

**José María CONTRERAS MAZARÍO, José María,  
*¿Hacia un Islam español? Un estudio de Derecho y Política,*  
Editorial Tirant Humanidades, 2017, Valencia, 455 pp.**

OSCAR CELADOR ANGÓN  
*Universidad Carlos III de Madrid*

**Palabras clave:** integración sociocultural, minorías religiosas, religión islámica, libertad religiosa  
**Keywords:** sociocultural integration, religious minorities, Islamic religion, religious freedom

Las políticas públicas que promueven la integración sociocultural de las minorías culturales y religiosas están llamadas a desempeñar un papel central en la agenda política del siglo XXI, debido a la necesidad de integrar a un sector de la población que cada vez es más numeroso y se ha asentado de forma estable en nuestro país. En este debate debe contextualizarse la monografía del Profesor Contreras Mazarío titulada “Hacia un Islam español? Un estudio de Derecho y Política”, la cual, como su nombre indica, es un estudio a caballo entre el Derecho y la Política, pues estudia las principales políticas públicas y la regulación jurídica de la que ha sido objeto el islam en nuestro país. Se trata de un trabajo que se beneficia de la dilatada experiencia del autor, primero como estudioso experto en la problemática jurídica que acompaña a las minorías religiosas, tanto en nuestro ordenamiento jurídico como en el Derecho internacional, después como Director General de la Fundación Pluralismo y Convivencia, y por último como Director General de Asuntos Religiosos, en el Ministerio de Justicia.

La monografía se divide en 8 capítulos principales y un último capítulo donde se presentan las conclusiones del estudio. La sistemática utilizada para realizar la investigación es sobresaliente, y se articula sobre las siguientes temáticas: el proceso de socialización de la población musulmana española, los procesos de institucionalización del islam en Occidente y de

las comunidades musulmanas en España, el marco normativo del islam en España, el Estatuto jurídico de los musulmanes y de las comunidades musulmanas en España, la islamofobia y el odio religioso, las políticas públicas y las comunidades musulmanas desde la perspectiva de las estrategias de gestión pública, y el papel de los movimientos islámicos en las políticas públicas de seguridad.

Pese a que el título de la monografía se refiere a nuestro país, el autor recurre de forma reiterada al estudio del derecho comparado para mostrar cómo ordenamientos jurídicos, teóricamente más avanzados en la temática objeto de estudio, pueden ofrecernos sugerencias para resolver los problemas que se plantean en nuestro ordenamiento jurídico, eludiendo de esta manera recurrir a soluciones de laboratorio que poco o nada suelen aportar a la solución de problemas reales. El recurso al derecho comparado es especialmente útil en la parte del estudio dedicada a los procesos de institucionalización del islam en Occidente, y a las medidas contra el radicalismo violento y el terrorismo en Europa. Con este objeto se analizan los ordenamientos jurídicos alemán, belga, canadiense, estadounidense, francés, italiano, británico y de los Países Bajos.

Uno de los principales inconvenientes que presenta la comunidad musulmana en sus relaciones con los poderes públicos es la ausencia de un sistema de gobierno jerarquizado, que permita organizar el modelo de relaciones con un único interlocutor. Esta situación se complica si se tiene en cuenta que, dado que las comunidades musulmanas establecidas en España son muy jóvenes, no reconocen con facilidad la interlocución o la representación de terceros. El estudio del derecho comparado indica que, con independencia de cuáles sean los modelos jurídicos de integración del islam utilizados por los países de nuestro entorno jurídico, todos ellos coinciden en la necesidad de institucionalizar al islam en los diferentes procesos de negociación y de acogida de este colectivo; asimismo, los ordenamientos jurídicos estudiados coinciden en dos elementos, por una parte, con independencia de que muchos de los miembros de las comunidades musulmanas hayan nacido en Europa y sean hijos o nietos de europeos, en numerosos supuestos son estereotipados como extranjeros en las sociedades de acogida; y por otra, el islam es considerado principalmente en su aspecto cultural y no religioso, lo cual refuerza la idea de que no estamos ante una manifestación de un derecho fundamental sino ante una tradición cultural diferente de la local y, en consecuencia, extranjera.

Como expone el autor, “en los distintos procesos se pone de manifiesto la ausencia de una segunda generación que sería clave para la consideración de lo musulmán como una manifestación religiosa propia de la sociedad local y los musulmanes percibieran la pertenencia a dicha sociedad” (p. 129). De esta manera, el autor denuncia la necesidad de disociar religión y cultura, de forma que las segundas y posteriores generaciones de emigrantes puedan ser percibidas como nacionales del país de recepción que practican una religión, y consecuentemente ejercen un derecho fundamental. La situación contraria, y la consiguiente vinculación entre la pertenencia a una sociedad y la práctica de una religión específica presenta una doble problemática, pues impide la integración sociológica de los miembros de una comunidad por el mero hecho de practicar una religión, y en el medio y largo plazo genera conflictos de difícil solución en la medida en la que se legitima una concepción de ciudadano que es del todo ajena a las necesidades y retos que plantea la sociedad del siglo XXI.

Una de las conclusiones que aporta el extenso estudio de derecho comparado que aporta la primera parte de la monografía, es que, con independencia de cuál sea el modelo de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas establecido en los países analizados, los poderes públicos son conscientes de la necesidad de integrar en sus sociedades a las comunidades inmigrantes; así como de crear cauces estables y fiables de comunicación que permitan a unos conocer las necesidades de la población de origen inmigrante, y a los otros acceder a los mecanismos que la sociedad de acogida pone a su disposición para su integración.

Esta parte del extenso estudio del Profesor Contreras explica cuáles han sido los principales motivos que han generado el establecimiento de flujos migratorios entre países de mayoría musulmana y las sociedades de acogida. Como regla general cabe hablar de una relación directa entre la nacionalidad de los emigrantes y el país de establecimiento, debido a relaciones coloniales o motivos económicos; por ejemplo, la mayoría de los musulmanes establecidos en Francia son de origen argelino o marroquí, en Alemania son de origen turco, y en el Reino Unido proceden principalmente de las antiguas colonias británicas en Asia. Estados Unidos y Canadá se configuran como supuestos especialmente relevantes en este ámbito, por tratarse de países con una fuerte tradición de acogida (debido a su vasta extensión y poca población inicial), lo cual en cierta manera, y aunque con políticas de integración autónomas, ha permitido difuminar las connotaciones religiosas de las comunidades mi-

grantes. Esto explica porque en Estados Unidos y Canadá las autoridades públicas no han creído necesario implementar procesos de institucionalización organizativa del islam.

El autor pone de manifiesto cómo los modelos utilizados tradicionalmente por las sociedades de acogida han fracasado. El modelo asimilacionista representado por Francia propone reducir las diferencias culturales y religiosas de su población apostando por una identidad nacional común, que se soporta en el disfrute de la ciudadanía francesa; mientras que el denominado modelo multicultural, característico de sociedades como Noruega, Alemania o el Reino Unido, si bien reconoce y valora positivamente las diferencias culturales y religiosas, ha sido incapaz de articular una política específica que permita la plena integración de los inmigrantes. La ausencia de políticas públicas efectivas que permitan integrar plenamente a las primeras generaciones, presenta el inconveniente adicional de que genera segundas y terceras generaciones de nacionales de un país que son percibidos como extranjeros por la sociedad de origen y, peor aún, que pese a disfrutar de la ciudadanía se auto perciben como diferentes a los demás nacionales. Esta situación genera el conocido efecto *gueto*, que suele agrupar a los miembros de un colectivo en determinadas zonas residenciales por motivos tanto económicos y sociales como religiosos y culturales, generando una cadena circular donde la educación (formal e informal) contribuye a general una identidad de clase y grupo social desfavorecido de muy difícil integración cuando se dan la mano tantos factores, pues indirectamente se está creando una micro-sociedad que se retroalimenta de forma constante por factores de carácter identitario y que se integra dentro de la sociedad de acogida.

Desde la perspectiva sociológica, el caso español es especialmente interesante ya que, de acuerdo con los exhaustivos estudios estadísticos que ofrece el autor, en nuestro país residen entre 1,3 y 1,5 millones de musulmanes que representan más del 2 % del total de nuestra población, incluyendo tanto a los inmigrantes como a las segundas generaciones y a los españoles que se han convertido al islam. En este proceso, y dado el parón en la recepción de flujos migratorios que ha venido recibiendo nuestro país en las últimas décadas, cabe hablar de una población en proceso de evolución desde una generación de inmigrantes principalmente provenientes del norte de África hacia otra de españoles musulmanes. Como señala el autor, el fenómeno migratorio ha contribuido a romper el tradicional binomio español y católico, y ha generado la necesidad de que los poderes públicos diseñen po-

líticas que integren a esta masa poblacional, promoviendo la cohesión social y evitando que en el futuro surjan problemas de desarraigo, estigmatización e inseguridad. El diseño de políticas debe tener en cuenta que la mayoría de los musulmanes (70 %) reside en cuatro comunidades autónomas: Cataluña, Andalucía, Madrid y Valencia, y dicha localización se fundamenta principalmente en motivos de naturaleza económica y laboral.

El capítulo tercero explica el proceso de institucionalización de las comunidades musulmanas en España, destacando en este apartado los logros obtenidos en el periodo 2004-2016, caracterizado por la integración y el pluralismo religioso de la sociedad española. En este contexto, el Profesor Contreras pone en valor la creación por el Gobierno, en 2004, de la Fundación Pluralismo y Convivencia, que es una entidad del sector público estatal creada por el Ministerio de Justicia, entre otros motivos, con el objeto de apoyar las actividades y proyectos de carácter cultural, educativo y de integración social de las confesiones religiosas (a excepción de la Iglesia católica) que tienen celebrado Acuerdo de cooperación con el Estado. La Fundación ha reconocido a las comunidades religiosas como actores sociales, lo cual ha permitido que en numerosos supuestos éstas intervengan en la esfera pública y sean más visibles para la sociedad en su conjunto.

La parte del estudio dedicada al análisis del marco normativo del islam en España (capítulos IV y V) es, desde la perspectiva jurídica, una de las partes más interesantes de la monografía. El análisis normativo se realiza a partir de una triple coordenada: primero el estudio del marco constitucional y los principios informadores en materia de libertad religiosa; a continuación al autor guía al lector de lo general a lo especial, prestando especial atención en el Acuerdo entre el Estado español y la Comisión Islámica de España (Ley 26/1992, de 10 de noviembre); y finalmente se estudia el estatuto jurídico de los musulmanes y las comunidades musulmanas en nuestro país, para lo cual analiza: el régimen jurídico de los lugares de culto y los ritos funerarios musulmanes, los ministros de culto y el personal religioso, los efectos jurídicos del matrimonio celebrado en forma islámica, la asistencia musulmana en centros públicos, la articulación de la enseñanza religiosa islámica en centros docentes, el régimen financiero-económico de las comunidades musulmanas, la relevancia jurídica de las festividades religiosas islámicas y el descanso semanal, el patrimonio cultural islámico y su protección, y la garantía por parte de las administraciones públicas de acceso a la alimentación Halal.

Una de las peculiaridades que presenta el ordenamiento jurídico español es que, a diferencia de lo que ocurre en el resto de los países de nuestro entorno jurídico, nuestro país ha firmado un acuerdo de colaboración con las comunidades islámicas establecidas en nuestro país. La técnica de los acuerdos se ha sustituido en muchos países europeos por normas de carácter unilateral, ya que esta fórmula permite a los Estados escuchar a las confesiones religiosas durante el proceso de elaboración legislativa, y es mucho más flexible en lo que se refiere a su aprobación, derogación y ejecución. En nuestro ordenamiento jurídico, los Acuerdos con las confesiones religiosas se configuran como uno de los recursos que tienen a su disposición los poderes públicos para cooperar con éstas, pero su uso por parte de los poderes públicos no es obligado. En el momento actual, y en un contexto de posible renovación o firma de un nuevo acuerdo que actualice el de 1992, existen ciertos problemas en lo que se refiere a la Comisión Islámica de España, y especialmente respecto a su organización y funcionamiento, debido a las tensiones y divisiones internas que existen entre las comunidades musulmanas pues, aunque ya se ha dicho anteriormente, hay que recordar que entre ellas son autónomas e independientes y carecen de un sistema de gobierno jerarquizado que facilite la resolución de conflictos internos de naturaleza organizativa.

Otro aspecto reseñable del estatuto jurídico del islam en España se refiere a su financiación, y en concreto a la necesidad de articular mecanismos que permitan a las comunidades musulmanas autofinanciarse, así como conocer de alguna manera las ayudas que estas comunidades reciben de terceros países y las finalidades a las que se destinan. En otras palabras, no se trata tanto de conocer las cuentas de las comunidades islámicas, como de evitar que fondos opacos procedentes del extranjero puedan destinarse a actividades ajenas a los fines religiosos de las comunidades. En este sentido, el autor destaca el papel del fondo "Ibn Jaldún" que, en colaboración con la Comisión Islámica de España, identifica necesidades y proyectos de las comunidades religiosas que posteriormente serán financiados por el fondo, participando en este apartado la Fundación Pluralismo y Convivencia con el objeto de asegurar la transparencia y el uso adecuado de los fondos.

La islamofobia y el odio religioso se analizan en el capítulo VI, a partir de un intento de definir el alcance y contenido de lo que debe entenderse por islamofobia debido a la ausencia de un concepto jurídico a este respecto; a continuación, dicha definición es analizada en el ámbito del Derecho penal

(la discriminación religiosa como agravante, y la tipificación de los delitos de odio e intolerancia religiosa). Uno de los elementos centrales de este debate es delimitar el alcance de la libertad de expresión e ideológica, ya que, como señala el profesor Contreras, “ni la libertad de expresión ni la libertad ideológica pueden ofrecer cobertura al llamado discurso del odio, esto es, a aquel desarrollo en términos que supongan una incitación directa a la violencia contra los ciudadanos o en general contra determinadas razas o creencias en particular” (p. 281). La parte final del capítulo aborda los diferentes informes realizados sobre la islamofobia, tanto en Europa como en nuestro país, destacando en este sentido los informes realizados por la Plataforma Ciudadana contra la Islamofobia y el Observatorio Andalusi.

El capítulo VII estudia las políticas y las estrategias de gestión públicas específicas para las comunidades musulmanas. En este contexto, destaca la parte del estudio dedicado a las mezquitas, pues estos espacios no están dedicados exclusivamente para la práctica del culto religioso y, en su calidad de centros de reunión y debate, desempeñan un papel central en la vida social de las comunidades musulmanas y en la construcción de la identidad de este colectivo. La gestión pública de las mezquitas desde los ayuntamientos se realiza desde una triple óptica, la seguridad, la localización del edificio en lugares que no generen conflictos relacionados con el mantenimiento del orden público y la paz social, y la necesaria concesión de licencias y permisos administrativos. Aquí probablemente se localiza uno de los principales problemas del colectivo musulmán pues, pese a que las mezquitas son un instrumento necesario para el ejercicio colectivo de un derecho individual, en muchos casos los ayuntamientos son reacios a autorizar la apertura de mezquitas en los centros urbanos por presiones de las asociaciones vecinales, lo que obliga a estos grupos a establecerse en localizaciones poco apropiadas (en muchos casos en polígonos industriales), con la consiguiente marginalización del colectivo y la creación de un estereotipo social y religioso negativo.

El capítulo VIII se dedica a los movimientos islámicos y a la seguridad. Se trata de un tema de enorme actualidad pero que presenta numerosas dificultades para su estudio, pues el terrorismo yihadista, si bien tiene una conformación y carácter internacional, requiere el diseño y adopción de medidas conducentes tanto a evitar las manifestaciones terroristas como a evitar que se estereotipe socialmente y en los medios de comunicación a los musulmanes como terroristas. En este sentido, destaca la parte del capítulo dedicada al estudio de las medidas diseñadas contra el radicalismo, tanto desde la

Unión Europea, como por Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y el Reino Unido.

La monografía finaliza con un último capítulo que sirve para que el autor ofrezca las consideraciones finales de su estudio. Se trata de una serie de dieciséis consideraciones que sistematizan de forma seria y rigurosa el trabajo de investigación realizado previamente por el autor. Esta parte de la monografía es la que más se beneficia de la experiencia del autor, tanto como académico de reconocido prestigio, como en su faceta de gestor público en el Ministerio de Justicia. El profesor Contreras traslada su preocupación por cómo desde los atentados del 11-S, 11-M y 7-J, el islam ha pasado de tener escasa visibilidad social y política a ser contextualizado como un “problema”, por los siguientes motivos: “i) 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 cómo actuar, la primera; ii) se entiende el islam como un asunto de extranjeros, lo que impide la normalización social –lo musulmán no es de aquí– y lo sitúa en el ámbito migratorio, la segunda; y iii) se lee y se afronta desde una perspectiva de seguridad, la tercera” (p. 447). A partir de esta argumentación, el autor apunta que, dado que en nuestro país las comunidades musulmanas se agrupan atendiendo al origen de sus integrantes, no debería hablarse del islam en sentido genérico sino desde la perspectiva nacional.

Según Contreras, las mezquitas deben desempeñar un papel central en el terreno de la integración de la comunidad musulmana, pues: “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 lo tanto, espacios para la integración y la acción social, lo que conllevaría a que los poderes públicos no sólo tuvieran que promover el pleno dialogo con las comunidades religiosas, sino también verlas como destinatarias de ayudas económicas (subvenciones) para la integración, así como incorporar a sus líderes a los distintos foros y mesas de participación que existan en los Estados y ello no sólo a nivel estatal sino también a nivel local” (p. 452). Con este objeto, el autor es partidario del uso de un concepto de laicidad que evite la beligerancia de los poderes públicos frente a lo religioso, y que permita a los poderes públicos, y a la sociedad en su conjunto, reflexionar acerca del papel que lo religioso debe tener en la sociedad plural del siglo XXI.

En el apartado de las relaciones entre el Estado y las comunidades islámicas, el autor reclama la adopción de una nueva estructura que permi-

ta agrupar a las comunidades islámicas, que voluntariamente quieran integrarse en la misma, y solucione los graves problemas de legitimidad y de representación que presentan las actuales estructuras, especialmente desde la perspectiva de la representación territorial. Para ello, el Estado debe dar un paso hacia adelante y atender a las especificidades que tienen las comunidades musulmanas, pues lo contrario dificulta de forma notable las negociaciones y relaciones entre las partes y, más importante, el desarrollo de los derechos reconocidos en el Acuerdo de cooperación entre el Estado español y la Comisión Islámica de España de 1992. El profesor Contreras reclama el diseño de políticas públicas de integración que valoren la especificidad de las comunidades musulmanas, de forma que la integración se produzca en lo que denomina “los tres conceptos de igualdad”, entendidos como la igualdad en los derechos civiles individuales, en los derechos étnicos colectivos y la libertad religiosa.

Asimismo, son destacables las consideraciones finales del profesor Contreras en el contexto de la seguridad y el papel de los medios de comunicación, donde el autor demanda que se realice una clara distinción entre el islam y el terrorismo, de forma que, con independencia de que individuos que se autocalifiquen como musulmanes puedan llevar a cabo atentados terroristas, no por ello se criminalice a los más de 1.200.000 de musulmanes. En este terreno es necesario adoptar políticas públicas que tengan en cuenta el carácter universal de los derechos humanos, de forma que no se pueda (ni se deba) hablar de reciprocidad entre los Estados ya que estamos ante derechos que deben ser garantizados con independencia de la regulación o situación en el país de origen de los individuos, pues son derechos irrenunciables; así como que las políticas que se adopten tengan tanto un componente nacional como internacional, ya que el terrorismo tiene incidencia en ambos contextos espaciales.

En resumen, estamos ante una obra de enorme actualidad que cubre sobradamente la temática objeto de estudio, la cual: por una parte, responde las numerosas cuestiones que plantea la conformación de un estatuto jurídico para la comunidad musulmana establecida en nuestro país; por otro, aporta luces que permitan solucionar los continuos retos y problemas que presenta la integración sociocultural del colectivo musulmán en nuestro país, tanto desde la perspectiva jurídica como política; y por último, gracias al uso que el autor realiza del Derecho comparado, aporta numerosas propuestas que pueden evitar los problemas que los países de nuestro entorno

jurídico vienen resolviendo y gestionando desde hace décadas en la materia estudiada. Por todo ello, los estudiosos del Derecho público en general, y del Derecho eclesiástico del Estado en particular, estamos de enhorabuena, felicitamos al profesor Contreras por su excelente aportación al estudio de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas, y recomendamos encarecidamente la lectura de su última obra.

OSCAR CELADOR ANGÓN  
*Universidad Carlos III de Madrid*  
*e-mail: oscar.celador@uc3m.es*