

La gestió del pluralisme religiós als municipis catalans

The management of religious pluralism in Catalan municipalities

Joan Manel Sánchez Griñó
Gerard Serratusell Miró

Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals

Correspondència: Joan Manel Sánchez Griñó. Fundació Carles Pi i Sunyer
d'Estudis Autonòmics i Locals.

Casa Golferichs, Gran Via de les Corts Catalanes, 491, 08015 Barcelona.
Tel.: 00 - 34 - 934 527 115. A/e: jmsanchez@pisunyer.org.

Data de recepció de l'article: febrer 2012

Data d'acceptació de l'article: abril 2012

Resum

Aquest article se centra en els mecanismes utilitzats pels ajuntaments catalans a l'hora de fer una gestió del pluralisme religiós a partir de les dades de la Fundació Carles Pi i Sunyer. Durant la dècada passada, l'existència i visibilització de la diversitat de cultes professats a Catalunya va créixer, en part, gràcies a les altes taxes immigratòries. D'acord amb les capacitats que la legislació atorga als ajuntaments, en aquest article parem atenció als àmbits de la política, la normativització i l'administració per tal de fer una explicació estructural sobre les diferents maneres d'afrontar la gestió dels afers municipals en aquesta temàtica. La recerca per a aquest treball s'ha dut a terme mitjançant un disseny multiestrègic gràcies al qual diferenciem tres models de gestió i hi aprofundim depenent dels mecanismes emprats i que anomenem *no gestió*, *gestió políticonormativa* i *gestió administrativa*. Com a rerefons principal de distinció tenen, a més de les diferents estratègies de gestió, l'existència de problemàtiques prèvies, una diversificació de la població quant al lloc de procedència i una diferenciació en les capacitats de gestió. Un aspecte al qual també prestarem atenció és la no incidència del color polític de l'alcalde en la pertinença a un model de gestió o un altre. **Paraules clau:** religió, conflictes socials, gestió administrativa, institucions regionals.

Abstract

By analysing data from the Carles Pi i Sunyer Foundation, this article focuses on the mechanisms used by Catalan city councils to address the management of religious pluralism. Over the last decade, the existence and visibility of religious diversity in Catalonia has grown, largely due to high rates of immigration. Considering to the competences that legislation assigns local government, the article analyses political, regulatory and administrative areas so as to perform a structural explanation of the different ways of addressing the management of municipal affairs in this sphere. The research was carried out using a multi-strategic design that permitted the identification of three management models depending on the mechanisms used. We label these three mechanisms *non-management*, *political-regulation management* and *administrative management*. In addition to various management strategies,

the examples share a background of previous problems, the diversification of the population in terms of origin and the differentiation of management capabilities. Another issue we will focus on is the non-impact of the Mayor's political persuasion on the development of one or other management model.

Keywords: religion, social conflicts, administrative management, regional institutions.

1. Introducció

El catolicisme ha tingut durant dècades una gran importància i presència a la societat catalana i espanyola, tant en l'esfera privada com en l'esfera pública. Podem afirmar que hem viscut durant molts anys sota un monopoli catòlic, religiosament parlant. Aquesta llarga tradició catòlica es nota en qüestions tan quotidianes com el fet que, tot i viure en un estat aconfessional, continuem mantenint gran part de les festivitats catòliques. Però la religió catòlica no és l'única resposta de sentit moral present en l'espai públic català.

De fet a Catalunya sempre han conviscut tradicions religioses diverses, però és en els darrers anys quan algunes han experimentat una visibilitat més gran. Un dels factors que han afavorit la diversificació del mapa religiós és l'increment de població d'altres indrets del món. Aquest fet ha portat a parlar d'una pluralització del mapa religiós que ha comportat que el fet religiós s'hagi introduït en tots els àmbits i àrees de la societat i, com era esperable, també hagi entrat en l'agenda política espanyola i catalana.¹ Aquest procés comporta la necessitat d'un període d'adaptació social i política i planteja reptes nous en la gestió municipal de la diversitat (Moreras, 2006; López Camps, 2008; Griera, 2009a; Ponce, 2010) que han de ser discutits i acordats i als quals s'ha de posar voluntats i mitjans.

El fet religiós pot generar certes controvèrsies entre diferents actors socials. A Catalunya, com en molts altres llocs,² en trobem alguns exemples en els debats públics sorgits al voltant de la ubicació de centres de culte, sobretot en relació amb les mesquites musulmanes. En altres casos, la controvèrsia ha sorgit per l'establiment dels centres de culte en baixos comercials o plantes principals d'edificis d'habitatges sense una adequació suficient, per una concentració alta de persones, per la no-idoneïtat per qüestions viàries o altres subterfugis. De manera més recent hem assistit a debats al voltant de la utilització dels espais públics, tant pel que fa a les pràctiques que s'hi duen a terme com a les vies d'accés a l'ús restrictiu d'aquests espais. També s'han produït debats al voltant dels símbols que s'han d'exhibir en espais o equipaments públics.

Amb relació als centres de culte, és convenient tenir en compte l'evolució de la seva implantació. El mapa de les religions de Catalunya³ ens mostra que el nombre de centres de culte, deixant de banda els de culte catòlic, ha augmentat des del 2007 fins al 2010 un 22,62 %. Tot i els augments relatius de cadascuna d'elles, les confessions amb un nombre de centres de culte més elevat al país continuen sent les esglésies evangèliques (600 centres), seguides a molta distància de l'islam (195 centres) i els testimonis de Jehovà (131 centres).

Un altre aspecte que cal tenir en compte són les reivindicacions que les minories religioses han fet a les diferents administracions per tal de poder desenvolupar plenament els seus respectius credos i els canals de comunicació existents per a fer-les evidents. Reivindicacions que alguns cops

1. En aquest sentit cal remarcar que a escala catalana la Generalitat creà l'any 2000 la Direcció General d'Affers Religiosos i, al seu torn, el Govern espanyol el 2004 la fundació «Pluralismo y Convivencia».
2. Hi ha molta bibliografia sobre això, sobretot des del punt de vista de la sociologia i l'antropologia, que aborda el tema de la ubicació de mesquites, i també del dret i els usos i aprofitament de l'espai públic.
3. Projecte impulsat per la Generalitat de Catalunya i elaborat pel grup de recerca Investigacions en Sociologia de la Religió (ISOR), de la Universitat Autònoma de Barcelona, que es pot consultar a <http://www20.gencat.cat/portal/site/governacio/>.

simplement passen per la demanda d'una unificació i aclariment de criteris per a l'establiment dels centres de culte. Cal tenir present que els ajuntaments són en la majoria de casos els primers receptors d'aitals demandes i, a més, la prestació de determinats serveis pot tenir incidència en l'exercici de la llibertat religiosa dels ciutadans en àmbits com l'urbanisme, els cementiris i serveis funeraris, l'atenció primària o els centres educatius, etc.

Per tot això aquest article té per objectiu estudiar la gestió del pluralisme religiós que es duu a terme als municipis catalans tant des d'un punt de vista administratiu com polític. La intenció final és construir una tipologia de models de gestió existents per definir i contextualitzar els municipis de cada model a partir de dades sobre l'organització política i administrativa, la situació econòmica de la corporació i dades sociodemogràfiques del municipi. És a dir, fer-ne una explicació estructural des d'un punt de vista institucionalista centrant-nos en la interdependència entre les característiques d'un municipi i les opcions de gestió triades.

2. Metodologia, dades i univers d'estudi

La cerca de models de gestió consisteix en la conceptualització i descripció dels mecanismes de gestió emprats pels ajuntaments catalans en la gestió del pluralisme religiós. Amb aquest estudi aconseguim conèixer i valorar tant les circumstàncies com les capacitats i necessitats de les corporacions.

La construcció dels models respon a una classificació extensiva dels ajuntaments a partir de l'agrupació en subconjunts similars dels mecanismes de gestió emprats. Aquesta classificació la fem amb una base de dades amb la intenció de validar una hipòtesi tipològica sorgida d'una reflexió teòrica prèvia. D'aquesta manera compaguem teoria i realitat amb la finalitat de generar noves explicacions conceptuals en una investigació alhora inductiva i deductiva en què el disseny i les tècniques resten al servei de la teoria i la realitat observada, procediment metodològic explicat i defensat per Pedro López (López Roldán, 1996).

Mitjançant un disseny multiestrègic hem perseguit, d'una banda, mesurar i explicar els models de gestió existents a partir de tècniques d'anàlisi quantitatives, i de l'altra, comprendre'ls i interpretar-los millor a partir d'una aproximació qualitativa.

En el primer dels blocs duem a terme una classificació dels municipis. Les tècniques utilitzades són l'anàlisi de correspondències múltiples i la classificació jeràrquica. Atès que aquest tipus d'anàlisis comporten un cert grau de reducció i dissolució de les dades, en el segon bloc implementem un disseny d'estudi de casos múltiples amb entrevistes semiestructurades a l'alcalde d'un municipi mitjà de cadascun dels grups en els quals els hem classificat. En aquesta investigació no s'ha previst entrevistar altres agents socials, ja que l'objecte d'estudi se centra estrictament en les actuacions de l'Administració en comptes de la interacció Administració-societat.

Les dades treballades en l'anàlisi quantitativa provenen de la quarta onada⁴ de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Carles Pi i Sunyer. Aquest és un projecte que es duu a terme des del 2005 amb caràcter bianual amb l'objectiu de recopilar de manera sistemàtica informació sobre el funcionament i l'estructura administrativa i política dels ajuntaments catalans, i aquest és el primer cop que es recopilen dades sobre la gestió del pluralisme religiós a la política municipal.

Pel que fa a l'anàlisi qualitativa, s'han fet tres entrevistes amb els alcaldes de Premià de Mar i Terrassa i amb el Gabinet d'Alcaldia de l'Ajuntament de Badalona. Les entrevistes van tenir lloc entre gener i març del 2011.

L'estudi és de caràcter censal i el seu univers són els 112 municipis catalans de més de 10.000 habitants, excepte la ciutat de Barcelona. Hem fet el tall als 10.000 habitants perquè la diferència en el percentatge de població estrangera és prou significativa respecte dels de menys població. N'excloem Barcelona perquè, d'una banda, el marc legal que la regeix és diferent del que regeix la resta de

4. Treball de camp dut a terme entre setembre del 2008 i maig del 2009.

municipis i, de l'altra, perquè les seves dimensions, tant poblacionals com territorials, comporten una complexitat no contrastable amb les altres ciutats.

3. Pluralisme religiós i administracions públiques

La diversitat i heterogeneïtat de cultes a què ens hem estat referint fins ara es desenvolupen en el marc de la legislació espanyola i catalana, les quals garanteixen la llibertat religiosa. Aquesta garantia queda recollida tant en el capítol II, secció I, article 16.1 de la Constitució vigent, aprovada el 1978, com en el primer article de la Llei orgànica 7/1980 de llibertat religiosa; les relacions amb les confessions religioses són tradicionalment competència de l'Estat.

En l'àmbit català, l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 també vetlla pel respecte a la diversitat de creences i per la convivència social, cultural i religiosa en l'article 42.7. Per tant, els ciutadans han de poder desenvolupar amb total normalitat els seus credos i cultes religiosos. En l'aspecte legislatiu, cal tenir present l'aprovació per part de la Generalitat, el 15 de juliol del 2009, de la Llei de centres de culte, modificada posteriorment.⁵ De manera resumida direm que la llei va néixer amb l'objectiu de donar suport als ajuntaments per tal que poguessin garantir el dret de llibertat de culte, i es proposa posar fi a una situació d'un cert buit legal sobre l'obertura de centres de culte que havia provocat, entre altres coses, una disparitat de criteris per part de les institucions municipals a l'hora de concedir les llicències per a l'obertura d'espais nous.

A causa de les polítiques que d'antuvi s'han dut a terme des del Govern de la Generalitat, aquesta Administració ha anat adquirint més protagonisme en l'àmbit de la gestió del pluralisme religiós. Les seves actuacions se subscriuen al tractament intern que en fa l'Executiu, la legislació autonòmica i la relació amb les confessions tenint en compte les limitacions competencials que té, sobretot pel que fa a acords internacionals.

En canvi, fins fa relativament poc les polítiques sobre pluralisme religiós a escala local no han tingut ni l'abast ni l'atenció que potser seria desitjable des del món acadèmic (hi ha treballs molt interessants, dels quals podem destacar Frégosi, F. i Willaime, J., 2001; Galembert, C., 2007; Germain, A., 2007, entre d'altres) malgrat ser en aquest nivell en què la necessitat de repensar models d'acomodació nous de la pluralitat religiosa és més visible i apressant. D'una banda, són els primers receptors de les demandes i reivindicacions de les comunitats religioses i, de l'altra, és en l'espai local on es produeixen les controvèrsies o els conflictes relacionats amb la pluralitat religiosa.

En el cas autonòmic, la importància de la seva actuació rau en el fet contrastable de l'existència d'una diversitat religiosa. Maria del Mar Griera, en la seva tesi doctoral (Griera, 2009a), fa referència a sis accions polítiques necessàries per a constatar aquesta diversitat, i de les quals destaquem les tres següents: la projecció pública, el reconeixement formal i el reconeixement informal.

Per Griera l'acció de la projecció pública l'hem d'entendre com «l'esforç notable per part de l'Administració per difondre a través dels mitjans de comunicació la idea que Catalunya és una societat religiosament plural»; el reconeixement formal està relacionat amb la plasmació tant en textos normatius com en les accions materials del reconeixement del pluralisme religiós, i finalment el reconeixement informal inclou sobretot la visibilitat en actes polítics de l'acceptació, difusió i participació dels càrrecs electes en la pluralitat religiosa del país (Griera, 2009a, p. 438-485).

En el cas municipal, l'estudi de la gestió de la pluralitat religiosa pren sentit per dos motius diferents. El primer és el que s'esgrimeix en la introducció sobre la constatació de la pluralitat existent. El segon fa referència al caràcter polític del municipi, la capacitat d'autoorganització i la potestat normativa del Govern local que el converteix en un nivell autònom.

5. Els canvis duts a terme han anat en la direcció d'adequar les obligacions marcades pels municipis de manera genèrica a les «necessitats» en cada situació. Tanmateix, les dades treballades en aquest article són prèvies a l'aprovació inicial de la Llei de centres de culte.

Respecte al primer d'aquests tres temes, podem establir dos tipus majoritaris de disseny del Govern local depenent de l'Estat. D'una banda, els que el dibuixen com una estructura administrativa amb caràcter gestor i competències acotades i restrictives allunyades de la decisió política. De l'altra, tenim el model pel qual s'ha optat a Espanya i consistent en una administració de caràcter polític amb competències acotades però, en el nostre cas, una capacitat d'actuació àmplia que la bibliografia situa en el que s'ha anomenant *clàusula d'apoderament general*.⁶ També hem de tenir en compte que a escala municipal, a diferència de la província o la comarca, els representants polítics són escollits pels habitants del municipi de manera directa, cosa que significa que hi ha un sistema de rendiment de comptes directe amb els ciutadans, especialment amb els que tenen dret a vot.

Pel que fa al segon tema, tant la Llei de bases del règim local com l'Estatut d'autonomia de Catalunya reconeixen la capacitat d'autoorganització interna i la potestat normativa (ambdós en l'article 87 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006). L'autoorganització ens situa en un escenari en què és el dirigent polític el qui decideix l'estructura de l'Administració municipal.

Finalment, la potestat normativa permet el desenvolupament del caràcter polític del municipi tot i que les normes i els decrets promulgats pels ajuntaments no tenen caràcter de llei i hi estan sotmesos en un graó inferior en la jerarquia legal de l'Estat, fet que determina la incapacitat d'actuació fàctica en certes matèries o en certs aspectes que queden reservats al legislador.

Respecte a l'estudi del paper del Govern local en la gestió del pluralisme religiós és interessant comentar el treball de Grier i la identificació que fa a les grans ciutats europees de dos models de gestió del fet religiós. Un primer model recull els ajuntaments amb àrees específiques o departaments amb les competències de gestió de la diversitat religiosa, com serien el cas de l'Ajuntament de Brussel·les o el de Barcelona. En el segon model és el Gabinet d'Alcaldia que s'ocupa de marcar les línies mestres, definir els programes d'acció i impulsar la presa en consideració de les qüestions religioses a escala transversal.

Pel que fa a l'estudi de les opcions polítiques possibles a escala municipal, són interessants les aportacions de Jordi Moreras, el qual afirma que «les propostes de gestió local del pluralisme religiós reposen sobre tres principis fonamentals: la idea de convivència, la de ciutadania i la de llibertat religiosa» (Moreras, 2009). Moreras, juntament amb altres autors, remarca la necessitat que l'Administració detecti els interlocutors vàlids que puguin ajudar-la a penetrar en aquestes comunitats religioses per treballar-hi conjuntament, ja que moltes vegades la mala elecció d'un interlocutor pot generar més problemàtiques que les que es pretenia resoldre fent aital elecció.

D'altra banda, Jordi López (López Camps, 2008) defensa una actuació de l'acció de govern en l'àmbit local basada en l'anticipació i una «visió holística dels problemes públics» i no pas com a resposta a pressions socials. Destaquen les seves propostes formulades d'acord amb deu eixos bàsics a partir dels quals definir la política pública del fet religiós en l'àmbit local. Per exemple, destaca com a necessari disposar d'una «estructura de govern pensada per atendre i gestionar políticament les qüestions relacionades amb els afers religiosos», reclama «articular dins l'àmbit d'actuació de què disposa el Govern local una política pública en aquest sentit» i donar cabuda a tots els actors locals implicats i defensa espais de trobada i diàleg interreligiós entre els diferents membres de les comunitats com a eines que ajudin a vertebrar la societat local i millorar la convivència social.

Altres estudis que incideixen en aspectes de la gestió del fet religiós i el món local són els que relacionen culte religiós i espai urbà. La convivència de diferents cultures o religions en un mateix territori pot generar controvèrsies si els usos compartits dels espais i equipaments públics o les característiques que han de tenir els locals de culte privats no estan ben delimitats. Són interessants, en aquest sentit,

6. Article 25.1 de la Llei de bases reguladora del règim local: «El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

les aportacions recents d'un llibre coordinat per Juli Ponce (Ponce, 2010) en què es tracta de manera comparada per a Europa i els Estats Units el dret urbanístic i la llibertat religiosa a les ciutats.

4. Conceptualització i operacionalització

El concepte en el qual basem la recerca és la *gestió del pluralisme religiós*. Entenem per *gestió del pluralisme religiós* les formes en què des del Govern municipal s'afronta la diversitat religiosa en l'àmbit públic dins les diferents facetes de la política municipal.

Hem cregut que l'aproximació més adient a la gestió del pluralisme religiós havia de ser a partir dels tres àmbits que fan possible parlar de models diferenciats a escala municipal. Així, doncs, operacionalitzem el concepte amb el qual treballarem a partir de tres dimensions o àmbits: el polític, el normatiu i l'organitzatiu, buscant en cadascun indicadors sobre la gestió de la pluralitat religiosa.

Entenem l'àmbit polític com l'esfera en què es desenvolupen i es prenen les decisions polítiques per a la consecució d'uns objectius determinats. Dins aquest àmbit trobem actors i escenaris clàssics de la política com els regidors o el Ple municipal. També incloem a l'àmbit de la política els actes que són simbolisme polític cap a la societat i posicionament o gesticulació davant un fet. En parlar de l'àmbit normatiu ho fem amb referència a la reglamentació que aprova l'Administració local. Aquí també hi incloem els actes de planejament urbanístic i les reserves de sòl amb finalitats religioses. Finalment, podem definir l'àmbit de l'Administració com la posada en marxa de la maquinària administrativa per a fer actes que com a última instància afecten o tenen com a destinatari la ciutadania. Aquest àmbit és el que implica els recursos materials de l'organització en termes de personal, organització i pressupost. L'operacionalització d'aquests tres àmbits, d'acord amb les fonts de dades disponibles, ens aboca a la llista d'indicadors que es mostren en la [taula 1](#).

TAULA 1. Operacionalització de les mesures

<i>Característiques observades</i>	<i>Àmbit</i>
Àrea municipal amb competències de relació amb les confessions	P
Plataforma estable de diàleg interreligiós	P
Reserva de sòl per a espais de culte	N
Normatives o ordenances específiques	N
Cens o registre de les confessions que es practiquen al municipi	A
Cens o registre dels centres de culte existents al municipi	A

P: àmbit de la política

N: àmbit normatiu

A: àmbit administratiu

FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local.

5. Hipòtesis

L'estudi se centra en dades anteriors a l'aprovació de la Llei de centres de culte pel Parlament de Catalunya. No disposar d'una legislació específica sobre la gestió del pluralisme religiós que determini certes estructures orgàniques i polítiques ni exigeixi reglamentacions específiques, juntament amb

el principi d'autonomia local, fa pensar que trobarem una diversitat de respostes a la necessitat de gestió d'aquest fet; la «no gestió» és un dels models predominants.

Al contrari del proposat per López (López Camps, 2008), pensem que aquests models seran fruit d'una actuació de caire reactiu que responen a determinades necessitats sorgides al municipi. Atès que l'augment del pluralisme religiós està lligat a un augment de població nouvinguda, creiem que els municipis hauran optat per mecanismes de gestió diferents condicionats, en gran manera, per la composició social del municipi, especialment pel percentatge d'estrangers residents.

El tipus de polítiques desenvolupades pels governs locals estan normalment encaminades a solucionar els problemes immediats de la ciutadania i, per tant, romanen a certa distància de les macropolítiques més sensibles al tarannà ideològic, que de manera general queden reservades al legislador. Aquest fet ens fa pensar que a escala municipal la gestió del pluralisme religiós no estarà directament relacionada amb la ideologia política de l'alcalde i que, per tant, ni el «color polític» de l'ajuntament ni el de l'alcalde marquin quin ha de ser el model de gestió.

Finalment, el polític local sempre ha mantingut el discurs que la seva és una tasca complicada perquè ha de relaxar les tensions existents entre les necessitats dels ciutadans i els recursos de que disposa per fer-hi front. Això ens fa pensar que les opcions escollides per a la gestió del pluralisme religiós no només dependran de les situacions de conflicte amb les quals s'hagin pogut trobar i de la composició social del municipi, sinó que a més estaran molt relacionades amb les diferents capacitats organitzatives i materials de les corporacions, tant en l'àmbit econòmic com de disponibilitat de recursos en personal.

6. Anàlisi

6.1. ANÀLISI QUANTITATIVA

6.1.1. *Descripció de les variables*

Els indicadors triats per fer una primera aproximació a l'actuació municipal en matèria de diversitat religiosa sorgeixen de cinc preguntes del qüestionari de l'Observatori de Govern Local, que tenen a veure amb les observacions que hem esmentat en la [taula 1](#), tots ells indicadors qualitius de presència o absència del fenomen.

La [taula 2](#) ens mostra les respostes dels municipis. És remarcable el fet que són minoritaris els municipis que disposen d'aquests mecanismes de gestió. Si mirem quines d'aquestes eines són emprades de manera acumulativa, ens trobem que el 56,38 % dels 94 municipis que han respost totes les preguntes ho han fet de manera negativa en tots els casos. En canvi, a l'altra banda només n'hi ha un que les hagi respost de manera afirmativa totes.

TAULA 2. Descripció de les variables (N = 112)

	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>No respon</i>
Cens o registre de les confessions	8,0 %	85,7 %	6,3 %
Cens o registre dels centres de culte	8,0 %	85,7 %	6,3 %
Reserva de sòl per a espais de culte	9,8 %	76,8 %	13,4 %
Àrea municipal amb competències sobre religió	17,9 %	69,6 %	12,5 %
Plataforma estable de diàleg interreligiós	17,9 %	69,6 %	12,5 %

FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local.

Les **taules 3 i 4** ens mostren el comportament dels municipis en les variables que, segons les nostres hipòtesis, seran diferents per a cada model de gestió. En la primera **taula** trobem les que tenen a veure amb la composició social del municipi, les seves característiques d'organització interna, tant administratives com polítiques, i les seves capacitats econòmiques. En la segona **taula** tenim la distribució dels municipis segons el color polític de l'alcalde.

TAULA 3. Descriptors per al conjunt de municipis

	<i>Mitjana</i>	<i>Desviació t.</i>
Població	37.759,37	43.905,09
Percentatge de població estrangera	13,97 %	5,90
Percentatge de funcionaris	60,88 %	22,83
Percentatge de laborals	39,12 %	22,83
Percentatge de tinents d'alcalde	28,46 %	5,78
Percentatge de regidors delegats	57,10 %	9,79
Romanent de tresoreria	3.705.113,88	7.163.830,21
Resultat pressupostari	3.476.578,63	4.867.850,84

FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local.

TAULA 4. Municipis segons el grup polític de l'alcalde

<i>Partit</i>	<i>Percentatge</i>
CiU	25,00 %
ERC-AM	5,40 %
ICV-EPM	2,70 %
PSC-PM	62,50 %
Independent	4,50 %

FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local.

En resum, tot i l'existència i el creixement de diversitat de cultes i centres de culte religiosos als municipis catalans, la utilització d'algunes de les eines al seu abast per a gestionar-los és minsa o inexistent.

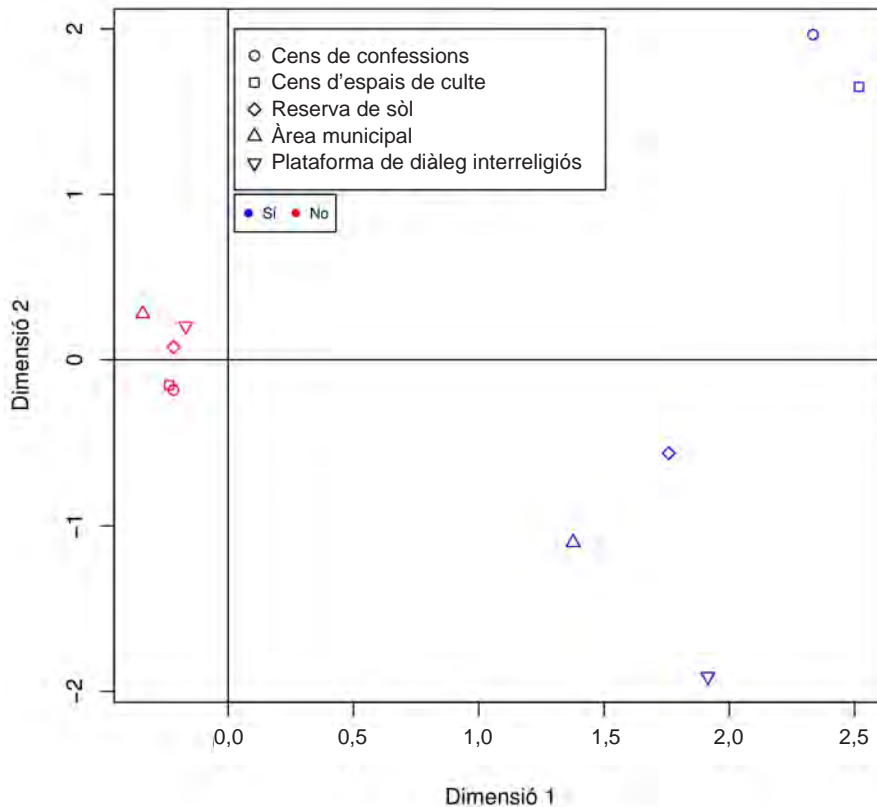
6.1.2. Anàlisi de correspondències múltiples (ACM)

L'anàlisi de correspondències múltiples la fem mitjançant la biblioteca «ade4»⁷ del programari R. Resultat de la inclusió de les cinc variables seleccionades obtenim la **figura 1**. La primera dimensió

7. Per a saber-ne més: Dray, Dufour (2007); Dray, Dufour, Chessel (2007); Chessel, Dufour, Thioulouse (2004). <<http://cran.r-project.org/web/packages/ade4/index.html>>

polaritza entre dur a terme o no una gestió del pluralisme religiós. En aquesta dimensió, que és la més important de les dues i que és independent de la segona, destaca la proximitat dels no —és a dir, de la no gestió— a l'origen de l'eix, de la qual cosa podem concloure que la diferència important rau en el fet que la gestió, sigui quina sigui, és minoritària.

FIGURA 1. Representació gràfica de l'ACM



FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local.

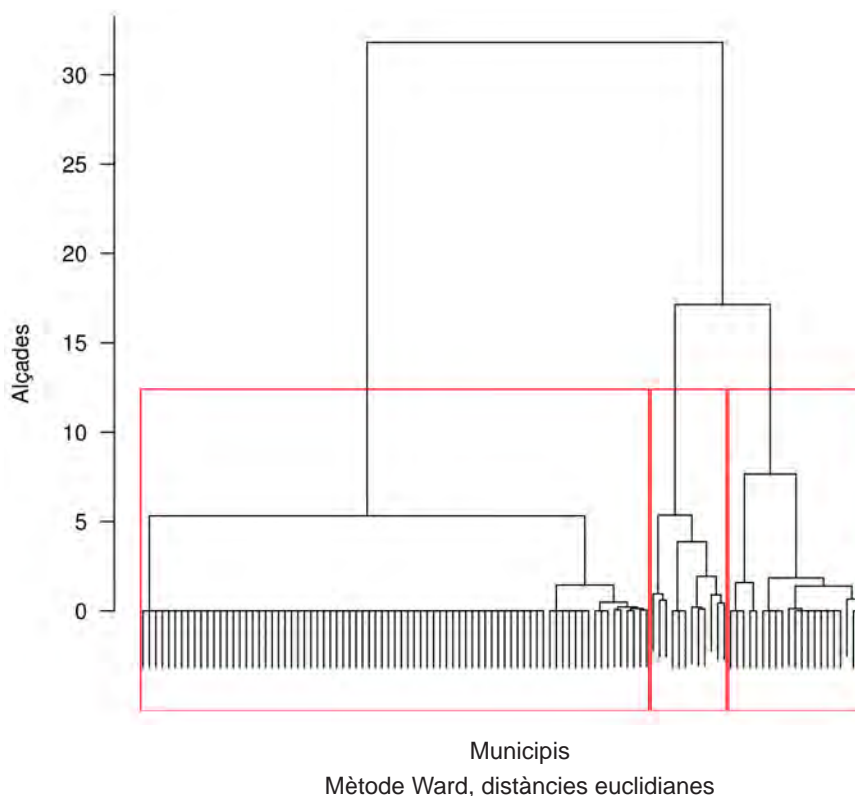
De la segona dimensió, mostrada en el gràfic en forma vertical, en podem fer una lectura en clau de diferents tipus de gestió. Fixant-nos en la distribució de les categories les agruparem en tres conjunts. D'una banda, mirant la part superior, hi ha un grup allunyat de l'origen en què la importància recau en l'existència de censos o registres, tant de confessions com de centres de culte. De l'altra, al voltant del zero dels eixos trobem la no gestió, cosa que ens torna a indicar com de poc significatives són aquestes categories en el conjunt de l'anàlisi. Finalment, en el tercer grup, mirant la part inferior i d'una manera una mica més dispersa, trobem les categories que fan referència a disposar de reserva de sòl, àrea municipal amb competències de relació amb les confessions i plataforma estable de diàleg interreligiós.

D'aquesta primera anàlisi en podem extreure dues conclusions importants: la primera és una polarització clara entre la utilització i la no utilització de les eines de gestió observades. La segona conclusió és l'existència d'una distinció entre les eines utilitzades, de manera que s'agrupen, d'una banda, els censos o registres i, de l'altra, la reserva de sòl, les àrees polítiques amb competències i les plataformes de diàleg interreligiós.

6.1.3. Anàlisi de classificació

L'anàlisi clúster consisteix en una classificació jeràrquica utilitzant el mètode *ward* a partir de les distàncies euclidianes aplicat a les puntuacions dels individus en els dos eixos resultants de l'anàlisi de correspondències múltiples anterior. Del resultat d'aquesta anàlisi ens fixem en el dendrograma, il·lustrat en la [figura 2](#), i en el qual hem marcat també les agrupacions convenients.

FIGURA 2. Dendrograma de l'anàlisi de classificació



FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local.

La ubicació final dels municipis en els grups la mostra la [taula 5](#).

6.1.4. Definició dels grups

D'acord amb les anàlisis que acabem de veure, el grup majoritari és el dels municipis que no preveuen la utilització de cap dels mecanismes de gestió analitzats. El segon grup en nombre d'individus el formen els que sí que tenen previstes reserves de sòl, plataforma estable de diàleg interreligiós o tenen una àrea municipal amb competències religioses. I el tercer grup, el més minoritari, agrupa els que, de manera indistinta a la utilització d'aquests tres mecanismes, han declarat l'existència de censos o registres de les confessions professades o dels centres de culte establerts al municipi. Per això hem cregut oportú etiquetar els grups amb els noms següents: 1) no gestió, 2) gestió politico-normativa, 3) gestió administrativa.

Fins al moment hem evidenciat l'existència de diferents maneres d'afrontar la gestió del pluralisme religiós segons els mecanismes utilitzats. Tanmateix, són diferents els motius pels quals una

corporació pot optar per un tipus de gestió o per un altre? Sense entrar a avaluar aquestes decisions segons models causals, en aquest apartat pretenem fer un pas més de l'anàlisi de classificació i estudiar si aquests grups comparteixen algunes característiques més enllà de les pròpies de la gestió. Per fer-ho ens fixarem en la seva distribució poblacional, el color polític de l'alcalde, la professionalització del consistori, l'estructura de les seves plantilles de personal i la situació econòmica dels ajuntaments.

TAULA 5. Composició dels models de gestió (percentatge vàlid)

	1 (N = 63)		2 (N = 21)		3 (N = 12)	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Cens o registre de les confessions	0	100	0	100	75	25
Cens o registre dels centres de culte	0	100	0	100	75	25
Reserva de sòl per a espais de culte	0	100	35	65,00	36,36	63,64
Àrea municipal amb competència	0	100	71,43	28,57	45,46	54,54
Plataforma estable de diàleg interreligiós	0	100	33,33	66,67	16,67	83,33

FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local.

Com es pot comprovar en la [taula 6](#), la mitjana de població per a cadascun dels grups ens indica que aquesta és més elevada entre els municipis de la gestió politiconormativa que en els de la no gestió, i encara més elevada en el grup de la gestió administrativa, tot i que els grups no són igual d'homogenis. En el cas del percentatge de població estrangera aquest increment també existeix, i els grups són més homogenis entre ells.

TAULA 6. Composició social dels municipis segons el model de gestió

	No gestió	Politiconormativa	Administrativa
Mitjana de població (habitants)	34.269,52	41.478,19	49.753,00
Desviació típica	46.589,36	33.957,263	58.458,245
Mitjana d'estrangers (percentatge)	13,36	14,84	15,36
Desviació típica	7,754	7,035	7,792

FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local.

Pel que fa al vessant polític del municipi, descriurem dos grups de variables. El primer identifica la ideologia de l'alcalde representat pel color polític del partit. Tal com ens mostra la [taula 7](#), no hi ha una relació entre aquesta i el model de gestió. El segon grup de variables ([taula 8](#)) quantifica l'especialització a les corporacions mesurada a partir del nombre de tinentes d'alcalde i del nombre

de regidors delegats. En aquest cas, observem que el percentatge de tinents d'alcalde és inferior al municipi de la gestió administrativa que al de la gestió politiconormativa, i és superior al de la no gestió. En canvi, l'evolució en el nombre de regidors delegats té un comportament invers.

TAULA 7. Percentatge d'alcaldes per partit polític segons els models de gestió

	<i>CIU</i>	<i>ERC-AM</i>	<i>ICV-EPM</i>	<i>PP</i>	<i>PSC-PM</i>	<i>Altres</i>
No gestió	26,98	4,76	1,59	0	63,49	3,17
Politiconormativa	14,29	9,52	4,76	0	66,67	4,76
Administrativa	25,00	8,33	0	0	58,33	8,33

χ^2 : 0,928

FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local.

TAULA 8. Professionalització política de l'ajuntament segons els models de gestió

	<i>No gestió</i>	<i>Politiconormativa</i>	<i>Administrativa</i>
Mitjana de tinents d'alcalde (%)	28,82	28,33	27,73
Desviació típica	4,879	6,175	7,207
Mitjana de regidors delegats (%)	56,68	57,11	58,82
Desviació típica	9,867	8,582	12,374

FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local.

L'organització de l'estructura de personal de les corporacions l'observem a partir del percentatge mitjà del nombre de funcionaris i del nombre de personal amb contractes laborals sobre el conjunt d'aquests dos grups de treballadors. Com podem veure en la [taula 9](#), els municipis de la no gestió i els de la gestió politicoadministrativa tenen unes plantilles més funcionaritzades, mentre que en els de la gestió administrativa els percentatges s'han capgirat, i aquest grup és el que té una mitjana de funcionaris més reduïda que la resta.

TAULA 9. Composició de les plantilles de les corporacions segons els models de gestió

	<i>No gestió</i>	<i>Politiconormativa</i>	<i>Administrativa</i>
Mitjana de funcionaris (%)	66,00	65,10	39,38
Desviació típica	19,182	21,373	17,647
Mitjana de laborals (%)	34,00	34,90	60,62
Desviació típica	19,182	21,373	17,647

FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local.

Pel que fa a l'estat econòmic dels ajuntaments, avaluarem dos indicadors més. El primer és el romanent de tresoreria, un càlcul que representa l'excedent de liquiditat de la corporació i ens permet saber si hi ha recursos disponibles per al finançament de despeses o si hi ha un dèficit que caldrà ser finançat. El segon és el resultat pressupostari que, complementàriament, ens indica si en l'exercici en qüestió els recursos disponibles han estat suficients per a finançar la despesa. De manera agregada, la [taula 10](#) ens permet constatar que els municipis que duen a terme una gestió administrativa del pluralisme religiós, a part de tenir tots un romanent de tresoreria positiu, són el grup més homogeni. En el grup de la gestió politiconormativa és on trobem una dispersió més gran, mentre que en el de la no gestió és on trobem els municipis amb romanents més elevats i més deficitaris. En els dos darrers grups sí que trobem municipis amb romanents negatius. Amb relació al resultat pressupostari, la [taula 10](#) també ens mostra que si bé la homogeneïtat dels grups és més similar (pel que fa a l'amplitud interquartílica) constatem que la resta de la descripció que hem fet per al romanent és també aplicable en aquest indicador.

TAULA 10. Estat dels comptes dels ajuntaments segons els models de gestió

	<i>No gestió</i>	<i>Politiconormativa</i>	<i>Administrativa</i>
Mitjana del resultat (euros)	3.326.288	3.214.149	3.178.219
Desviació típica	5.017.321	4.954.308	3.308.632
Mitjana del romanent (euros)	3.571.680	3.916.591	2.077.162
Desviació típica	7.916.754	5.982.374	2.855.547

FONT: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local.

6.2. ANÀLISI QUALITATIVA

L'estudi de cas és un bon mètode per a copsar particularitats significatives que no s'han pogut obtenir amb les dades quantitatives. L'objectiu que ens vam marcar era complimentar l'anàlisi quantitativa, fent una pinzellada que aprofundís en el discurs polític al voltant de la gestió del pluralisme religiós i d'aquesta manera aportar indicis per saber si aquest és fruit d'un model de govern o és una resposta a un conflicte social.

Atesos els requisits de confidencialitat exigits per la Fundació Carles Pi i Sunyer en l'explotació de la seva base de dades, no desvetllarem a quin grup pertany cada municipi ni quines han estat les respostes en les proves estadístiques dutes a terme.

Els criteris per a seleccionar els municipis han estat els següents. En primer lloc, els municipis havien de ser, en la mesura del possible, presidits per partits diferents. En segon lloc, el municipi del grup «gestió administrativa» havia de disposar de censos i registres. En tercer lloc, el municipi escollit dins el model de la «no gestió» no havia de fer cap de les activitats tipificades en la nostra anàlisi, cosa que no exclou que estiguessin duent a terme altres activitats en aspectes dels quals no teníem informació. I finalment, davant la igualtat en la resta de factors, un percentatge més elevat de ciutadans estrangers ha estat clau per a l'elecció del municipi, ja que no disposàvem de dades individualitzades sobre la presència religiosa municipal. Els municipis escollits pertanyen a tres comarques diferents: el Barcelonès (Badalona), el Maresme (Premià de Mar) i el Vallès Occidental (Terrassa), amb unes poblacions que oscil·len entre els gairebé 28.000 habitants de Premià de Mar i els més de 218.000 de Badalona.

Les entrevistes han estat analitzades a partir dels discursos al voltant dels quatre ítems següents: «fet religiós», «centres de culte», «conflictivitat» i «acció de govern». Amb relació al «fet religiós», en els tres casos s'ha produït l'associació entre religió i immigració. En el cas de la «no gestió», es parla del fenomen migratori com a element explicatiu del pluralisme religiós al municipi. El discurs al voltant de la gestió del pluralisme religiós és un discurs sobre la gestió de la immigració, i entén que actuar en un sentit també implica actuar en l'altre. En el cas de la gestió «politiconormativa», el discurs és condicionat per una situació conflictiva que es va produir al voltant d'un centre de culte de la comunitat islàmica en un mandat anterior. Aquella situació va marcar un punt d'inflexió en la política municipal i sembla que totes les actuacions de l'Administració giren al voltant d'evitar que es pugui tornar a produir quelcom similar. En aquest cas, l'associació entre religió i immigració apareix de manera espontània i natural a l'inici mentre es fa una descripció de l'estructura del municipi. Finalment, en el cas de gestió «administrativa» també es parla de la immigració com a fet desencadenant del pluralisme religiós al municipi.

La primera confessió en ser anomenada en els tres casos és l'islam, amb una freqüència molt més elevada que qualsevol altra. En el cas de la «no gestió», l'islam s'associa a estereotips que poden causar por i recels pel desconeixement de la població i que semblen no afectar cap altra religió. En el cas de la gestió «politiconormativa», l'islam és anomenat just al principi de l'entrevista per explicar la situació abans mencionada. En canvi, en la gestió «administrativa» és més destacable l'absència total del catolicisme durant l'entrevista.

La ubicació dels centres de culte apareix vinculada a certa conflictivitat entre la ciutadania autòctona i la immigrant. En el grup de la «no gestió», l'associació que es fa entre centres de culte islàmic i conflicte no es produeix amb les altres confessions. El conflicte no només és produït per la ubicació en si, sinó també per les condicions dels locals, tot i que es remarca que «són conflictes menors que no van a més». És en aquest punt que, tot i valorar positivament la Llei de centres de culte, es demana un marge més gran de maniobra municipal. En el cas de la gestió «politiconormativa», el principal problema que s'identifica amb la ubicació dels centres de culte és l'escassa disposició de terreny urbanitzable, seguit per la disconformitat amb l'estat dels locals. És també en aquest punt que es parla de la Llei de culte i s'expressa la preocupació per la necessitat de reservar sòl per a espais de culte. En aquest cas, però, es demana que sigui la Generalitat qui marqui les línies directrius sobre com cal abordar la gestió d'aquests temes. El cas de la gestió «administrativa» també repeteix els mateixos esquemes ja que, quant a centres de culte, es parla només de mesquites, tot i que aquí no es fa esment a conflictivitat motivada per la seva ubicació, però sí, en canvi, que es menciona conflictivitat entre població autòctona i immigrada fruit de la desconfiança i el desconeixement, cosa que demana també una planificació global més important.

En els tres casos va sorgir de manera espontània una crítica a la instrumentalització d'aquestes temàtiques —centres de culte, religió i immigració— de la classe política local i es reclamava més responsabilitat a l'oposició en tractar de temes «sensibles» per no erosionar la cohesió social i la convivència.

Finalment, en les tres entrevistes han anat apareixent mencions concretes a l'acció de govern. Només en el cas de la «no gestió» s'explicita que aquesta està condicionada per la ideologia de l'equip de govern. La mediació apareix com una de les apostes per a poder obtenir una societat cohesionada i com un instrument per a ajudar a prevenir conflictes. Un altre aspecte que es mira de potenciar des de l'Administració és l'associacionisme i les relacions entre les diferents associacions com una bona eina d'integració i cohesió. També es destaquen les relacions que s'estableixen entre l'Administració i les diferents tradicions religioses tot i que aquestes es fan a través d'una àrea de govern que té «l'encàrrec de relació» amb les diferents tradicions religioses, ja que comenta l'alcalde que a escala local «no es disposa de gaires competències en aquesta matèria». El possible interlocutor s'associa sempre al líder visible de cada tradició i es destaca l'assistència de l'alcalde a actes organitzats per les tradicions religioses de manera natural «igual que es fa amb l'Església catòlica». L'acció de govern s'associa a una sèrie de valors desitjables i que formarien part del discurs «políticament correcte», com ara la igualtat, la convivència, la neutralitat, la llibertat i la cohesió social.

En el cas de la gestió «politiconormativa» també s'aposta per la mediació en detriment del «control policial». Fruit del dèficit d'espais de culte, en aquest cas l'acció de govern també passa per facilitar la cessió d'espais i equipament municipals per a la pràctica religiosa a través d'acords possibles gràcies a canals de relació entre l'Administració i les confessions religioses. Quan es parla d'aquestes relacions les úniques confessions a les quals es fa referència són l'islam i el catolicisme. Es pretén que les relacions siguin directes entre el «líder espiritual» i l'alcalde, tot i que s'apunta que aquest tipus de relacions depenen en gran manera de la voluntat de les dues parts. L'assistència a actes organitzats per les tradicions religioses és regida per mandat del Ple. En aquest cas, els valors que sorgeixen per una bona acció de govern són la cohesió, la neutralitat, la llibertat, la laïcitat i la normalització.

En l'acció de govern del cas de la «gestió administrativa» destaquen la utilització de la normativa existent per a la regulació de l'urbanisme, i també la mediació comunitària. També hi ha relacions entre l'Administració i les confessions a través de signatures de convenis i acords de col·laboració. Tot i que en aquest cas les relacions es porten a terme a través d'una entitat externa. Els valors destacats sobre l'acció de govern són: cohesió social, normalització del fet religiós, igualtat i neutralitat entre les diferents religions.

7. Conclusions

En aquest article hem identificat diferents models de gestió del pluralisme religiós a Catalunya, concretament tres. Un, el més nombrós, és el dels municipis que no empen els mecanismes estudiats. La no gestió també pot esdevenir una estratègia de gestió d'un fenomen com el que aquí hem exposat. El segon, també en nombre de municipis, és el dels que utilitzen eines de la política i de la normativització per a afrontar les polítiques sobre religió. I el més reduït dels tres grups és el dels que han posat en funcionament eines de gestió administrativa.

Ha quedat també palès que a mesura que augmenta el percentatge mitjà de persones estrangeres residents al municipi, augmenta també la complexitat en la gestió del pluralisme religiós.

Pel que fa a les característiques polítiques dels municipis que han optat per un model de gestió o un altre, s'ha vist que ni el color polític de l'alcalde ni el seu discurs influeixen en les eines de gestió emprades. En aquest sentit és interessant remarcar les semblances trobades en les entrevistes amb els polítics, totes amb discursos sense un fil argumental ideològic al darrere, que si bé estaven tenyides de disputa partidista, aquesta estava justificada pel posicionament de segments de l'oposició en el consistori o a la societat civil. Hem pogut comprovar també que en el rerefons d'aquests discursos hi havia una voluntat de no-conflictitat, i que tots es basen en la legislació, els marges d'actuació competencials i els drets individuals dels ciutadans, no obstant les diferències de matís d'acord amb les diferents realitats que hem estudiat.

Amb relació a les capacitats organitzatives i econòmiques, hi ha certs canvis de matís en l'especialització política als municipis amb un model de gestió o un altre, però hi ha diferències significatives quant a l'estructura administrativa i econòmica. Una mostra evident d'això és el canvi en l'estructura de laboralització de les plantilles del grup de la gestió administrativa amb els altres dos models de gestió. D'aquesta manera, trobem que els municipis de la gestió administrativa són els que estan, de mitjana, en les millors condicions per a gestionar amb recursos propis, tant en l'àmbit econòmic com organitzatiu.

Referències bibliogràfiques

- CASANOVA, José (2007). «Dimensiones del pluralismo religioso». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 77.
- CHESSEL, Daniel; DUFOUR, Anne B.; THIOULOUSE, Jean (2004). «The ade4 package-i: One-table methods». *R News*, núm. 4, p. 5-10.
- DRAY, Stéphane; DUFOUR, Anne B. (2007). «The ade4 package: implementing the duality diagram for ecologists». *Journal of Statistical Software*, núm. 22.

- DRAY, Stéphane; DUFOUR, Anne B.; CHESSEL, Daniel (2007). «The ade4 package-ii: Two-table and k-table methods». *R News*, núm. 7, p. 47-51.
- ESTRUCH, Joan [et al.] (2004). *Les altres religions: Minories religioses a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània.
- FRÉGOSI, Franck; WILLAIME, Jean Paul (2001). *Le Religieux dans la commune: Les régulations locales du pluralisme religieux en France*. Ginebra: Labor et Fides.
- GALEMBERT, Claire (2007). «La ciudad de Mantes-la-Jolie y “su” mezquita. ¿Un nuevo orden político-religioso en construcción?». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 77, p. 11-136.
- GARCÍA, Alfonso (2005). *Métodos avanzados de estadística aplicada*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- GERMAIN, Annick (2007). «Los desafíos de la gestión local de la diversidad etnoreligiosa en Montréal: el caso de la habilitación de los lugares de culto». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 77, p. 93-110.
- GRIERA, Maria del Mar (2007). «Diversitat religiosa i immigració a Catalunya». *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, núm. 3.
- (2008). «Secularització i diversitat religiosa a Catalunya». A: MONTAGUT, Teresa (ed.). *Societat Catalana 2008*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, p. 15-33.
- (2009a). *De la religió a les religions: Polítiques públiques i minories religioses a Catalunya*. Tesi doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.
- (2009b). «Món local i diversitat religiosa: una mirada a Europa». *Col·lecció Estudis de la Diputació de Barcelona*, núm. 19.
- LÓPEZ CAMPS, Jordi (2008). «Afers religiosos. Una proposta de política pública». *Papers de la Fundació Rafael Campalans*, núm. 152.
- (2010). *El pluralisme religiós a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- LÓPEZ ROLDÁN, Pedro (1996). «La construcción de tipologías: metodología de análisis». *Papers*, vol. 48, p. 9-29.
- MORERAS, Jordi (2005). *La regulació dels espais de culte musulmà. Propostes d'acció per l'àmbit local*. Barcelona: Diputació de Barcelona: Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania.
- (2006). «La regulació local dels llocs de culte religiós». *Revista de la Diputació de Barcelona*, núm. 146.
- (2009). «La regulació local del pluralisme religiós: Un nou repte en favor de la convivència ciutadana». *Report tècnic*. Barcelona: Associació Catalana de Municipis i Comarques.
- PONCE, Juli (2007). «Derecho, apertura de lugares de culto y libertad religiosa. A propósito de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de junio de 2004, caso Vergos contra Grecia». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 77, p. 149-161.
- (2010). *Ciudades, derecho urbanístico y libertad religiosa: Elementos comparados de Europa y Estados Unidos*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- ROVIRA, Francesc (2007). «Espacio público y dualidad de creencias». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 77, p. 137-148.
- SEGLERS, Àlex (2007). «Les relacions entre les confessions i els estats membres de la Unió Europea». *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, núm. 3.
- SKARD, Halvdan; PALARD, Jacques; WOERLING, Jean-Marie [et al.] (2007). *Gods in the city: intercultural and interreligious dialogue at local level*. Estrasburg: Council of Europe.