dinámica constituyendo una segunda federación, llamada Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE), compuesta por un conjunto de asociaciones distribuidas por todo el país, con un marcado componente migratorio procedente de países de Oriente Medio. Un año después, ambas entidades federativas se unieron en una entidad denominada Comisión Islámica de España (CIE), que finalmente suscribió el Acuerdo de Cooperación con el Estado, el 28 de abril de 1992.

La Comisión Islámica de España recogía en sus estatutos una finalidad política como interlocutora del Estado a efectos de la negociación, firma y seguimiento del Acuerdo. También asumía una finalidad religiosa o doctrinal, siendo responsable de “facilitar la práctica del islam en España de acuerdo con los preceptos del Corán y la Sunna”². Desde su creación, el funcionamiento de la CIE ha estado marcado por la existencia de una doble secretaría general, en la que cada una de las secretarías representaba a una federación de asociaciones (FEERI y UCIDE), de desigual tamaño inicial tanto en número de entidades como en implantación geográfica. Junto a esa doble secretaría había una Comisión permanente. El trabajo de las asociaciones, las nuevas posibilidades de desarrollo de proyectos tras la creación en 2004 de la Fundación Pluralismo y Convivencia³, así como por las labores de interlocución en el ámbito local, trajeron consigo la aparición de nuevas entidades federativas —que en 2024 superan las dos decenas—. Desde el punto de vista institucional, la existencia de un doble sujeto

² Art. 4 de los Estatutos de la Comisión Islámica de España de 1992 (y art. 4.2 de los Estatutos modificados en 2016).

³ Para más información, ver <https://www.pluralismoyconvivencia.es/>

dentro de la CIE no ha hecho fácil el trabajo de seguimiento y negociación del desarrollo del Acuerdo de Cooperación. Las tensiones y debates internos en estos años han sido continuos, sucediéndose los intentos de reorganización desde dentro de las comunidades musulmanas. En julio de 2016 se inscribieron ante el Registro del Ministerio de Justicia unos nuevos estatutos, presentados en esa ocasión por 42 entidades religiosas entre asociaciones y federaciones, incluidas las signatarias iniciales, que acababa con la doble secretaría y recogía la figura del presidente⁴.

Las políticas que buscan adaptar el islam a un formato “aceptable” para los gobiernos europeos (Sunier, 2014, p. 1149) —un proceso denominado por varios autores como la “domesticación del islam” (Humphrey, 2009; Sunier, 2014)— incluye también una voluntad de moldear y controlar el islam en sus aspectos prácticos. En el caso español, las claves de este moldeado se encuentran en el texto del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España. Este texto realiza un desempeño de implantación del islam, de traducción de categorías religiosas, y es un compendio organizado de derechos, ya sean para el ejercicio individual o para el ejercicio colectivo (Contreras Mazarío, 2018). El Acuerdo ha sido desarrollado mediante un número de textos legales complementarios, y puesto en práctica con políticas públicas en los diferentes niveles de organización administrativa del Estado español y con sus diferencias entre las comunidades autónomas (Contreras Mazarío, 2018)⁵. Los avances en el desarrollo y la implantación de este Acuerdo dependen en gran medida de la estructura de oportunidad política y de los impulsos dados por la Administración y por la Comisión Islámica de España, pues no se contempló en el momento de su firma un calendario concreto de desarrollo. Al ser las cuestiones en él contenidas, en muchas ocasiones, materia competencial de los órganos de la administración autonómica, el ritmo de los avances no ha sido igual en todo el territorio estatal. El avance en las distintas materias, junto con la oportunidad política mencionada, guarda también relación con la existencia de un tejido

4 Estos estatutos desarrollan un modelo de organización presidencial que ya había sido planteado en 2015 por la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia. En esa ocasión, el Consejo de Estado se pronunció en un dictamen que se evacuó dando cuenta de las numerosas alegaciones presentadas, entre las que estaban las de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, en el sentido de que “su contenido es contrario al principio de separación entre el Estado y las confesiones religiosas y vulnera el principio de autonomía de estas últimas”, y en el que se señalaba que el Estado no tenía potestad para intervenir de ese modo en la organización de una confesión y vulneraba el principio de autonomía de las confesiones (Proyecto de real decreto por el que se crea la figura del presidente y garantiza la participación de las federaciones y comunidades en la Comisión Islámica de España, en desarrollo de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España. Fecha de aprobación: 29/10/2015). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-1092>

5 El Acuerdo recoge de manera organizada los diferentes aspectos de la institucionalización del islam en el país, como pueden ser el régimen laboral a aplicar a los dirigentes religiosos islámicos e imames en cuestión de seguridad social, servicio militar y protección del secreto profesional (art. 3 y 4); el derecho a la asistencia religiosa en el ejército, los establecimientos penitenciarios y los centros hospitalarios (art. 8); los derechos educacionales que garantizan a los alumnos musulmanes el derecho a recibir enseñanza religiosa islámica en los centros de educación infantil, primaria y secundaria, y a que sea impartida por profesores seleccionados por la Comisión Islámica (art. 10); el derecho de los internos en centros públicos a recibir alimentación de acuerdo con las particularidades de la ley islámica y la denominación *halal* de ciertos productos (art. 14); o los derechos laborales, como puedan ser la posibilidad de solicitud de interrupción de la jornada laboral de los musulmanes los viernes, desde las 13:30 hasta las 16:30, así como de concluir su jornada una hora antes de la puesta del sol durante el mes de Ramadán, debiendo ser recuperadas las horas con posterioridad; todo ello mediando el mutuo acuerdo y con posibilidad de ser recogido en convenios colectivos. También se reconoce el derecho a que los matrimonios celebrados según el rito musulmán tengan efectos válidos en el ordenamiento jurídico español tras efectuarse su inscripción en el Registro Civil correspondiente, siempre y cuando los contrayentes reúnan los requisitos exigidos por el Código Civil (art. 7); o lo referido a los espacios de culto y cementerios. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1992/BOE-A-1992-24855-consolidado.pdf>

social organizado y cohesionado más allá de la Comisión Islámica, como puede verse en el seguimiento de las reivindicaciones relacionadas con una educación religiosa islámica en la región de La Rioja (Lems y Planet, 2023) o de las luchas por espacio en cementerios para enterramientos islámicos (Salguero y Gil-Benumeja, 2024). El contenido de las demandas y las formas de movilizarse por parte de la población musulmana en los diferentes territorios influye de manera clara en la materialización de los derechos.

III. El cuestionamiento del modelo de representación e interlocución única

En el momento actual, en España hay un sistema de gobernanza de las minorías religiosas en el que, en cuanto al islam, se pueden apreciar los resultados de estos años de reconocimiento e intervención externa de la presencia musulmana por parte del Estado y también las dinámicas de gobernanza interna, es decir, de la Comisión Islámica de España y de las entidades que la componen. Siguiendo a Maussen y Bader (2011), este modelo es un ejemplo de gobernanza descendente (*top down*) que, en el caso español, se encarga de regular y controlar temas muy diversos que van desde la educación religiosa islámica en la escuela a la regulación de la propiedad de instalaciones de culto (dotaciones islámicas, normativas en materia de enterramientos, construcción de mezquitas, etc.), incluyendo asimismo disposiciones de índole más doctrinal. Todos estos aspectos quedaron recogidos en el articulado del Acuerdo antes mencionado, que incorpora a la Comisión Islámica de España nombrada por el Estado como parte responsable de la firma y seguimiento de lo acordado en 1992, considerada como condición imprescindible para el funcionamiento del modelo de acomodación. Sin embargo, ya que tres décadas después el reconocimiento de una parte de los derechos otorgados no ha superado aún lo meramente formal, varias iniciativas han surgido desde dentro de las poblaciones musulmanas que cuestionan el funcionamiento de la CIE, reivindicando para sí un papel proactivo para avanzar en la puesta en práctica de estos derechos. Como hemos analizado recientemente las autoras de esta contribución (Lems y Planet, 2023), a todo ello se unen las dificultades de la construcción de una agenda global en el contexto español, caracterizado por una administración territorial y política fuertemente descentralizada y marcada, entre otras causas, por la cuestión de la provisión de recursos materiales para el desarrollo de las políticas. La atención a las demandas resulta distinta en cada territorio, pues en algunas regiones el propio tejido de la sociedad civil intenta y a veces consigue organizarse cuando el modelo de interlocución no responde. Es el caso de La Rioja, donde colectivos de diferente naturaleza y procedencia se han unido para avanzar en cuestiones como la educación religiosa islámica en la escuela pública o la espinosa cuestión de la falta de espacio en cementerios para enterramientos según el rito funerario islámico.

Las dudas sobre la operatividad de los modelos de gobernanza o sobre el funcionamiento de los órganos de representación e interlocución establecidos por iniciativa de los Estados suceden también en otros países de Europa. Como indican Loobuyck *et al.* (2013) en su análisis comparativo de Francia, Alemania, Bélgica y el Reino Unido, son

muchos los países europeos que han creado un organismo oficial nacional representativo de las y los musulmanes como único interlocutor en su diálogo con el Estado en cuestión, independientemente de las relaciones iglesia-Estado que rigen en estos países. Incluso el modelo francés de separación iglesia-Estado no ha impedido la creación de diferentes instancias de organización de entidades musulmanas en aquel país. No obstante, en ninguno de estos Estados se ha conseguido que el islam y las personas musulmanas no continúen siendo objeto de debate, tensiones y discriminación, mientras los órganos de interlocución han terminado por generar dinámicas de alterización y de alienación, y han promovido el distanciamiento del grupo social mayoritario (Maussen, 2007).

Topolski (2017) sostiene que las estrategias de la gestión de minorías religiosas por parte de los Estados europeos son, de hecho, una práctica de larga data que deriva de la teología católica. Se trataría de un modelo de organización basado en el requisito de una sola voz que opera como representación no electa desde abajo, sino impuesta desde arriba, a través de un marco de “intercesión” ante el gobernante propio de la Europa medieval (Topolski, 2017). Este sistema produce dinámicas internas en la comunidad representada, que pasan por la organización, el control y la homogeneización, afectando a la capacidad de agencia de los miembros. Si el sistema se mantiene, según Topolski, es porque, pese a la limitación, se considera como una alternativa más segura para canalizar las demandas de aquellos grupos de personas que ya están en una situación precaria. Con el paso del tiempo, sin embargo, esta situación puede ser denunciada por los miembros si la precariedad se va superando. En el caso español, entre las y los jóvenes musulmanes cada vez es más evidente la renuncia a ser considerada discriminada como religiosa y se denuncia la construcción de una *otredad* que está detrás de esta consideración, reivindicando una normalización del ejercicio de los derechos, es decir, sin tener que reclamar ni organizarse para hacer presión y conseguir que se eliminen los obstáculos.

Del mismo modo que el trabajo de Topolski permite pensar desde una perspectiva histórica cuáles han sido la representación y la intermediación religiosas, y de ese modo avanzar en el análisis de la interlocución de las comunidades musulmanas en la Europa de hoy, el marco propuesto por Modood y Thompson (2021) permite pensar las respuestas al modelo por parte de determinados colectivos o grupos musulmanes. Como bien señalan estos autores, la relación entre religión y Estado fracasa cuando una parte de los habitantes en un país —en este caso miembros de una religión minoritaria— se sienten alienados del Estado y de la sociedad en general. Del mismo modo, plantean si el proceso de reconocimiento y de institucionalización de una religión como hegemónica puede estar favoreciendo la marginación de las religiones minoritarias y, en consecuencia, acabar siendo un obstáculo para disfrutar de los derechos ciudadanos en igualdad de condiciones.

En el caso español, en los últimos años y especialmente durante la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, se activaron y reactivaron un número importante de iniciativas lideradas por jóvenes que se definen como musulmanes y que buscaban, desde diferentes asociaciones establecidas por el territorio español, participar en las dinámicas de construcción ciudadana (Planet Contreras y Camarero Montesinos, 2022). Durante el desarrollo de una

investigación colaborativa con estas asociaciones⁶ se pudo valorar hasta qué punto la estructura de interlocución del Estado español con la Comisión Islámica de España constituye un ámbito del que no participan de manera global estas asociaciones —aunque sí lo hacen, por supuesto, jóvenes que participan en las diferentes secciones de juventud de las asociaciones que forman parte de la CIE—. La motivación de esta falta de participación puede explicarse, como cualquier cuestión compleja, desde una multiplicidad de factores, entre los cuales no es menor el sentimiento de una falta de eficacia generalizada a la hora de resolver las demandas concretas, como apuntaba Hajar Samadi, de la Asociación de Mujeres Jóvenes Musulmanas Bidaya en el País Vasco:

Yo el día de mañana lo que no quiero es que mi hija todavía esté reclamando unos cementerios, que el día de mañana esté reclamando un menú *halal*. Eso son cuestiones básicas que ya deberían estar superadas y ni siquiera cuestionar o someter a debate. ¿Hasta cuándo vamos a debatir el tema del *hiyab*? (Hajar, conversación grupal, 6 de abril de 2021)

Si nos referimos de manera estricta al desarrollo y mejor disfrute de los derechos de motivación religiosa recogidos en el Acuerdo de Cooperación de 1992, entre las demandas que estos y estas jóvenes señalan como más importantes se encuentran el derecho a recibir educación religiosa islámica en los centros educativos públicos, así como un menú *halal* para las y los alumnos que así lo eligen. La disponibilidad de comida *halal* en los centros educativos que reciben financiación pública, universidades, hospitales, residencias de ancianos y otras instituciones públicas está recogida en el artículo 14 del Acuerdo de 1992. No obstante, en 2024 muy pocas escuelas ofrecen un menú *halal* a sus alumnas y alumnos, y solo un par de hospitales han incorporado una dieta *halal* para sus pacientes musulmanas. En cuanto a la asignatura de educación religiosa islámica, de acuerdo con el Acuerdo y desarrollado posteriormente en una Resolución del 23 de abril de 1996, esta debería ser ofertada en las etapas de la educación primaria y secundaria, siempre que al inicio del curso escolar al menos 10 estudiantes (o sus progenitores) por centro educativo hayan comunicado al director o directora del colegio en cuestión su interés en recibir dicha materia. El contenido de los programas educativos para esta asignatura fue preparado junto con la Comisión Islámica de España, que también es la entidad responsable de emitir certificados de competencia y nombrar a las y los profesores. No obstante, en el 2024, relativamente pocos centros ofrecen esta materia a sus estudiantes (Observatorio Andalusi, 2024). Otro de los asuntos que les preocupa a las comunidades musulmanas es la falta de espacio en cementerios municipales para realizar enterramientos de acuerdo con el rito funerario islámico⁷. Además, en los años de la pandemia de la COVID-19, la escasez de plazas disponibles se ha hecho, si cabe, más patente (Ajana Elouafi, 2020).

⁶ El detalle de la investigación y el acceso a los resultados puede consultarse en Planet Contreras y Camarero Montesinos (2022).

⁷ De acuerdo con las creencias islámicas, el difunto debe ser inhumado con la mayor rapidez posible, con un máximo de 48 horas tras el deceso y sin féretro. Los rituales mortuorios incluyen el lavado del cuerpo y su amortajamiento, mientras que está prohibida la cremación.

IV. Islamofobia institucional y ciudadanía

Sin embargo, fuera del marco legal específicamente relacionado con la práctica de la religión islámica, a muchos jóvenes musulmanes (y no tan jóvenes) les preocupa sobre todo poder encontrar un puesto de trabajo, lidiar con las dificultades de acceso al mundo del trabajo y, en general, sienten la necesidad de una participación social más amplia (Planet Contreras y Camarero Montesinos, 2022). Aunque en principio se trata de desafíos que comparten con otros ciudadanos, una parte de la juventud musulmana, como hemos señalado en el apartado anterior, denuncia las prácticas de alterización que sufre, que les hace sentir que no forman parte de la sociedad española. Especialmente las mujeres que llevan *hiyab* y los varones jóvenes se sienten discriminados en prácticamente todos los espacios de su vida cotidiana (Lems y Mijares, 2022). Elahi y Khan, en su informe de 2017, definen estas prácticas como islamofobia —o racismo antimusulmán—, afirmando que se trata de:

Cualquier distinción, exclusión o restricción hacia o preferencia contra las personas musulmanas (o aquellas percibidas como tales) con el objetivo o efecto de anular o perjudicar el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en condiciones de igualdad, de derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito político, económico, social, cultural o cualquier otro ámbito de la vida pública. (2017, p. 17)

Los distintos informes sobre la islamofobia demuestran un aumento de los incidentes islamófobos y discursos de odio en todo el territorio estatal (Ali, 2022; ODIC, 2021). Se trata de mecanismos ejercidos por individuos, entidades privadas e instituciones públicas y varían desde agresiones verbales y físicas en la calle, la discriminación en el acceso al mercado de trabajo o de la vivienda, el disciplinamiento de alumnas con *hiyab* en la escuela, los ataques a las mezquitas, las paradas policiales por perfil étnico, etc. Todas estas prácticas limitan las condiciones materiales e inmateriales para ejercer la ciudadanía y participar en la sociedad (Lems, 2023).

En numerosas ocasiones es precisamente el Estado, a través de sus ministerios, fuerzas de seguridad y otras estructuras de poder, el responsable de la discriminación que sufren las personas musulmanas y/o racializadas. Más allá de su papel en el incumplimiento de respetar los derechos religiosos —incluso por administraciones regionales y locales— invisibilizando a los titulares de estos derechos y reafirmando su posición de subordinados, el Estado y sus instituciones están teniendo un impacto decisivo en la extranjerización y hasta criminalización de las personas musulmanas (o aquellas percibidas como tales) mediante determinadas políticas, leyes y otras estrategias.

Un ejemplo son las políticas y normativas securitarias, mediante las cuales el Estado y las fuerzas de seguridad contribuyen a la construcción de “comunidades sospechosas”. En este sentido, un informe publicado en 2022 por la entidad catalana SOS Racisme junto con el proyecto “Parad de pararme”, sobre las paradas por perfil étnico-racial realizadas por las

fuerzas de seguridad —y basadas, entre otras, en la Ley de Extranjería y la Ley de protección de seguridad ciudadana—, demuestra la desproporción en las identificaciones obligatorias de personas racializadas y/o sin nacionalidad española. Además, como señala Téllez Delgado (2018), desde finales del siglo XX ha ido apareciendo toda una legislación en materia securitaria, consistente en normativas estatales y regionales basadas en directrices supranacionales y que resultan básicas en la construcción de alteridad de las poblaciones musulmanas y su criminalización como “sospechosas de terrorismo”. Estas detenciones por perfil étnico u otras prácticas de vigilancia en el espacio público —e incluso privado— no solo limitan la movilidad física de las personas identificadas como musulmanas, sino que, además, ayudan a que sus posibilidades para alzar la voz sean reducidas (Lems, 2023), dificultando de esta manera sus opciones de contestar y participar en igualdad de condiciones por parte de las poblaciones musulmanas en la vida política, económica, social y cultural de la sociedad en general.

V. Conclusión

Son varios los retos que el Estado y la sociedad española tienen por delante, tanto respecto al ejercicio efectivo de la libertad religiosa para las poblaciones musulmanas que viven en España como en la mejora de políticas y trato incluyentes hacia una parte importante de su ciudadanía. En cuanto a las políticas de gestión del islam, de la observación de las dinámicas de los últimos años, quizás el más importante es el que se refiere a la estructura de interlocución única desarrollada desde los años 1990. Como señalara Topolski (2018), el hecho de obligar a una población heterogénea a organizarse en una estructura de poder homogenizada vertical y controlada es un mecanismo político de gestión de minorías que puede impedir a ese *otro* su capacidad para actuar. Teniendo en cuenta las dificultades señaladas, se hace evidente que la actual forma de acomodación de la práctica de la religión islámica en España ha de mejorar, sobre todo en lo que se refiere a las cuestiones claramente demandadas por las propias comunidades musulmanas como son los enterramientos islámicos o la enseñanza religiosa en la escuela pública.

De manera más amplia, dado el nivel de crispación social y el aumento de los discursos y prácticas de discriminación antimusulmana, sigue siendo una tarea pendiente el seguimiento y la recogida de información específica sobre el racismo antimusulmán en España. Esto se hace preciso si, como parece recomendable, se quiere ir más allá del marco existente a través del diseño de políticas y de la aplicación de medidas eficaces contra la discriminación. También, como indicó el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante su Relator Especial sobre cuestiones de las minorías en marzo de 2020⁸, sería imprescindible conocer los delitos de odio contra las poblaciones musulmanas con el fin de conocer la gravedad y extensión de esta forma de racismo. No obstante, entre las tareas aún más importantes para el Estado se encuentran las que deberían consistir en una revisión de su responsabilidad y la de sus instituciones en cuanto a las prácticas discriminatorias que causan la exclusión de una

8 Informe en el que se recoge la visita oficial a España, del 14 a 25 de enero de 2019. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/43/47/Add.1>

parte de la ciudadanía, y en la reflexión sobre el impacto de sus leyes y estrategias en las vidas de individuos y colectivos musulmanes que viven en España. Y todo ello con el fin de redirigir las políticas y hacer lo posible para fomentar una convivencia sana y beneficiosa para todas y todos en un proyecto común y a largo plazo.

Referencias bibliográficas

- Ajana Elouafi, M. (2020). *Informe sobre los cementerios para los musulmanes, a fecha de 10 de abril de 2020*. Madrid: Comisión Islámica de España.
- Ali, Aurora (2022). Islamophobia in Spain: National Report 2020. En E. Bayrackli & F. Hafez (eds.), *European Islamophobia Report 2020* (pp. 739-776). Leon Weiss Institute.
- Castro Jover, A. (2023). Alimentación, libertad religiosa y obligaciones positivas de los poderes públicos. *Cuestiones de Pluralismo*, 3(1). <https://doi.org/10.58428/AVTV6610>
- Contreras Mazarío, J. M. (2018). Muslims in Spain: The Legal Framework and Status. En Planet Contreras, A. I. (ed.), *Observing Islam in Spain. Contemporary Politics and Social Dynamics* (pp. 23-61). Brill.
- Corpas Aguirre, M^a A. (2010). *Las comunidades islámicas en la España actual (1960-2008). Génesis e institucionalización de una minoría de referencia*. UNED.
- De la Cueva, J. (2018). La secularización tranquila: procesos de secularización bajo el franquismo (1960-1975). En J. de la Cueva, M. Hernando de Larramendi y A.I. Planet (eds.), *Encrucijadas del cambio religioso en España. Secularización, cristianismo e islam* (pp. 31-54). Comares.
- Fernández-Coronado González, A. (1996). Los acuerdos con confesiones minoritarias desde una perspectiva histórica. "Iter" de las negociaciones. En V. Reina Bernáldez y M^a. Á. Félix Ballesta, *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado* (pp. 131-154). Marcial Pons.
- Humphrey, M. (2009). Securitisation and domestication of Diaspora Muslims and Islam. Turkish immigrants in Germany and Australia. *International Journal on Multicultural Societies* 11(2), 136-154. <https://www.academia.edu/download/80793845/188648e.pdf#page=35>
- Lems, J. M. (2023). Islamofobia en España: actores y consecuencias. En S. Dieste y E. Tena (coords), *La derecha radical europea en la actualidad: discurso de odio e islamofobia* (pp. 119-136). Tirant lo Blanch.
- Lems, J. M. y Mijares, L. (2022). La securitización de la cotidianidad de las personas musulmanas: el silenciamiento como estrategia de control. En B. Azaola, T. Desrues, M.H. de Larramendi, A. I. Planet y A. Ramírez (eds.), *Cambio, crisis y movilizaciones en el Mediterráneo Occidental* (pp. 203-219). Comares.
- Lems, J. M. y Planet Contreras A.I. (2023). Struggling with and against the Governance of Islam in Spain. *Religions*, 14(3), 306. <https://doi.org/10.3390/rel14030306>

- Loobuyck, P., Debeer, J. & Meier, P. (2013). Church State regimes and their Impact on the Institutionalization of Islamic Organizations in Western Europe: A Comparative Analysis. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 33(1), 61-76. <https://doi.org/10.1080/13602004.2013.791192>
- Maussen, M. & Bader, V. (2011). Introduction. En M. Maussen, V. Bader y A. Moors (eds), *Colonial and Postcolonial Governance of Islam. Continuities and Ruptures* (pp. 9-26). Amsterdam University Press.
- Maussen, M. (2007). The governance of Islam in Western Europe: A state of the Art. *IMISCOE Working Paper*, (6). <http://dx.doi.org/10.25673/104657>
- Modood, T. & Thompson, S. (2021). Othering, Alienation and Establishment. *Political Studies*, 70(3), 780-796. <https://doi.org/10.1177/0032321720986698>
- Observatorio Andalús (2024). *Estudio demográfico de la población musulmana. Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2023*. Unión de Comunidades Islámicas de España.
- ODIC Observatori de la islamofòbia a Catalunya (2021). *Quan venen de matinada... Informe anual 2021*. SAFI.
- Pérez-Agote, A. (2018). Los procesos de la religión en la España contemporánea. En J. de la Cueva, M. Hernando de Larramendi y A.I. Planet (eds.), *Encrucijadas del cambio religioso en España: Secularización, cristianismo e islam* (pp. 7-30). Comares.
- Planet Contreras, A. I. (ed.) (2018). Islam in Spain. From Historical Question to Social Debate. En *Observing Islam in Spain. Contemporary Politics and Social Dynamics* (pp. 1-22). Brill.
- Planet Contreras, A. I. & Lems, J. M. (2024). Religious Freedom, Civil Rights and Islam in Spain. En R. Ceylan & M. Mücke (eds.), *Muslims in Europe: Historical Developments, Present Issues, and Future Challenges* (pp. 133-148). Springer VS.
- Planet Contreras, A. I. y Camarero Montesinos, R. (2022). *Informe Ciudadanía, juventud e islam. El asociacionismo de los jóvenes musulmanes en España*. Observatorio del Pluralismo religioso. https://www.observatorioreligion.es/informes/ciudadania__juventud_e_islam__el_asociacionismo_de_los_jovenes_musulmanes_en_espana/index.html
- Salguero Montaña, Ó. (2018). A Diachronic View of the Spaces of Islam in Melilla. En Planet Contreras, A. I. (ed.), *Observing Islam in Spain. Contemporary Politics and Social Dynamics* (pp. 62-84). Brill.
- Salguero Montaña, Ó. y Gil-Benumeya Flores, D. (2024). Nuevas reivindicaciones de las comunidades musulmanas sobre la cuestión funeraria islámica: el caso del cementerio musulmán de Zaragoza. *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraicos. Sección Árabe-Islam*, (73), 283-319. <https://doi.org/10.30827/meaharabe.v73.26569>
- SOS Racisme Catalunya y Parades de Pararme (2022). *Vigilància 02. Una anàlisi de dades sobre les identificaciones per perfil ètnic-racial*. https://soseracisme.org/informe_perfil_racial/
- Sunier, T. (2014). Domesticating Islam: Exploring Academic Knowledge Production on Islam and Muslims in European Societies. *Ethnic and Racial Studies*, 37(6), 1138-1155. <https://doi.org/10.1080/01419870.2012.753151>
- Téllez Delgado, V. (2018). El "Pacto Antiyihadista" y las estrategias de lucha contra la

“radicalización violenta”: implicaciones jurídicas, políticas y sociales. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, (24), 9-30. <https://doi.org/10.15366/reim2018.24.002>

Topolski, A. (2017). Good Jew, Bad Jew . . . Good Muslim, Bad Muslim: “Managing” Europe’s Others. *Ethnic and Racial Studies*, (41), 2179-2196. <https://doi.org/10.1080/01419870.2018.1391402>

Referencias a textos legales

Constitución española (B.O.E. núm.311, de 29 de diciembre de 1978). [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

Estatutos de la Comisión Islámica de España de 1992 (y Estatutos modificados en 2016). http://esp.hispanomuslim.es/estatutos_cie_2016.pdf

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). <https://www.boe.es/buscar/pdf/1992/BOE-A-1992-24855-consolidado.pdf>

Proyecto de real decreto por el que se crea la figura del presidente y garantiza la participación de las federaciones y comunidades en la Comisión Islámica de España, en desarrollo de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España. Fecha de aprobación: 29/10/2015. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-1092>

Fecha de recepción: 5 de julio de 2024.

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2024.