



MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES



Financiado por
la Unión Europea
NextGenerationEU



Plan de Recuperación,
Transformación y
Resiliencia



AGENCIA
ESTATAL DE
INVESTIGACIÓN



Proyecto GODIRE La gobernanza de la diversidad religiosa en España: un estudio preliminar

XXVI Encuentro del Foro de Investigación sobre el Mundo Árabe y
Musulmán (FIMAM)

Universidad de Alicante (UA)
16, 17 y 18 de octubre 2024

Christian J. Backenköhler Casajús

Proyecto GODIRE - CNS2022-135745
financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033
y por la Unión Europea NextGenerationEU/PRTR



Contenido

- Introducción: ¿Qué es la gobernanza?
- Gobernanza religiosa
- La gobernanza religiosa en España
- Análisis del estado de la gobernanza en España
- Conclusiones



A vertical image on the left side of the slide showing a close-up of wood grain with wavy, concentric patterns in shades of grey and black.

¿Qué es la gobernanza?

Introducción

Gobernanza



1. Sentido restringido

La gobernanza se define en contraste con el gobierno, describiendo la participación del sector privado o la sociedad civil en estructuras regulativas y esfuerzos de implementación cooperativa de objetivos regulativos.

2. Sentido amplio

Denomina todos los tipos de regulación enfocados en la gestión de las interdependencias, abarcando una gama más amplia de actores y procesos.

3. Concepto evolutivo

Surge como respuesta a la crisis de legitimidad política y a las nuevas complejidades sociales, incluyendo la necesidad de incorporar diversos actores en la toma de decisiones políticas.

Características de la Gobernanza

Libro Blanco de la Gobernanza Europea [2001](#)



1. Complejidad Social

Acepta la complejidad social como elemento fundamental del proceso político, reconociendo la diversidad de actores y perspectivas.

2. Redes Plurales

Implica el desarrollo de un sistema de gobierno basado en la participación de actores diversos en redes plurales, fomentando la colaboración y el diálogo.

3. Nuevo Rol del Poder Público

Supone una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, actuando más como facilitadores que como controladores únicos.





Gobernanza religiosa

Definición y alcance

Definición

Gobernanza religiosa

- La gobernanza religiosa se refiere a la **regulación o dirección** de las relaciones entre el Estado y la Iglesia (Soper & Fetzer 2007), así como a la gestión de la diversidad religiosa.
- Este concepto abarca **mecanismos de coordinación** que proporcionan capacidades intencionales para regular, incluyendo la co- y la autorregulación.
- A diferencia del enfoque tradicional centrado en el gobierno, la perspectiva de la gobernanza religiosa es más **amplia**, incluyendo más actores y modos de coordinación. Esto permite describir y explicar los recientes "**cambios del gobierno a la gobernanza**" en el ámbito religioso.

Elementos:

- **Equilibrio:** Entre Estado e instituciones religiosas
- **Diversidad:** Gestión de la pluralidad religiosa
- **Coordinación:** Mecanismos de regulación y autorregulación

Ventajas de la Perspectiva de la Gobernanza Religiosa

La perspectiva de la gobernanza ofrece tres **ventajas significativas** en comparación con el enfoque tradicional sobre el gobierno de la diversidad religiosa:

Visión Integral

Evita una visión dicotómica de "o Estado o mercado", permitiendo un análisis más completo de la variedad de actores involucrados en la regulación de la diversidad religiosa.

Adaptabilidad

Permite analizar los cambios en las políticas de desregulación y "privatización" en el ámbito religioso, capturando la creciente importancia de actores no estatales.

Inclusividad

Reconoce el papel de actores públicos no estatales, semipúblicos y privados en la regulación de la diversidad religiosa, ofreciendo una perspectiva más inclusiva.

Desafíos Actuales de la Gobernanza Religiosa

Neo-secularismo

El auge de perspectivas seculares que cuestionan el papel de la religión en la esfera pública plantea nuevos retos para la gobernanza religiosa, requiriendo un equilibrio entre la libertad religiosa y los valores seculares. Neopatrimonialismo

Minorías Religiosas Crecientes

El aumento de la diversidad religiosa, especialmente con el crecimiento de minorías religiosas, demanda nuevas formas de gobernanza que sean inclusivas y respetuosas con todas las tradiciones religiosas.

Estos desafíos requieren una adaptación constante de los modelos de gobernanza religiosa para garantizar la cohesión social y el respeto a la diversidad.



La gobernanza religiosa en España

Marco jurídico-normativo

El marco jurídico-normativo de la gobernanza religiosa en España está compuesto por normas transversales que se pueden clasificar en dos categorías principales (Modood & Sealy, 2022):

1. **Normas Operativas Dominantes (NOD)**: aquellas que operan a un nivel más básico y sustentador, proporcionando el "centro de gravedad" para las discusiones y debates en el contexto de la gobernanza religiosa
2. **Normas Operativas Habilitantes (NOH)**: sirven para limitar, ajustar o modificar el funcionamiento de las normas de desarrollo, destacando diferencias importantes entre los contextos de los países.

Tipo de Norma	Función	Características	Ejemplos
NOD	Centro de gravedad	Omnipresentes, básicas	CE, LOLR
NOH	Limitación y ajuste	Modificadoras, contextuales	Planes Regionales y Municipales, Regulaciones sectoriales

Gobernanza Religiosa – Normas constitutivas

Origen del Modelo

El modelo de gobernanza español surge de la modelización efectuada por los actores, considerando el marco jurídico-constitucional y los cambios sociales.

Perspectiva Neoinstitucionalista (Soper & Fetzer 2007)

Desde esta perspectiva, actores públicos y privados colaboran en la elaboración del modelo de gobernanza para disminuir la incertidumbre generada por los cambios sociales:

- transformaciones políticas que perturban las relaciones existentes entre la Iglesia y el Estado;
- los procesos de diversificación religiosa que generan nuevas demandas de reconocimiento y adaptación;
- y los acontecimientos dramáticos que ponen en tela de juicio los marcos de gobernanza existentes (11M)

Adaptación del Modelo

Los actores públicos adaptan el modelo a las circunstancias específicas del contexto español, resultando en un modelo predominantemente monodimensional: protagonizado siempre por el marco jurídico-constitucional existente, y que se inició con los primeros acuerdos entre la Iglesia y el Estado, y posteriormente con el resto de confesiones religiosas a partir de los Acuerdos de Cooperación y el requisito del “notorio arraigo”. Los actores públicos rara vez adoptan modelos exógenos en su conjunto, sino que los adaptan a circunstancias materiales, políticas y sociales específicas del contexto, en este caso, el modelo monodimensional español predominante.



Modelo normativo de la gobernanza religiosa española



Análisis del estado de la Gobernanza Religiosa en España

Tipos y desafíos

Modelo	Normas
Confesional – religión dentro del nacionalismo mayoritario	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte identificación del Estado con una religión • Puede incluir o no tolerancia hacia otras religiones • Puede incluir o no leyes religiosas personales • En casos radicales, el Estado se hace cargo o controla las instituciones y los seguidores de una o más religiones (por ejemplo, Diyanet) • El Estado puede llegar a estar controlado por partidos religiosos (por ejemplo, AKP, Hermanos Musulmanes)
Estatismo laicista	<ul style="list-style-type: none"> • Control estatal de la religión • El Estado excluye la religión de lo político y lo cívico, confinando la libertad religiosa en gran medida a la esfera privada • Este modo de laicismo puede autodefinirse como parte de la identidad nacional. Puede incluir cierto apoyo a algunas religiones, pero se considera que la religión pertenece principalmente a la esfera privada.
Neutralismo liberal	<ul style="list-style-type: none"> • Individualismo moral - libertad de conciencia • Antiasimilación e igual posición cívica de todas las religiones • Las religiones son toleradas oficial y socialmente • «Desterritorialización» activa, pero no «reconocimiento»
Laicismo moderado	<ul style="list-style-type: none"> • Individualismo moral - libertad de conciencia • Las religiones pueden gozar de igual o desigual estatus, pero todas son toleradas oficial y socialmente • La religión es vista como un bien público que necesita apoyo (por ejemplo, financiación de escuelas confesionales) • La religión también puede ser vista como necesitada de regulación (para ajustarse a algunos valores predominantes, por ejemplo, mujeres obispos/matrimonio entre personas del mismo sexo), o sobre actitudes sociales que socavan la tolerancia y el respeto por la religión y la diversidad religiosa (en las relaciones interconfesionales y más allá de la religión) • Autonomía mutua pero neutralidad restringida, establishment «débil» y reconocimiento desigual • Los ciudadanos religiosos y no religiosos se dan mutuamente razones generalmente accesibles/dialógicas en política
Nacionalismo pluralista ('unidad en la diversidad')	<ul style="list-style-type: none"> • Laicismo moderado multiculturalizante • Reconocimiento de la identidad sensible a las diferencias • Acomodación institucional de la diversidad religiosa • Respeto a todos, cooperación positiva, distancia hacia doctrinas comprehensivas • Religión activa y presente en la vida pública y política • Cooperación política - demandas religiosas en la esfera política • Acomodación de estatutos jurídicos diferenciados, leyes personales religiosas • Primacía de la autonomía de grupo y apoyo social a la diversidad profunda

Modelos y normas para la gobernanza de la diversidad religiosa

(Modood & Sealey 2022)

Modelo	Normas
Confesional – religión dentro del nacionalismo mayoritario	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerte identificación del Estado con una religión • Puede incluir o no tolerancia hacia otras religiones • Puede incluir o no leyes religiosas personales • En casos radicales, el Estado se hace cargo o controla las instituciones y los seguidores de una o más religiones (por ejemplo, Diyanet) • El Estado puede llegar a estar controlado por partidos religiosos (por ejemplo, AKP, Hermanos Musulmanes)
Estatismo laicista	<ul style="list-style-type: none"> • Control estatal de la religión • El Estado excluye la religión de lo político y lo cívico, confinando la libertad religiosa en gran medida a la esfera privada • Este modo de laicismo puede autodefinirse como parte de la identidad nacional. Puede incluir cierto apoyo a algunas religiones, pero se considera que la religión pertenece principalmente a la esfera privada.
Neutralismo liberal	<ul style="list-style-type: none"> • Individualismo moral - libertad de conciencia • Antiasimilación e igual posición cívica de todas las religiones • Las religiones son toleradas oficial y socialmente • «Desterritorialización» activa, pero no «reconocimiento»
Laicismo moderado	<ul style="list-style-type: none"> • Individualismo moral - libertad de conciencia • Las religiones pueden gozar de igual o desigual estatus, pero todas son toleradas oficial y socialmente • La religión es vista como un bien público que necesita apoyo (por ejemplo, financiación de escuelas confesionales) • La religión también puede ser vista como necesitada de regulación (para ajustarse a algunos valores predominantes, por ejemplo, mujeres obispos/matrimonio entre personas del mismo sexo), o sobre actitudes sociales que socavan la tolerancia y el respeto por la religión y la diversidad religiosa (en las relaciones interconfesionales y más allá de la religión) • Autonomía mutua pero neutralidad restringida, establishment «débil» y reconocimiento desigual • Los ciudadanos religiosos y no religiosos se dan mutuamente razones generalmente accesibles/dialógicas en política
Nacionalismo pluralista ('unidad en la diversidad')	<ul style="list-style-type: none"> • Laicismo moderado multiculturalizante • Reconocimiento de la identidad sensible a las diferencias • Acomodación institucional de la diversidad religiosa • Respeto a todos, cooperación positiva, distancia hacia doctrinas comprehensivas • Religión activa y presente en la vida pública y política • Cooperación política - demandas religiosas en la esfera política • Acomodación de estatutos jurídicos diferenciados, leyes personales religiosas • Primacía de la autonomía de grupo y apoyo social a la diversidad profunda

Modelos y normas para la gobernanza de la diversidad religiosa (¿ESPAÑA?)

(Modood & Sealey 2022)

Análisis de la Gobernanza Religiosa en España

Explícita

- **Agenda de seguridad:** Fundación Pluralismo y Convivencia (2004)
- **Cataluña:**
 - Estatuto de Cataluña 6/2006, de 19 de julio (art. 161.1): “mecanismos de colaboración y cooperación”
 - Dirección General de Asuntos Religiosos (DECRET 421/2006, de 28 de noviembre):
 - Órgano con mucha iniciativa
 - Participación en la elaboración del proyecto de ley sobre centros de culto (Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto de Cataluña)
- **País Vasco:** Informe sobre gestión positiva de la diversidad religiosa en el País Vasco (2015)
- Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones (**DGCJIRC**): seguimiento de la libertad religiosa (desde 2014)

Implícita

- **Planes regionales de diversidad y convivencia:** la mayoría de CCAA y grandes ciudades ([RECI](#))
- **Regulaciones sectoriales:** penitenciarias, cementerios, comedores escolares, asistencia sanitaria, formación religiosa y moral, lugares de culto (urbanismo), permisos de actividades, patrimonio

Planes Regionales Gobernanza Religiosa

Entidad (CCAA, EELL, ...)	Tipo de Gobernanza	Plan	Contenido
Andalucía	Implícita	Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025	Gobernanza en políticas migratorias La diversidad es una línea transversal de actuación en las políticas públicas andaluzas
Aragón	Implícita	Plan Integral para la gestión de la diversidad cultural de Aragón, 2022-2025	Transversal
Asturias	Implícita	PROGRAMA DE ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD PLAN DE IGUALDAD Y DIVERSIDAD ISPA	Planes sectoriales: Ámbito educativo, sanitario
Islas Baleares	Implícita	Servicio de Atención a la Diversidad	Sin información
Canarias	Implícita	Atención a la diversidad Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes Gobierno de Canarias	Ámbito educativo
Cantabria	Implícita	Atención a la Diversidad y Convivencia	Ámbito educativo: Apoyo a Planes de atención a la diversidad
Castilla y León	Implícita	Planes de Atención a la Diversidad	Ámbito educativo: Apoyo a Planes de atención a la diversidad
Castilla-La Mancha	Implícita	Acuerdo Estratégico por la Paz y la Convivencia	Plan Estratégico para la Paz y la Convivencia (sin contenido)
Cataluña	Explícita	Dirección General de Asuntos Religiosos	Gestión de la Diversidad Religiosa: sectorial
Comunidad Valenciana	Implícita	Dirección General de la Agencia Valenciana de Igualdad en la Diversidad Servicio de Diversidad Étnica, Cultural y Religiosa	Instrucción sobre el reconocimiento, atención y trato a la diversidad religiosa en los centros residenciales y diurnos públicos o sostenidos total o parcialmente con fondos públicos de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas
Extremadura	Implícita	Plan Marco de Atención a la Diversidad en Extremadura	Ámbito educativo
Galicia	Implícita	Medidas de Atención a la Diversidad en Galicia Comisión Mixta Xunta de Galicia-Iglesia Católica	Ámbito educativo Iglesia-Galicia
Madrid	Implícita	Sin Plan	Algunos cursos, planes en hospitales, etc
Murcia	Implícita	Plan de Atención a la Diversidad	Ámbito educativo
Navarra	Implícita	Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos I PLAN ESTRATÉGICO DE CONVIVENCIA DE NAVARRA 2021-2024	EJE ESTRATÉGICO 2: CONVIVIR EN LA DIVERSIDAD
País Vasco	Explícita	Área de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación – Diversidad Religiosa	Informe sobre gestión positiva de la diversidad religiosa en el País Vasco
La Rioja	Implícita	Servicio de Atención a la Diversidad	Ámbito educativo

Principios orientadores de la Gobernanza Religiosa en España

Manual de la gestión municipal (FPC)

- **Participación:**
 - art. 9.2 CE “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”
 - posibilidad de tomar parte activa en las decisiones
 - las entidades religiosas se constituyen como un actor más de la sociedad civil con derecho de participación en el hecho público
- **Factores negativos** en la participación: debilidad de las entidades, ostracismo, desconocimiento de vías de relación con el municipio, carencia de tales vías, falta de relación institucionalizada entre el municipio y estas entidades, falta de interlocución, vehiculización de muchos temas a través de la problemática generada por el fenómeno de la inmigración.
- **Proceso de normalización:** conseguir una mejor gestión del hecho religioso a través de la incorporación/inclusión de la pluralidad religiosa en la cotidianidad de los municipios.

Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones (DGCJIRC)

- Comisión Asesora de Libertad Religiosa:
 - «Elaborar y elevar anualmente un **informe** al Gobierno sobre la situación del derecho de libertad religiosa en España»
 - **Avances y dificultades** que concurren en la gestión de la libertad religiosa
 - Datos del Registro de Entidades Religiosas, así como la opinión de las confesiones religiosas con notorio arraigo
 - Datos presentados por las comunidades y ciudades autónomas: tienen importantes competencias en materia religiosa

Demandas de las Entidades Religiosas

Manual de la gestión municipal (FPC)

- Apertura de **lugares de culto** (cesiones de suelo, licencias de apertura y uso...).
- Concesión de parcelas reservadas para **enterramientos** islámicos y judíos.
- Cesión de **espacios públicos** para la celebración de actos propios de las diferentes confesiones o de actividades de carácter educativo, cultural o social promovidas por las comunidades religiosas.
- Realización de **actos en la vía pública**.
- **Invitación a autoridades** a actos públicos organizados por las entidades religiosas.
- Acceso a **subvenciones y ayudas públicas**.
- Demandas circunscritas del **ámbito municipal**, salvo por su **naturaleza religiosa** → necesidad de normalizar

Dirección General de Cooperación Jurídica
Internacional y Relaciones con las Confesiones
(DGCJIRC)
Informe 2017

1. **Lugares** de culto
2. La libertad religiosa en el **espacio público**
3. **Ministros** de culto, dirigentes o representantes
4. **Cementerios** y enterramientos
5. La libertad religiosa en el ámbito **laboral, educativo, sanitario**
6. **Asistencia religiosa** en centros públicos:
 - 6.1. Asistencia religiosa con carácter general
 - 6.2. Prisiones
7. **Ofensas** a los sentimientos religiosos y delitos de odio por motivos religiosos
8. **Matrimonios** religiosos con efectos civiles
9. **Financiación** pública recibida
10. **Patrimonio** cultural de las confesiones
11. Tratamiento de las confesiones en los **medios de comunicación**
12. Acción social de carácter **asistencial** realizada por la confesión

Retos de la Gobernanza religiosa en España

Manual de la gestión municipal (FPC)

- Creación de **organismos reconocibles** para atender las demandas
- Concretar y definir **instrumentos administrativos** que den respuesta a las necesidades (Planes de actuación)
- **Formación específica** del personal municipal
- Promover la relación y cooperación **interadministrativa**
- **Anticipar** las respuestas para prever los conflictos
- Concretar **recursos e instrumentos** para dar respuesta a las demandas
- Estrategia para la **difusión de información** sobre gestión religiosa
- Elaboración de **guías de recursos, derechos y deberes:** normativa vigente y aspectos prácticos (formularios, plazos, etc.)
- **Evaluación sistemática** que permita aportar elementos de análisis para valorar y mejorar la conveniencia, pertinencia, eficacia y eficiencia de tales medidas

Dirección General de Cooperación Jurídica
Internacional y Relaciones con las Confesiones
(DGCJIRC)
Informe 2017
(propuestas de mejora)

1. **Asimetría normativa** del ordenamiento jurídico en materia religiosa (FEREDE) → necesidad de normativa común
2. Mejorar la **neutralidad** de las Administraciones Públicas (FEREDE, FCJE)
3. Regulación estatal de **lugares de culto**
4. Preocupación **ofensas** a los sentimientos religiosos
5. En materia de **financiación**, extender asignación tributaria o mejorar la financiación estatal.
6. Extensión de la **asistencia religiosa** (centros sanitarios, ejército, prisiones ...) → implementar un sistema de asistencia religiosa multiconfesional
7. Abordar la **discriminación** por uso de símbolos religiosos (hijab)
8. Regulación de **festividades y calendarios** religiosos
9. **Asignatura** religiosa en colegios públicos
10. Solucionar el desconocimiento normativo de un amplio sector del funcionariado (FCBE) → necesidad de **formación específica**

- **Prioridades sectoriales** presentes en la propuesta FPC y confesiones religiosas:
 - Gestión urbanística → lugares de culto y cementerios
 - Formación específica al funcionariado
 - Financiación y asignación tributaria
 - Presencia de la religión en la educación pública
 - Participación → equilibrio y simetría de todas en el debate sobre el hecho religioso
- Preferencia por desarrollar primeramente un **modelo de gobernanza municipal**:
 - Los esfuerzos de la FPC se decantan por confluir en la **gobernanza local**
 - La mayoría de las preferencias y retos de las confesiones tienen que ver con **competencias sectoriales locales**
- No se elude la necesidad de establecer gobernanza a niveles superiores (CCAA, Estado) en lo que afecta a competencias sectoriales no municipales (patrimonio, educación, asistencia religiosa, seguridad/discriminación)

Prioridades y Confluencias

Conclusiones y retos

CONCLUSIONES

- Gobernanza normativa transversal, difusa y poco estructurada
- Neoinstitucionalismo → el marco normativo determina el modelo actual
- Esfuerzos por desarrollar gobernanza local

RETOS

- Elaborar una estrategia nacional para la gobernanza religiosa
- Establecer una guía de gobernanza para las CCAA y EELL



Coming soon...



La Gobernanza de la Diversidad Religiosa en España (GODIRE)

Proyectos de Investigación

Proyecto

Equipo investigador

Documentos de trabajo

Temas de investigación

Publicaciones y congresos

Enlaces de interés



GODIRE

Governance of Religious Diversity in Spain

<https://www.ucm.es/godire>

Congreso GODIRE
3 y 4 de abril de 2025

SAVE THE DATE



Proyecto GODIRE - CNS2022-135745 financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea NextGenerationEU/PRTR



MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES



Financiado por
la Unión Europea
NextGenerationEU



Plan de Recuperación,
Transformación y
Resiliencia



AGENCIA
ESTATAL DE
INVESTIGACIÓN



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

Gracias

Christian J. Backenkohler Casajús

Universidad Complutense de Madrid (UCM)
Departamento de Derecho Internacional, Eclesiástico y Filosofía del Derecho

cbackenk@ucm.es

Ext. 91 394 5636

Móvil 680 166 166

<https://www.ucm.es/godire>