

DOCUMENTOS DEL OBSERVATORIO DE LOS METODOS DE OBSERVACION DE LOS DOCUMENTOS

DOCUMENTOS DEL OBSERVATORIO DE LOS METODOS DE OBSERVACION DE LOS DOCUMENTOS

Documentos del Observatorio N° 6

# La gobernanza de conflictos relacionados con la pluralidad religiosa

Jordi Moreras  
*Departamento de Antropología, Filosofía y Trabajo Social, Universitat Rovira i Virgili*



ISSN: 2254-2655

La Colección "Documentos del Observatorio del Pluralismo Religioso en España" está compuesta por una serie de publicaciones digitales de carácter científico y multidisciplinar sobre el pluralismo religioso y su incidencia en la sociedad española y europea. El contenido de estas publicaciones no refleja necesariamente las posiciones del Observatorio.

© **Observatorio del Pluralismo Religioso en España**  
Madrid, 2017  
C/ Fernández de los Ríos, 2, 1ª plta.  
28015 Madrid  
Tel.: 91 185 89 44  
[www.observatorioreligion.es](http://www.observatorioreligion.es)  
Diseño y maquetación:  
XK, s.l. Tania Mata

# Índice

<b>1. Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>2. La oportunidad del conflicto</b> .....	<b>11</b>
2.1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de conflictos religiosos?.....	<b>13</b>
2.2. La "deconstrucción" del conflicto .....	<b>15</b>
2.2.1. Las emociones reactivas .....	<b>17</b>
2.2.2. Rumores: los prolegómenos del conflicto.....	<b>19</b>
2.2.3. Nuevos actores, contextos y discursos .....	<b>20</b>
<b>3. Las experiencias</b> <b>en la gestión de conflictos</b> .....	<b>23</b>
3.1. Reacciones vecinales ante la apertura de un oratorio musulmán.....	<b>27</b>
3.2. Incidencias derivadas de las actividades de los centros religiosos .....	<b>32</b>
3.3. Uso de espacios públicos para actividades proselitistas y de culto .....	<b>34</b>
<b>4. La gobernanza del conflicto</b> .....	<b>39</b>
4.1. Anticiparse al conflicto supone pensar estratégicamente.....	<b>40</b>
4.1.1. El desarrollo de planes estratégicos .....	<b>42</b>
4.1.2. Las instituciones públicas deben saber identificar los conflictos potenciales..	<b>45</b>
4.2. Gestionar un conflicto supone abrirse a la incertidumbre.....	<b>47</b>
4.3. Sobre la base del acomodo razonable .....	<b>52</b>
<b>5. Recomendaciones finales</b> .....	<b>57</b>
<b>Bibliografía citada</b> .....	<b>61</b>



# 1. Introducción

"Para avanzar en la resolución de los nuevos problemas que encuentra una sociedad en su camino necesitamos iniciativa política, imaginación, paciencia en ciertos temas e impaciencia en otros, así como otros tipos de *virtù* y *fortuna*"

Albert O. Hirschman

**C**omo todo proceso de transformación social, la progresiva acomodación del pluralismo religioso en España se ha visto condicionada por los debates y controversias generadas ante su encaje. La incorporación en el espacio público de una determinada práctica o simbología religiosa, determinados usos vestimentarios o la apertura de un equipamiento dedicado al culto, han sido motivo de discusión social y política, en la mayoría de las ocasiones acompañada de una amplia cobertura mediática. El conflicto se genera a partir de la expresión de un rechazo hacia la creciente presencia en la esfera pública de esta pluralidad. Estas situaciones que han provocado debates vivos, e incluso momentos de tensión social difíciles de gestionar, son el testimonio de la progresiva incorporación de nuevas formas de expresión cultural y religiosa, que redefinen los nuevos escenarios de convivencia que se configuran en la sociedad española. Unos escenarios que tienen una dimensión eminentemente local, y que implican directamente a las administraciones públicas municipales, así como a otros actores sociales.

Nuestras sociedades contemporáneas se sienten incómodas ante el conflicto, y es por ello que lo afrontan con el imperativo de su urgente resolución. No obstante, cada vez es más difícil negar que el conflicto, en tanto que situación que provoca el tensionamiento entre los intereses y valores de dos o más grupos, no sea constitutivo de nuestra sociedad. El conflicto tiene más de estructural que de coyuntural. La idea de que el conflicto viene a alterar un supuesto orden social existente explica que se inviertan más esfuerzos a erradicarlo (pues se temen sus efectos) que a entenderlo (ignorando sus causas). Nuestra percepción del conflicto se basa también en una negación

sincrónica: ni atendemos a aquellos conflictos previos que permitieron el establecimiento del orden actual, ni queremos asumir que, debido a la propia heterogeneidad de nuestras sociedades, se acabarán generando en el futuro nuevas situaciones que derivarán en conflicto, y que habrá que gestionar. Recordando a Georges Balandier cuando decía que lo social era el resultado de una "producción continua jamás alcanzada", resultado de las interacciones entre orden y desorden (Balandier, 1993: 65), podría decirse que el estado natural de las sociedades no es la ausencia de conflicto, sino todo lo contrario.

Los conflictos relacionados con la pluralidad religiosa son vistos como algo muy reciente, resultado del asentamiento en las últimas décadas de poblaciones extranjeras en la sociedad española, y se ha identificado la inmigración como una potencial fuente de conflictividad social. La idea de que el conflicto es trasplantado en la sociedad por colectivos recién llegados, contribuye a reforzar la idea de que previamente existía un orden social en equilibrio que se ha visto alterado. Esa trampa argumentativa que da por supuesto que el problema es algo traído por otros, y no provocado por nuestras reacciones ante la alteridad, viene a sintetizar el capítulo contemporáneo de una larga historia de relaciones con las minorías religiosas y culturales en la sociedad española. Históricamente, las identidades colectivas en España se han configurado sobre la base de una ambigua relación con nuestros otros cercanos, que en cada época han servido para establecer una dialéctica entre proximidad y distancia (Stallaert, 1998). El poder político en España, como en otros países de su entorno, se proyectó sobre la base de una homogeneización cultural y espiritual, en el que la presencia de minorías representaba un engorro considerable para la definición de una identidad nacional. Cada país europeo ha gestionado su particular relación con sus diversidades internas; en nuestro caso, las alteridades religiosas en España se han construido de forma tortuosa.

A alguien le podría parecer que la historia se repite ante el acoso que sufren algunos colectivos religiosos y culturales en Europa. Más allá de las similitudes, las situaciones son bien diferentes: lo que está en juego no es tanto la preservación de unas identidades nacionales amenazadas por la globalización, según proclaman algunos discursos nostálgicos, sino la configuración de unas sociedades cada vez más complejas y fracturadas por la desigualdad, y en donde las singularidades son vistas con creciente recelo. Nos situamos en escenarios sociales inciertos, y faltos de grandes retóricas que puedan aportar explicaciones mínimamente satisfactorias a nuestras dudas. Las culturas públicas europeas se están transformando. En la esfera pública se posicionan nuevos actores a la búsqueda de su reconocimiento, y el factor religioso se dispone como uno de los ejes que está marcando este debate (Balibar, 2012).

La historia de relaciones con lo religioso ha modelado las diferentes culturas políticas europeas. Es en virtud de ellas que se conciben, no sólo las relaciones contemporáneas (que incluyen tanto los modelos de relación institucional entre confesiones y estados, como el tipo de debates sociales que se establecen con lo religioso en la sociedad), sino también la dimensión de lo que puede ser considerado como conflicto. En este caso, el ejemplo francés es recurrente: mientras que a principio del siglo XX la consolidación de la idea de laicidad tenía como contrapunto la intensa catolicidad de la sociedad francesa (la "fille ainée de l'Église"), a principios del siglo XXI se encuentra claramente en la presencia del islam. En ambos casos, si bien con intensidad diferente, aquello que se quería limitar eran las expresiones religiosas en el espacio público.

En la sociedad española es evidente que el rédito del monopolio religioso jugado por la Iglesia católica ha definido muchas de nuestras centralidades espacio-temporales, y el Estado ha



mantenido diferentes grados de complicidad institucional con ella. Ello ha supuesto también definir un modelo de debates sobre lo religioso, en los que se partía explícitamente de un reconocimiento no cuestionado del carácter secularmente católico de la sociedad española. Hemos dado por supuesto que somos una sociedad católica profundamente secularizada, y que hablar de lo religioso significaba hablar de la Iglesia. El advenimiento de la pluralidad religiosa ha supuesto la revisión parcial de esta afirmación<sup>1</sup>. Y además, ello está suponiendo reformular la manera en que hemos entendido hasta ahora nuestro espacio público. Yendo más allá de las lecturas consensuales al uso, que presentan el espacio público como un lugar abierto a todas las personas y grupos independientemente de su condición, y en donde se tramitan las diferencias (Innerarity, 2006), es necesario mostrar cómo las esferas públicas están respondiendo al reconocimiento de que nuevos valores, credos y modos de entender la vida se han incorporado a la sociedad española.

La creciente pluralización del panorama religioso en España ha abierto un doble eje de debate: en primer lugar respecto a la conceptualización de una nueva alteridad religiosa, que es sustancialmente diferente con respecto a esos otros religiosos –los musulmanes y los judíos– contra los que el Estado moderno construyó una identidad nacional homogénea, y que se relaciona directamente con el asentamiento de colectivos inmigrantes. Es evidente que los musulmanes que hoy viven en España no son descendientes directos de los moriscos expulsados por Felipe III, y que han llegado a nuestro país a lo largo del último siglo. Pero también es cierto que el islam en España ya no puede ser considerado como una simple consecuencia de las migraciones internacionales, y que es necesario recurrir a otros términos más explicativos. Si seguimos relacionando esta pluralidad con la inmigración, entonces es fácil identificar la emergencia de conflictos como la evidencia del encaje defectuoso y la falta de integración social de estos colectivos. Hay que partir de la idea, como sugiere Lorenzo Cachón, de que la ausencia de conflictos puede ser interpretada como un signo de integración, cuando puede estar suponiendo todo lo contrario: un signo de segregación y de exclusión radical (Cachón, 2011: 15). Esta nueva alteridad religiosa, que en ocasiones pero no siempre incluye un componente de alteridad cultural, debe ser interpretada de otra manera.

En segundo lugar, la pluralidad religiosa facilita que se abran debates no resueltos con respecto al papel de la religión en la sociedad: por ejemplo, la cuestión de la laicidad. Ya sabemos que esta noción apenas forma parte de nuestra cultura política, y que sigue siendo una referencia ausente en el debate social, pues se piensa que es simplemente un modelo de relaciones entre Estado y confesiones, y no un modelo de ordenación democrática. Cuando se apela a la laicidad para hablar de las prácticas y simbologías religiosas minoritarias, y no de los conciertos públicos para escuelas con ideario católico, se puede hablar de algo más que desproporcionalidad respecto a uno u otro caso. Parece que sea más fácil hablar de laicidad con algunos actores religiosos que con otros.

Estamos pues, ante la definición de un campo religioso plural en el que se genera una desigualdad entre actores, puesto que el capital simbólico de unos obtiene un mayor reconocimiento social que el de otros. Es evidente que conocer la existencia de diversas identidades culturales o religiosas en el seno de una sociedad puede convertirla en plural, pero no pluralista. Ello querría decir que la pluralidad se convierte en un principio tan fundamental, que la sociedad no podría vivir sin

---

1 Beckford sugiere prudencia ante la pluralización religiosa de las sociedades europeas: "no es evidente describir un país como 'religiosamente plural', si su 'mercado' religioso está compuesto por una o dos comunidades religiosas mayoritarias y por otros 'competidores' minúsculos" (Beckford, 2003: 74)

él. No hay que descartar la posibilidad de que puedan producirse conflictos de interpretación, de incompatibilidad o de contraste marcado, entre los valores y las simbologías que puedan enunciar los diferentes grupos religiosos. La capacidad para saber responder a estas situaciones de desencuentro, a fin de conducir las dentro de unos cauces previamente pactados y consolidados, no es indicativa de la tolerancia de una sociedad con respecto a la diferencia, sino de su disposición a asumir la diversidad como un elemento propio y constitutivo de sí misma.

En este sentido, hay que establecer una premisa en el abordaje de estos conflictos: aun reconociendo la complejidad que se deriva de la confluencia de universos culturales y religiosos en una sociedad plural, que requiere de esa iniciativa política y de *virtù* a la que se refería Hirschman, o de una mesurada combinación de realismo, paciencia y negociación sin exclusión (De Lucas, 2015), lo que nunca debería ser considerado como un conflicto es la reivindicación de nuevos derechos por parte de los individuos y grupos que forman parte de nuestra sociedad. La rutinización de la libertad religiosa y de conciencia debería de ser la máxima que guiara las intervenciones en este ámbito.

Este trabajo no pretende establecer un balance de las actuaciones practicadas por las administraciones públicas españolas respecto a los conflictos relacionados con la diversidad religiosa. Lo que pretende es plantear un conjunto de reflexiones y propuestas sobre la gestión de los mismos, partiendo específicamente de las polémicas relacionadas con la apertura de oratorios musulmanes en España. A partir de un análisis empírico prolongado<sup>2</sup>, se van a sugerir una serie de argumentos derivados de las situaciones que fueron planteadas en tales conflictos, con una especial atención a la manera en que tales administraciones gestionaron las polémicas. En base a ello, se formulará una propuesta relacionada con la gobernanza de este tipo de conflictos, con la participación activa de otros actores sociales además de los políticos.

Partamos de la idea de que este tipo de conflictos ha hecho que los gestores públicos interiorizaran los siguientes tres supuestos:

- primero, suponer que determinadas prácticas o presencias religiosas son en sí mismas conflictivas (atribuyendo a sujetos y comunidades religiosas la condición de potencialmente problemáticos);
- segundo, entender que tales conflictos han venido a alterar la convivencia social (dando por sentado que han contribuido a polarizar entre sí a colectivos sociales diferentes); y
- tercero, concluir que toda futura intervención política en este ámbito no se verá exenta de conflicto (provocando un efecto de retraimiento en la toma de decisiones políticas).

La intervención política en materia de pluralismo religioso no debería ser interpretada, sobre la base de un balance precipitado, como si ésta fuera sinónimo de conflicto garantizado. Si en nuestra sociedad hemos dado por supuesto que las instituciones políticas han de intervenir en la resolución de conflictos, también hay que entender que toda decisión política –en cuanto que implica una cierta gestión de los intereses de grupos o colectivos–, también puede ser fuente de consiguientes discrepancias. De ahí que sea fundamental cambiar la idea del conflicto como un escenario a evitar, por la de considerarlo como una variable a contemplar en toda intervención política. Pero también tener la convicción de que antes que creer que existen conflictos inevitables, es preciso anticiparse

2 Nuestra atención al estudio de los conflictos motivados por la instalación de mezquitas en Cataluña se inicia en marzo 2005 en un informe por encargo de la Diputación de Barcelona (Moreras, 2005), y continúa hasta 2009 con la elaboración de una investigación financiada por la Fundación Jaume Bofill de Barcelona (Moreras, 2009).



a aquellas situaciones que los producen. Todo conflicto tiene tres grandes momentos: cuando se aprecia que un colectivo no tiene satisfechas sus necesidades, cuando éstas colisionan con las de otros, y cuando se produce una confrontación entre ellos, incluso violenta. Parece evidente que en la tercera etapa, en la que la tensión ha roto las relaciones existentes, no quepa otra alternativa que contener la pugna y conciliar a las partes. Las alternativas creativas para la resolución satisfactoria de un conflicto se emplazan, necesariamente, en las dos primeras fases. Es en estas fases en las que se pueden desarrollar acciones que progresen desde la *prevención* a la *provención*<sup>3</sup>.

Por definición, este tipo de conflictos implica necesariamente a las instituciones públicas, que no pueden mantenerse como actores ajenos a la controversia. No estamos ante conflictos entre particulares, frente a los cuales las instituciones públicas puedan inhibirse. Es más, su papel activo se plantea, no sólo definiendo los puntos de partida objetivos como primer paso a la resolución del conflicto, sino que deben asumir un rol activo como discrepantes respecto algunos de los argumentos expuestos por los actores implicados. Y ello no es fácilmente asumido en un primer momento por las instituciones públicas, que no suelen responder hasta el momento en que sus propios argumentos o acciones son contestados, o puestos en tela de juicio social. De ahí que considerar desde un principio el hecho de adoptar un rol activo, y no contemplativo, respecto al conflicto, predispone de la mejor manera a las instituciones públicas y sus representantes, independientemente de la complejidad que éste pueda provocar.

Los instrumentos jurídicos, las iniciativas de gestión pública, y la interacción entre actores institucionales, sociedad civil y comunidades religiosas, ha acumulado a día de hoy un capital de experiencias en la intervención sobre la pluralidad religiosa<sup>4</sup>. Con ellas es posible elaborar un conjunto de buenas prácticas de gestión, que pueden servir de referencia o de inspiración para otras situaciones. Sin embargo, no hay que olvidar que algunas de estas buenas prácticas son resultado de procesos de resolución de situaciones conflictivas, provocadas por el encaje o rechazo respecto a prácticas, espacios o simbologías relacionadas con tradiciones religiosas minoritarias. Igualmente, hay que tener en cuenta que las buenas prácticas sólo pueden ser inspiradoras: puesto que los contextos son diferentes, los conflictos –aunque similares– tampoco son iguales; de ahí que no sea posible aplicar el mismo tipo de resoluciones en todas las ocasiones.

Nos encontramos hoy en día en una fase inicial de conceptualización y ubicación del pluralismo religioso en la agenda local, que sigue estando marcado por el hecho de que una parte sustancial de estas intervenciones públicas tienen como objeto la resolución de situaciones que han generado conflictividad social, y que son consideradas como "políticamente sensibles". Así, se define un contexto en el que se observa que:

---

3 La provención es un neologismo desarrollado por John Burton (Conflict: Resolution and Provention. Londres-New York: Macmillan-St. Martins Press, 1990), a partir del cual sugiere una forma diferente de abordar los conflictos. Si prevenir "es prever un hecho para intentar impedirlo, para evitar sus efectos, se está reforzando o subrayando el carácter negativo del hecho. El prefijo pre- nos sitúa en el tiempo anterior a aquello que puede venir a fin de evitarlo; en cambio, el prefijo pro- nos sitúa en la posición de aquel que se hace cargo de aquello que vendrá. La prevención se limita a evitar, negar o no afrontar un conflicto. La provención, en cambio, sería la construcción de las condiciones necesarias para que el conflicto no se genere, y si lo hace, que sea abordado, discutido y resuelto". Extraemos esta clarificadora nota del trabajo de Joan Canimas y Francesc Carbonell, Educació i conflictes interculturals. Primum non nocere (Barcelona: Eumo Editorial-Fundació Jaume Bofill, 2008, p. 70), un muy interesante trabajo de aplicación de la resolución de conflictos en el ámbito educativo. La frase es atribuida a Hipócrates de Cos (c. 460 a.C.), y podría traducirse como "ante todo, no provoques daño", un precepto que debería orientar todas las resoluciones de conflictos en el terreno social.

4 Puede consultarse una base de buenas prácticas en la web del Observatorio del Pluralismo Religioso en España: <http://www.observatorioreligion.es/banco-buenas-practicas/>.

- a. El argumentario político respecto a esta cuestión se encuentra en plena (re)definición (lo que supone el desarrollo de conceptos con una aspiración normativa, como aconfesionalidad del Estado o laicidad, que a pesar de estar refrendados constitucionalmente, siguen teniendo un débil encaje dentro del modelo de cultura política en España, y que deben ser articulados en la esfera local);
- b. Se han generado respuestas reactivas de una parte de la sociedad ante determinadas presencias religiosas (que han transformado la realidad social, superando el nivel meramente discursivo, para convertirse en una actitud socialmente legitimada, y que incluso se ha incorporado en el ideario de algunas formaciones políticas); y
- c. Aparecen nuevos actores religiosos y sociales que muestran una voluntad decidida de participar activamente en la esfera pública (lo que supone incorporar un nuevo conjunto de reivindicaciones hasta ahora no contempladas).

Consecuentes con la creciente complejidad que incorporan las dinámicas sociales en contextos cada vez más plurales, las intervenciones políticas deberían evitar cuatro simplificaciones que limitan su acción:

1. creer que la política de asuntos religiosos sólo se entiende en clave de políticas de gestión del conflicto;
2. apelar únicamente al principio de libertad religiosa tal como es reconocida en el marco constitucional, como único argumento para resolver el conflicto;
3. confiar en que tales situaciones conflictivas podrán ser reguladas preventivamente bajo la aplicación correcta de marcos jurídicos y administrativos; y
4. no comprender que la resolución de estos conflictos pasa por la negociación activa, contemplando los intereses y puntos de vista de los diferentes actores implicados, y no por la mediación pasiva, a modo de árbitro que sólo interviene para hacer cumplir las reglas del juego.

La diversidad religiosa debe verse como un aspecto del fenómeno del pluralismo moral con el que deben ser pensadas las democracias contemporáneas. Si en ellas no existe consenso sobre las convicciones fundamentales, el Estado debe evitar jerarquizar las concepciones del mundo. Pero su neutralidad debida no se declina en forma de abstención o indiferencia, sino de participación activa respecto a ciertos principios fundamentales como la dignidad humana, los derechos de la persona o la soberanía popular (Maclure-Taylor, 2011).

En el contexto de la aplicación de los modelos de la nueva gestión pública, la intervención sobre las situaciones conflictivas que surgen ante el encaje del pluralismo religioso en el ámbito local se convierte en un ejercicio de reformulación de los parámetros clásicos de resolución y del rol jugado por las administraciones locales. Desde una perspectiva de gobernanza del conflicto, vamos a proponer una serie de argumentos y reflexiones para redefinir las intervenciones públicas sobre una triple perspectiva: *anticipativa*, *proactiva* y *participativa*, que vendrían a sustituir las habituales acciones *ad-hoc*, reactivas y unilaterales. Igualmente, apostamos por el paradigma que sugiere interpretar los derechos humanos como mecanismo de protección de la diversidad religiosa y de la cohesión social mediante las prácticas de armonización. Siguiendo a Ruiz Vieytes (2012), las prácticas de armonización como técnicas de gestión de la diversidad aplicadas en clave inclusiva y plural, reposan sobre cuatro principios básicos: igualdad y no discriminación; responsabilidad pública; participación y corresponsabilidad social; y prevención de los potenciales conflictos que sean generados por la diversidad. En sí mismo, constituyen un instrumento básico para anticiparse, reconducir y establecer un punto de estabilidad objetiva para cualquier conflicto motivado por la pluralidad religiosa.

## 2. La oportunidad del conflicto

**E**s atribuida a Heráclito la famosa sentencia de que "el conflicto es la madre de todas las cosas". El filósofo de Éfeso defendía la idea del cambio incesante, en el que todo es resultado de un proceso continuo de creación y destrucción. El conflicto ha estado en el centro de muchos interrogantes formulados por pensadores y filósofos. Su carácter socialmente determinado y determinante ha sido constantemente destacado. El conflicto es una fuente de aprendizaje para la vida, pero también es un mecanismo de socialización, que también contribuye a generar afectos y complicidades entre los diferentes contendientes. El conflicto ofrece una oportunidad de oro para que los individuos puedan activar sus pertenencias colectivas, ponerlas a prueba o revisar su vitalidad. El conflicto une y articula, por lo que se propone como mecanismo de transformación social.

Y es por ello que ni es ajeno ni indiferente a la reflexión social. Veámoslo a través de cinco argumentos:

- a. El conflicto es pensado como un problema que interroga e inquieta a la sociedad.
- b. Es por ello que tendemos a evitarlo, ante la inquietud que nos produce su carácter transformador.
- c. Es un recurso que utilizan estratégicamente diferentes actores para reforzar su visibilidad en los escenarios sociales.
- d. Las medidas que se adoptan para resolverlo no siempre son válidas para superarlo, y en ocasiones, dejan abierta la puerta para nuevas situaciones de conflicto en el futuro.
- e. Nada queda igual tras el conflicto: nada vuelve a ser lo mismo, especialmente en la relación entre los actores enfrentados.

Cuando se produce la avenida de un río tras un chaparrón, el caudal se desborda del cauce habitual. Y aunque luego vuelva de nuevo a la normalidad, el agua ha dejado su huella a lo largo de su cuenca. Valga este símil para indicar hasta qué punto esta dimensión transformadora tiene un efecto posterior que perdura más allá del estallido del conflicto. La misma inteligencia práctica que aplican los arquitectos e ingenieros de obras públicas para ubicar barreras de contención para que los imprevisibles elementos meteorológicos no amenacen la estabilidad de sus construcciones, debería ser utilizada en el diseño de las intervenciones sociales, entendiendo que el conflicto no puede ser atribuido al azar, sino como variable que hay que considerar siempre.

Muchas teorías han interpretado el conflicto en base a su dimensión social, sugiriendo sus causas o recomendando formas de resolución ante los efectos que éste produce. No procede en estos momentos llevar a cabo una síntesis de todas ellas, pero sí establecer un punto de partida desde el que se entienda a qué nos referimos cuando hablamos de conflicto en este texto. Entendemos como conflicto la *consecuencia de una discrepancia entre los intereses de diferentes partes, que no ha podido ser bien regulada, reconducida o resuelta siguiendo los mecanismos de contención habituales en esta sociedad*. Damos por sentado en esta definición tres supuestos: primero, que la vida social se encuentra marcada por discrepancias que se derivan del componente heterogéneo de la sociedad, lo que sugiere que no siempre es posible anticiparse a las circunstancias que provocan tales conflictos. Segundo, que los conflictos se motivan ante la intersección y/o incompatibilidad entre los intereses y necesidades que plantean diferentes grupos o colectivos, que se convierten en partes una vez formulado el conflicto. Y tercero, que nuestra sociedad se ha dotado de mecanismos reguladores, reactivos y reparadores para intentar regular el conflicto hacia una dimensión que sea aceptable, a pesar de que no siempre tales mecanismos acaban siendo efectivos.

El conflicto interroga profundamente nuestra sociedad, puesto que en ocasiones muestra un carácter imprevisible, deja en evidencia nuestros mecanismos de prevención y resolución que se muestran como instrumentos falibles y nos desconcierta, puesto que adopta formas y significados que contradicen las tipologías que previamente habíamos elaborado para preparar y ejecutar la mejor respuesta posible. El conflicto es revelador del carácter incierto, polisémico e ingobernable de las dinámicas sociales. Ciertamente, el conflicto puede ser una oportunidad para mejorar nuestra sociedad, pero siempre y cuando se disponga de mecanismos y de voluntades para responder al mismo, y transformar su dimensión destructiva en energía para mejorar la cohesión social.

Los conflictos son difíciles de abordar en cuanto a que, por definición, son procesos fundamentalmente dinámicos, condicionados por una temporalidad y por una dimensión contextual determinada. De ahí que sea tan difícil cualificar los conflictos, atribuyéndoles un único factor que los defina y determine. Las apariencias externas de un conflicto no necesariamente determinan su significado, puesto que son los actores que se ven inmersos en él los que deciden las dimensiones que quieren ser destacadas. Muchos conflictos son similares, pero no idénticos, puesto que diferentes son los contextos en los que se desarrollan y diferentes son los factores que se combinan. De ahí que algunas propuestas de análisis de estos conflictos sugieran centrar la atención sobre la morfología de los mismos como método para interpretar su comprensión y posterior resolución<sup>5</sup>.

Hay que reconocer la dificultad de establecer, y al mismo tiempo aplicar, un modelo único de intervención respecto a los conflictos motivados por la pluralidad religiosa. No es posible confeccionar una receta única, pero sí recordar los ingredientes y la forma de combinarlos entre sí que se hayan dado en otras situaciones de conflicto. Los contextos sociales en donde esta pluralidad se encaja y desarrolla son extremadamente diversos, al tiempo que cambiantes de acuerdo al desarrollo de una serie de factores que pueden alterar las relaciones con este pluralismo

5 Josep Redorta propone llevar a cabo un análisis del conflicto por patrones con el fin de "considerar no tanto las causas, pocas veces muy explícitas y unívocas de los conflictos, como por estudiar las morfologías que siguen los conflictos. Es decir, cómo se comportan estos en la práctica en su forma más prototípica, de manera que con escasa información y cierta ambigüedad, el gestor de conflictos pueda sentirse seguro de un diagnóstico de lo que está pasando y establecer una estrategia de actuación" (Redorta, 2011: 32).



y las percepciones sociales que son elaboradas al respecto. Sin embargo, existe una serie de enunciados que permite establecer un marco general que debería guiar todas las intervenciones políticas en la prevención, mediación y resolución de estos conflictos. Tales principios forman parte de nuestro andamiaje legal e institucional, y establecen los fundamentos de nuestra cultura política: la libertad religiosa y de conciencia, el rechazo hacia todo tipo de discriminación religiosa, y los principios de equidad y justicia que son propios de una sociedad democrática.

## 2.1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de conflictos religiosos?

Al adjetivar un conflicto diciendo que es social, político, cultural o religioso, no siempre se está facilitando la comprensión del mismo. Puesto que pensamos la realidad social de forma compartimentada, creemos que la adjetivación nos indica directamente el tipo de conflicto al que nos enfrentamos, las causas que lo han motivado y, también, las alternativas de resolución posible. Cuando se piensa en un conflicto religioso, es un tópico referirse a las Cruzadas o a las guerras de religión que asolaron Europa a lo largo de varios siglos. La historiografía nos ayudaría a revisar esta apariencia religiosa de unos conflictos que se explican fundamentalmente por razones políticas, y la ciencia política nos recordaría la necesaria relación de dependencia que desde siempre ha existido entre religión y política. También deberíamos aplicar estos matices a la comprensión de situaciones conflictivas mucho más recientes y cercanas, y que habitualmente han sido definidas como conflictos religiosos. Por ejemplo, la prohibición del uso del velo en los institutos franceses en la década de los noventa del siglo pasado, que fue presentado como una oposición entre simbologías: la religiosa que suponía el uso del velo (dando por supuesto que ello sea así, a pesar de que las opiniones de las adolescentes implicadas ofrecieran otro tipo de explicaciones y argumentos), frente a la laica que representaba la escuela pública francesa (que no siempre se muestra tan refractaria respecto la pluralidad cultural y religiosa, tal como se la presenta a menudo). En otro grado y a otro contexto político, corresponde la decisión del gobierno francés de prohibir el uso del velo integral en espacios públicos en 2011, o las polémicas decisiones de algunos municipios costeros franceses de prohibir también el uso del burkini durante el verano de 2016.

A partir del caso francés estamos sugiriendo que, a pesar de que pueda existir una dimensión religiosa, y que frecuentemente atraen nuestra atención respecto a sus elementos más evidentes, no hay que descuidar la presencia de otros elementos que se hayan en contacto, y que contribuyen a condicionar el contenido y desarrollo del mismo conflicto. Además no hay que olvidar, especialmente en el caso que hemos puesto de ejemplo, que pueda darse un contexto de creciente politización de las cuestiones religiosas (o de las cuestiones que se relacionan con un colectivo que es identificado por su pertenencia religiosa), que incremente aún más la virulencia del conflicto.

Así, consideramos que es necesario hablar más propiamente de conflictos de *aparición religiosa*, o relacionados con la pluralidad religiosa, lo que nos permite llevar a cabo un análisis más detallado de otros factores que pueden haber jugado un papel relevante más allá de esta razón religiosa. Es el caso de las movilizaciones vecinales en contra de la apertura de oratorios musulmanes en barrios de ciudades españolas. ¿Se está rechazando una simbología religiosa –que, por otro lado, dista de ser evidente pues se mantiene dentro de una discreta presencia pública–, o se está protestando ante la constatación del asentamiento definitivo de un colectivo que socialmente se sigue vinculando con un origen inmigrante? Para saber cómo actúan los imaginarios sociales con relación al islam para identificar a nuestros vecinos musulmanes como sujetos potencialmente problemáticos, es

necesario introducir otras variables de análisis relacionados con el pasado inmediato (el peso de los prejuicios y estereotipos) y con el presente más cercano (ante la focalización negativa global hacia el islam y los musulmanes). Podemos afirmar que nos encontramos propiamente con conflictos sociales en donde los elementos religiosos que son citados constituyen el componente detonante o justificativo sobre el que se estructuran las expresiones de fricción y desencuentro. Y puesto que tales referencias respecto a lo religioso son referidas de forma constante para explicar la confrontación que ha sido generada, es necesario averiguar el papel preciso que juegan en la evolución del conflicto.

Genéricamente, proponemos hablar de *conflictos sociales surgidos en el marco de la acomodación de la diversidad religiosa, en relación con aquellas discrepancias colectivas en las que se vean involucrados espacios, símbolos, prácticas, textos o figuras significativas de una tradición religiosa dada, que son apelados de forma directa o indirecta por alguna de las partes implicadas en ese conflicto*. Ese componente religioso puede ocupar una dimensión más o menos central o predominante en la evolución del conflicto, pues permite dotar de una connotación significativa muy potente a las expresiones de los actores que se vean implicados, dado el elemento emotivo que se expresa en diferentes momentos del conflicto.

Para Anne-Sophie Lamine (2013), es posible distinguir cuatro tipos de conflictos en los que se encuentra implicado el factor religioso: primero, respecto a determinadas prácticas religiosas; segundo, entre autoridades políticas y representantes religiosos; tercero, en relación a la difusión de discursos anti-religiosos; y cuarto, vinculados con los aspectos educativos. El tipo de conflictos al que nos vamos a referir en este trabajo, y que son propios de contextos de creciente diversidad religiosa, tienen que ver con la aparición de espacios de culto colectivo, y que pueden tener una dimensión simbólica más o menos significativa. Aquellos otros conflictos con una intensidad religiosa superior, que pueden darse ante una confrontación entre simbologías religiosas, como oposición entre grupos que enarbolan una identidad religiosa explícita, o como una polémica abierta entre determinadas interpretaciones doctrinales (y no tanto respecto a la dimensión de su presencia en la esfera pública, como respecto a las lecturas teológicas internas que se hagan), representan una dimensión bien diferente a las que abordamos aquí. Entendemos que aquellos conflictos que son motivo de atención pública deben de ser aquellos que, si bien se advierte que interviene en los mismos algún componente religioso, las fracturas que se apuntan no tienen una dimensión teológica sino de tipo social, pudiendo afectar a los fundamentos de la convivencia en nuestra sociedad. El Estado como tal no tiene competencia alguna para poder participar en ningún conflicto motivado por interpretaciones doctrinales, pero sí en aquellos que puedan acabar teniendo una repercusión pública que altere ese orden social de convivencia democrática. Las Administraciones del Estado tienen la obligación de velar por el ejercicio de la libertad religiosa, lo que no supone mostrar mayores simpatías por aquellas interpretaciones doctrinales más modernas frente a las más tradicionales, sino intentar combatir activamente contra todas aquellas acciones y discursos que, utilizando las referencias religiosas, actúan de forma discriminatoria respecto a personas y colectivos concretos. En síntesis, los conflictos cuya intervención compete a las administraciones públicas, nunca pueden ser de interpretación doctrinal, sino de preservación de la cohesión social.

James Beckford (2003) distingue tres dimensiones de reconocimiento de la pluralidad religiosa, que pueden ser leídas en forma de fases evolutivas: en primer lugar, se produce una constatación de la diversidad religiosa (*diversity in religion*), que supone básicamente su descripción sociográfica; en segundo lugar, es propio hablar del desarrollo de debates e



iniciativas de cara a favorecer el reconocimiento público de tal diversidad (*public acceptance and recognition*); y en tercer lugar, aceptar que el pluralismo representa un valor intrínseco para la sociedad (*pluralism as value*), sin el cual ésta no podría entenderse. De acuerdo con estas dimensiones, el abordaje de los conflictos relacionados con la diversidad religiosa se situaría en la transición entre reconocimiento de la pluralidad y la asunción del pluralismo como valor. Es esta la situación en la que nos encontramos en España, después de las evidencias de una cada vez más visible diversidad religiosa. No obstante, ante el repertorio de conflictos acaecidos en la última década surge la siguiente pregunta: ¿la existencia de conflictos es la prueba del rechazo a la pluralidad religiosa?

Vamos a proponer una respuesta a este interrogante que nos sirva también para mostrar las diferentes predisposiciones que han mostrado las administraciones públicas en relación a esta cuestión. Una respuesta afirmativa a esta cuestión reconocería explícitamente la pluralidad como un problema, como un inconveniente que añade más complejidad a la realidad social, y que genera una respuesta *reactiva*. Una segunda respuesta dubitativa, que no afirma pero que tampoco niega, pone en evidencia las dudas sociales que plantea esta pluralidad religiosa, que considera como un valor en sí pero que teme que pueda afectar a la cohesión social, y por tanto adopta una posición *preventiva*. La tercera respuesta posible sería negar que los conflictos evidencien explícitamente ese rechazo a la pluralidad, pero entiende que las fricciones y las controversias son el resultado lógico del progresivo encaje social de la misma. Esta opción elige intervenir reconduciendo el conflicto, a fin de evitar que provoque efectos no deseados, y opta por una respuesta *proactiva*. Este trabajo quiere aportar argumentos para hacer que las respuestas políticas respecto la pluralidad religiosa progresen de la reacción y la prevención, hacia un posicionamiento más proactivo.

## 2.2. La “deconstrucción” del conflicto

Valga lo dicho hasta ahora para comprender que toda intervención preventiva, de mediación o de resolución del conflicto, implica necesariamente partir de un análisis detallado y preciso de las circunstancias en las que emergió tal conflicto, su desarrollo y expresiones, las partes contendientes y sus consecuencias inmediatas. La interpretación que sea resultado de este análisis ha de guiar la posterior intervención sobre el mismo. Recurriendo a un símil de la praxis médica, el orden de procesos se inicia en el *diagnóstico*, continua con el *pronóstico*, y concluye con la *intervención*.

Se da por sentado que una sociedad con alta heterogeneidad interna es mucho más proclive a la emergencia de conflictos que una sociedad más homogénea. Pero lo cierto es que no existen sociedades homogéneas, lo que supone que debemos considerar cuáles son los mecanismos de que dispone toda sociedad para la resolución y conducción de sus propios conflictos internos. Éstos pueden ser formales o informales, y representan la manera en que cada sociedad ha hecho frente a sus discrepancias internas. La aparición de nuevas situaciones que provoquen conflictividad supone revisar la capacidad de los mecanismos comunes de contención del conflicto, o la búsqueda de alternativas a los mismos. Sea como sea encajado el conflicto de dimensión social dentro de cada cultura política, parece necesario sugerir que se sea capaz de “deconstruir” el conflicto, que pasa por analizar todos aquellos componentes que lo articulan, a fin de poder valorar su grado de problematicidad, y conseguir encontrar en su forma y contenido las claves para considerar en las propuestas de conducción y/o resolución.

Partiendo de las polémicas ante la apertura de mezquitas en España, deberíamos distinguir entre las diferentes problemáticas que se encuentran implícitas:

1. *Por la ubicación de los equipamientos religiosos* (obviamente, los espacios de culto musulmanes no son en sí mismo un problema, pero sí lo puede ser su ubicación; no puede abrirse un equipamiento religioso en cualquier local disponible);
2. *Por las quejas y argumentos que son expuestos por los opositores* (entendiendo que estos espacios de concurrencia pública deben cumplir una serie de requisitos concretos y, por lo tanto, sus argumentos deben ceñirse a las condiciones objetivas para su apertura; de ahí que el límite de estas quejas se establece en el momento en que se sobrepasa la discusión sobre estos componentes objetivos);
3. *Por el argumentario utilizado por los detractores de estos equipamientos religiosos* (que cada vez incluye más elementos de tipo xenófobo, y que contribuye a generar un posicionamiento más pasional por parte de los opositores, activando los estereotipos existentes sobre estos colectivos, y banalizando el prejuicio hacia ellos dando a entender que este sentimiento es compartido ampliamente); y
4. *Por los posicionamientos políticos que llevan a cabo las administraciones locales* (que, motivadas por la preservación del bien común, en ocasiones no disponen de la certeza de que sus decisiones cuenten con un apoyo social amplio; lo que motiva un proceso de toma de decisiones que en ocasiones se convierte en contradictorio y errático).

Si consiguiéramos aislar estas cuatro problemáticas por separado (la urbanística, la queja vecinal, la extensión de la xenofobia y los posicionamientos políticos), se podrían sugerir propuestas de intervención basadas en la desactivación de estas discrepancias, y formular un conjunto de alternativas posibles. Tal como argumentamos más adelante, esta propuesta de disección y compartimentación del conflicto no sólo tiene una finalidad analítica, sino que resulta también una manera de evitar confundir problemáticas diferentes que, en la mayoría de las ocasiones, acaban otorgando la condición de "problema" a aquella cuestión o colectivo en torno al cual se produce tal discrepancia. Es decir, en este caso, las mezquitas no son el problema, aunque así lo crean quienes se oponen a ellas; son precisamente estas reacciones de rechazo las que tienen que ser analizadas y gestionadas debido a la conflictividad social que han provocado.

También es importante que se haga esta misma deconstrucción respecto a los argumentos que se utilizan para categorizar estos conflictos. Pondremos dos ejemplos: estas situaciones no pueden ser consideradas como conflictos entre particulares, asimilándolos a una queja de una parte de los vecinos con respecto a unos inquilinos en concreto. Tampoco deberían de ser categorizados como problemas de convivencia, ya que no puede sugerirse que el ejercicio en libertad de una práctica religiosa colectiva sea considerado como un obstáculo para la convivencia. Es evidente que cada caso es diferente, y nunca hay que obviar forma o contenido. Pero no se puede aceptar ninguno de estos supuestos dado que lo que nos ocupa ha acabado teniendo una amplia (por mediática) repercusión social y trascendencia política que no puede ser pasada por alto, y que han hecho que los responsables políticos municipales no puedan quedarse indiferentes con respecto a estas controversias.

Desgranemos algunos de los elementos que forman parte de las mismas.



### 2.2.1. Las emociones reactivas

Todo conflicto social genera la expresión de sentimientos encontrados entre aquellos que se sienten involucrados en el mismo. Esta es una cuestión que frecuentemente ha sido ignorada en muchos análisis, descartando un elemento que hace aflorar dimensiones profundas que condicionan la consiguiente gestión o resolución del mismo. Aquellos conflictos en los que los elementos religiosos son enunciados no son, en sí mismos, más proclives a la generación de sentimientos encontrados que otros tipos de conflictos. Pero en cuanto que, en ocasiones, se ven implicadas simbologías religiosas, éstas pueden actuar como catalizadores o potenciadores de la intensidad del conflicto. No hay que obviar el hecho de que las simbologías religiosas pueden actuar como marcadores identitarios que reclaman el firme posicionamiento de los que se agrupan bajo ellos.

He aquí una de las claves de los conflictos que estamos analizando, y que tiene que ver con la capacidad de movilización que pueden generar las referencias religiosas que son invocadas. Cuando las emociones se ponen en juego, activan las complicidades sociales previamente existentes. La expresión pública de emociones y sentimientos juega un rol social muy importante, de acuerdo con las circunstancias y contextos en donde éstos se manifiestan. Los componentes emotivos que se vinculan con la adhesión o rechazo a ciertas referencias religiosas, pueden contribuir a generar situaciones conflictivas de alta intensidad. Desde el análisis del componente performativo de las situaciones sociales conflictivas, la activación de las emociones se muestra como estratégica para hacer más intensa la movilización social que es animada por parte de los actores que apelan a un sentir colectivo. Si bien en nuestras sociedades existen mecanismos de corrección y regulación para evitar el desborde de las pasiones (las sociedades occidentales nos socializan para ser sobrios en la expresión de nuestras emociones, especialmente en la esfera pública), lo cierto es que la enunciación de aquellos sentimientos compartidos que expresan identidades colectivas, generan narraciones y acciones concretas mediante las cuales los grupos interpretan su rol en el conflicto, al tiempo que refuerzan sus propias pertenencias.

En el análisis de un conflicto hay que tener presente que la activación de las emociones implica su uso instrumental, pues con ellas se pretende desarrollar discursos que tienen como objetivo generar convicciones compartidas. Las emociones buscan transmitirse y expandirse a través del crisol que representan los elementos simbólicos. Estos actúan como sextantes para la definición de identidades individuales y colectivas. Como miembros de una sociedad, nos vinculamos con unos y rechazamos otros, los defendemos o los criticamos, nos sentimos conmovidos por ellos o expresamos nuestra indignación ante su presencia. Sea cual sea la respuesta, requieren de nosotros un posicionamiento dado y, en ocasiones, es nuestro contexto social el que no acepta que expresemos indiferencia hacia ellos. Los símbolos reclaman adhesiones sociales, no diferencias de matiz o interpretaciones alternativas. Es por ello que permiten agrupar a colectivos bajo ellos y orientarlos respecto a situaciones sociales concretas. Es de esperar, pues, que algunas de las dimensiones que conforman un conflicto social dado –en este caso, inspiradas bajo referencias religiosas, pero también podrían ser de otro tipo–, sean recurridas como mecanismo estratégico de movilización. En este caso, además, el componente trascendente que se proyecta sobre tales simbologías, difumina esta función instrumental, reforzando la dimensión de las pertenencias y emotividades que son activadas.

Los discursos narran la evolución de un capítulo de la vida social, dando un protagonismo dado a unos y otros actores. Todos los actores en liza reclaman adoptar para sí la posición defensiva, o victimista, lo que les permite situarse en el centro de la acción, y proyectar sobre los otros

actores la causa que provocó la alteración que llevó al conflicto. Mediante la expresión de un agravio, los actores pretenden reconstruir o reivindicar su legitimación social. Es ésta una de las principales dificultades en el análisis de estas situaciones<sup>6</sup>. La tendencia a comprender los conflictos como oposiciones binarias, favorece que diferentes actores procuren ocupar el rol de ofendidos o perjudicados en el mismo. La reparación que es exigida depende de la forma en que sea expresado tal agravio y, en ocasiones, ésta pasa por la recuperación y enunciación de las simbologías que han sido puestas en cuestión.

Es harto conocido que el manejo de las emociones colectivas ha demostrado ser un eficaz mecanismo de control político. La conducción de estas emociones debe pensarse en términos de dar salida a tales expresiones, si bien emplazándolas dentro de unos márgenes reconocibles y reconocidos por parte de los actores. Por ejemplo, una de las circunstancias que suele repetirse en muchos conflictos es la profusión de discursos que se convierten en públicos, y que algunos actores consideran ofensivos para ellos. Poco se avanza en la resolución de un conflicto cuando unos actores se sienten a disgusto por lo que se dice de ellos, mientras que otros se refugian en el ejercicio de la libertad de expresión para dar rienda suelta a sus prejuicios. De todo se puede hablar, pero no todo lo que se diga puede ser aceptado, y debe exigirse responsabilidad respecto a las afirmaciones que sean vertidas, y que no estén exentas de réplica por el hecho de que muchas personas las piensen y acepten. Intentar evitar las descalificaciones mutuas es contribuir también a la resolución del conflicto. La contención de declaraciones públicas que contengan un componente discriminatorio o xenófobo, pasa directamente por la réplica sobre la base de argumentos plausibles o como punto de partida de una posible resolución del conflicto. Recordar las reglas de la convivencia social es una tarea ética fundamental de las instituciones públicas, a pesar de que ello suponga en ocasiones tener que llevar la contraria a una parte significativa de la opinión pública que parece haberse situado en una posición opuesta a las mismas.

Quizás debido a ello, como resultante de un esfuerzo por mantener una equidistancia con respecto a las partes en un conflicto, las instituciones públicas a veces han acabado siendo objeto de crítica sobre la base de su acción (o inacción) concreta. Es entonces cuando se observa cómo algunos actores orientan las expresiones públicas de sus emociones hacia la figura de los representantes públicos, a los cuales se les plantean una serie de reclamaciones, se les juzga en virtud de su toma de posición concreta, o directamente se les señala como causantes (activos o pasivos) de ese conflicto. Las instituciones públicas son principalmente interpeladas de cara a resolver una situación que debe ser gestionada por ellos: si un determinado conflicto es atribuido a su acción, se les pide que rectifiquen y que acepten el criterio que formulan unos actores; si se debió a que no existía un marco de respuesta establecido, se les conmina a que activen su capacidad de definición y ejecución de nuevos instrumentos reguladores o legislativos, que sirvan para dar una respuesta efectiva. En ocasiones, los responsables políticos se ven interpelados por el hecho de que una parte significativa de la opinión pública de un municipio, reclama que éstos procedan a ejecutar la voluntad de la mayoría (expresada en ocasiones mediante mecanismos de presión en la esfera pública, como organizando concentraciones o recogiendo firmas entre la ciudadanía). En otros momentos, se plantea un proceso de reclamación patrimonial de la función pública que ejercen en virtud del cargo que ocupan, puesto que los que fueron sus votantes hoy exigen que se les haga caso. El balance

---

6 Un problema recurrente para las ciencias sociales, planteado por el teorema de Thomas, según el cual "si los individuos definen las situaciones como reales, son reales en sus consecuencias".



de todo ello es que en algunas situaciones conflictivas, las instituciones públicas no pueden ocupar un rol de discreto arbitraje, sino que se encuentran directamente interpeladas por la expresión pública de estas pasiones en forma de reproche.

### 2.2.2. Rumores: los prolegómenos del conflicto

Al analizar algunos conflictos con un contenido religioso, intentamos comprender cómo determinados argumentos (especialmente aquellos que se emplazan en el polo de la oposición a tales prácticas o simbologías religiosas), desarrollan esa capacidad para atraer rápidamente adhesiones y apoyos. La rapidez y efectividad de la movilización social que consiguen merece ser explicada. Una combinación de simplicidad en los argumentos y de unificación de criterios respecto a la respuesta que se propone, ayuda a hacer más intensa la acción colectiva. Pero también es necesario partir de una serie de marcos conceptuales compartidos, lo que supone la existencia de un consenso previo –y mínimo– en relación a determinadas referencias religiosas o colectivos concretos. Es decir, la movilización se activa porque existe una unanimidad de criterio, que es previamente compartida por diferentes personas. Es sobre esta base sobre la que actúa el rumor como mecanismo social de difusión de la información.

Solemos pensar los rumores como algo negativo, como una patología social que hay que aislar antes de que afecte a órganos sensibles del cuerpo social. Pero este supuesto no nos ayuda a comprender los mecanismos que los producen. Banalizarlos, afirmando que se trata de formas irracionales de comunicación empleadas por personas con baja inteligencia emocional, limitan la intervención correctiva que hay que hacer sobre ellos. Los rumores juegan un papel muy activo en la generación y evolución de los conflictos sociales, y es por ello que resulta necesario redefinir el enfoque simplista que piensa que un *mal* rumor se combate con *buena* información.

Ante todo, los rumores son un potente instrumento de *comunicación*, independientemente de que transmita un contenido no contrastado; si comunica, es porque se basa en un principio de *unanimidad de criterio* y *complicidad social* compartido por una serie de personas. Así, actúa como un *discurso alternativo* a otros tipos de mensajes y comunicaciones, en especial las que se orientan desde las administraciones públicas hacia la ciudadanía; un hecho que obliga a que éstas deban elaborar una *respuesta* a tales argumentos que se difunden entre la colectividad, especialmente por el hecho de que estos argumentos sirven de mecanismo de *movilización colectiva*.

Los rumores han sido los principales mecanismos de propagación de ideas preconcebidas en relación a la pluralidad religiosa en los municipios españoles. Algunos de ellos se han convertido en tópicos comunes, que incluso han llegado a ser incorporados en los cuestionarios de algunas encuestas de opinión pública, o que se cuelan en los titulares de algunos medios de comunicación.

Tomar en serio los rumores significa repensar la forma en que los consistorios se comunican y conectan con su ciudadanía. La respuesta al rumor no se encuentra en el marketing político, sino en la comprensión de las dinámicas sociales que favorecen el desarrollo de estos discursos no contrastados, en contextos y momentos concretos. El poder del rumor, más allá de su capacidad capilar para penetrar en diferentes esferas sociales, es que interpelan directamente a los representantes públicos, y reclaman de ellos un posicionamiento concreto. Analizar los rumores

en el ámbito local nos obliga a tener presente el contexto en que estos se originan, el repertorio de ideas preconcebidas que lo alimentan, así como la intencionalidad de los actores sociales que recurren a ellos.

El rumor es la manifestación activa de un prejuicio que eleva los estereotipos a condición de categoría. Por ejemplo, un hecho singular atribuido a una persona que pertenece a un colectivo profesional o cultural, sirve para atribuir al resto de miembros la misma condición. La simplificación que hay detrás de todo rumor se convierte en uno de sus principales mecanismos de autoridad en el discurso y de resistencia a ser modificado. No puede haber matices en su argumento, como tampoco es posible matizar ningún prejuicio: o se acepta o no. Muchos rumores apelan a simplificaciones referidas a minorías culturales y religiosas que no pueden ser superadas con nuevos conocimientos sobre sus prácticas y tradiciones, pues el prejuicio actúa como principio refractario. Si los rumores reclaman adhesiones, es porque se parte de la idea de que todas las personas que participan de ellos mantienen las mismas ideas preconcebidas. Se fundamentan sobre un doble principio de unanimidad de criterio y de complicidad social: compartir un rumor es estar en línea con lo que piensan otras personas, y con las que es posible también compartir una misma forma de entender la vida. El rumor se convierte en un mecanismo de verdad, no tanto por la información verídica que aporta, sino porque es compartido por mucha gente, que ve en él una forma de dotar de sentido alternativo a un determinado fenómeno social. Más que investigar los instigadores de los rumores y sus intereses ocultos, la pregunta que cabe hacerse es porqué se quieren buscar estas interpretaciones alternativas. De nuevo debemos reflexionar sobre la manera en que se establece la comunicación entre las instancias públicas y la ciudadanía, que merecería ser profundamente revisada.

En definitiva, los rumores nos llevan a abordar la complejidad de las relaciones que mantienen las instituciones públicas y la ciudadanía, en cuanto a que suponen un explícito cuestionamiento de la autoridad de los discursos públicos en detrimento de otros que son elaborados de manera informal. Para recuperar esta autoridad es necesario replicar el rumor, no tanto para demostrar su falsedad y el error que cometen los que lo defienden, sino para aumentar la credibilidad de los discursos elaborados desde las instituciones públicas.

### 2.2.3. Nuevos actores, contextos y discursos

La consolidación de la pluralidad religiosa en muchos municipios españoles está contribuyendo de forma activa a transformar su paisaje social. Paulatinamente, ello está suponiendo la incorporación de nuevas cuestiones en la agenda política local que determinan el desarrollo de intervenciones públicas y la aparición de nuevos actores y nuevos discursos relacionados con esos nuevos contextos que se van conformando. Un rápido balance de estas intervenciones muestra que éstas aún se encuentran en proceso de consolidación, en el que la falta de experiencias previas o la escasez de vías para que éstas sean compartidas, provocan en ocasiones algunas dudas en la toma de decisiones por parte de las administraciones públicas. Para superarlas, el primer paso ha sido compilar las buenas prácticas que se han llevado a cabo en este ámbito. El segundo, ha llevado a las instituciones públicas a aproximarse a los nuevos actores vinculados con la representación de los colectivos religiosos minoritarios, facilitando de esta manera su incorporación en la esfera pública. Es evidente que la definición de nuevos escenarios, con actores emergentes, guiones diferentes, e intereses no siempre coincidentes, ha



conducido a situaciones novedosas que han requerido de nuevas predisposiciones por parte de las instituciones públicas. También parece plausible contemplar la posibilidad de que en estos nuevos escenarios puedan surgir polémicas y situaciones conflictivas que deben ser resueltas o reconducidas.

En el análisis de los conflictos relacionados con la pluralidad religiosa, se observa que la interacción resultante entre los diferentes intereses que están en juego, provoca una triple complejidad: en primer lugar, por el hecho de que las administraciones municipales, más allá de buscar el equilibrio entre los intereses en juego (de hecho, ésta es la virtud esencial de la política local), deben hacer frente a lo que supone una alteración en la relación de fuerzas entre los actores políticos principales y el resto de actores con respecto a su capacidad para alterar la forma de los acontecimientos que han definido el conflicto. Se considera que el actor político es el que dispone de mayores recursos y de una mayor legitimidad institucional para hacer imponer finalmente su punto de vista, pero el análisis de estos conflictos ha demostrado que este principio es relativo. Las combinatorias entre los diferentes actores, las coaliciones peculiares que se forjan, los discursos enfrentados que se retroalimentan, la focalización que a lo largo del conflicto se produce sobre uno u otro actor, contribuyen a definir un complejo contexto de negociación.

En segundo lugar, la complejidad se deriva del hecho de que los diferentes actores suelen partir de lenguajes diferentes, con vocabularios y, especialmente, gramáticas propias. Ello no supone que los argumentos de unos y otros no tengan elementos de contacto, pero sí que parten de lógicas diferenciadas de cara a defender sus intereses particulares. Hay que prestar atención a los discursos que son expresados por los diferentes actores implicados, en cuanto que expresan sus discrepancias y desacuerdos, pero también por el hecho de que actúan como mecanismos estratégicos para defender unas posiciones o un rol determinado a lo largo del conflicto. Por ejemplo, tal como suele ocurrir en otros conflictos motivados por cuestiones medioambientales, los argumentos expuestos por los representantes políticos respecto a la idoneidad o necesidad de emplazar un tipo de equipamiento concreto, no siempre son compatibles con las reclamaciones que expresan los opositores a ese proyecto. En el caso de algunas polémicas en torno a la pluralidad religiosa, el hecho de enunciar el principio constitucional de libertad religiosa por parte de las instituciones públicas, encaja con dificultades con las reclamaciones de los que se sitúan en la oposición a la presencia de estas prácticas o símbolos religiosos. Unos y otros recurren a discursos comprensibles para ambos, pero que son emitidos en ondas diferentes que no acaban de sintonizarse.

El último factor de complejidad tiene que ver con la incorporación de esos nuevos actores que provienen de las interlocuciones de los colectivos religiosos minoritarios. Algunos de ellos provienen de culturas políticas diferentes a la que es propia de la sociedad española. Ello supone que, a pesar de que puedan ser rápidamente asimilados algunos principios o instrumentos con los que mantener un rol público, existen importantes lagunas que restan efectividad a su acción. Hay que tener presente, por ejemplo, el proceso de transformación de las referencias religiosas en la sociedad española, en la que algunos de los actores religiosos pueden aportar su experiencia pasada, que estuvo sujeta a la represión e invisibilización de sus presencias y simbologías (el caso del protestantismo durante la dictadura franquista es paradigmático, pero no único. v. Velasco, 2012), mientras que otros no llegan a ser conscientes de las transformaciones sociales, políticas e históricas experimentadas, a pesar de que se hayan convertido en agentes protagonistas de la consolidación de unos cambios iniciados décadas atrás.



### 3. Las experiencias en la gestión de conflictos

**L**as experiencias en materia de gestión pública de conflictos relacionados con la diversidad religiosa no siempre han sido positivas. Ya se ha indicado en la introducción, que el carácter novedoso de esta cuestión ha hecho que las intervenciones públicas estuvieran marcadas por una doble falta de experiencias compartidas y de un conocimiento consolidado respecto a la manera en que concretar tales intervenciones, y por el desarrollo de una convicción que ligaba los asuntos de la diversidad religiosa con la generación de polémicas políticas, debates mediáticos o reacciones vecinales. Aunque no es el objetivo de este trabajo, es necesario hacer un balance de la gestión pública de los conflictos que se han generado en los últimos años, puesto que sólo de esta manera será posible compilar un bagaje compartido de situaciones y respuestas que es preciso mejorar o que es importante evitar. Todo ello forma parte de este proceso de transición que hoy en día estamos viviendo, desde la formulación de las primeras respuestas públicas a la diversidad religiosa, hasta la consolidación de prácticas ordinarias que contemplen esta realidad como una más de las que se encuentran inscritas en la agenda pública.

Siguiendo con el enfoque de análisis de las dimensiones estructurales que presentan estos conflictos, que insiste en el hecho de que es posible identificar en ellos patrones que se repiten, nos centraremos en tres tipos de situaciones que han provocado controversias en torno a los oratorios musulmanes en España: por un lado, su misma ubicación y apertura; por otro, las incidencias derivadas de la actividad de estos centros religiosos; y por último, el uso de espacios públicos para actividades proselitistas o de culto. En estos casos las reacciones vecinales contrarias han provocado la intervención de las autoridades públicas. Las tres situaciones tienen como escenario principal el espacio público, en el que la irrupción de prácticas, equipamientos y simbologías religiosas más o menos recientes, provocan respuestas sociales diferenciadas. En este tipo de situaciones se puede apreciar cómo esa esfera pública se encuentra disputada, y que en ella, las discrepancias que puedan surgir, no siempre se tramitan de forma adecuada.

En la medida en que consideramos que todo conflicto debe ser analizado, no sólo en sus causas, sino también en su desarrollo y en sus consecuencias derivadas, entendemos que la primera forma de

abordarlos es establecer una básica distinción procesual, que sitúe la existencia de una situación previa, de unas circunstancias dadas durante el mismo, y de una etapa posterior que se abre una vez que tal conflicto se considera superado. Con respecto a los tiempos, sigue siendo interesante observar cómo aquellas situaciones o circunstancias previas a la emergencia de un conflicto, no suelen ser tenidas en cuenta a posteriori, una vez que éste ya está en marcha, estableciéndose un apresurado balance respecto a lo sucedido. Igualmente, hay que tener presente las dificultades de las instituciones públicas para identificar tales indicios y vislumbrar los potenciales escenarios resultantes. El análisis prospectivo sigue siendo una asignatura pendiente en el gobierno municipal. A pesar de la decidida actitud de muchos consistorios para llevar a cabo iniciativas en el terreno de la prevención, lo cierto es que éstas siguen entendiéndose en clave de evitación de toda potencial situación conflictiva, quizá debido a su falta de confianza en sus propios mecanismos de intervención y resolución de las mismas.

Nos parece relevante plantear la necesidad de modificar los puntos de partida en relación a los conflictos que, en este caso, se relacionan con la diversidad religiosa. Es fundamental salir de una perspectiva *preventiva-evasiva* que considera los conflictos como algo a evitar, para favorecer otra de tipo *proventiva-anticipativa*, dando por descontado el supuesto del conflicto, y aprender a hacerle frente, desarrollando una lectura estratégica para poder conducirlos de manera adecuada, con el fin de evitar efectos sociales no deseados. Un rápido balance de las experiencias de gestión de los conflictos relacionados con estas dos situaciones (sobre la base empírica de los informes citados en la nota 2), nos permiten afirmar que las instituciones públicas continúan actuando de forma reactiva ante estas controversias, que en ocasiones han parecido que desbordaban su capacidad de contención. Parece necesario proponer argumentos que faciliten modificar este enfoque de partida de las intervenciones públicas ante estos conflictos. Pero antes, creemos adecuado hacer una revisión crítica de diez actitudes que suelen repetirse en la consideración y abordaje de estas situaciones, mediante la proposición de otros diez contra-argumentos alternativos, desde los cuales se propone mejorar la respuesta de los actores políticos:

ACTITUDES	CONTRA-ARGUMENTOS
<i>No atender a los indicios previos</i>	Las instituciones públicas no pueden alegar sorpresa o desconocimiento ante el desarrollo de un conflicto social en sus municipios, puesto que éstos son anunciados por múltiples indicios previos. Para ello es preciso refinar con más precisión los mecanismos de sondeo y análisis de las dinámicas sociales que se van generando, teniendo la capacidad de incorporar ese conocimiento a las intervenciones que sean propuestas. Un buen diagnóstico social no sólo ha de describir el presente como resultado del pasado inmediato, sino que ha de permitir abordar aquellas potenciales situaciones sociales que se puedan formular en un futuro a corto o medio plazo.
<i>Pensar que se trata sólo de una cuestión que se resuelve administrativamente</i>	Es responsabilidad de las instituciones públicas el desarrollo de instrumentos administrativos y burocráticos para determinar las condiciones que deben tener los equipamientos religiosos, como espacios de concurrencia pública. Protegiendo la seguridad de acceso a estos espacios, se está salvaguardando el ejercicio de la libertad religiosa. Pero la aplicación de ordenanzas no es válida para responder a las controversias surgidas en torno a la apertura de estos espacios. Se requiere otro tipo de instrumentos, que deben añadirse al marco legal existente, y en los que el ejercicio de la autoridad institucional (es decir, hacer valer el principio de salvaguarda y protección del bien común que es inferida en ella) ha de jugar un papel fundamental*.

\* A pesar de su carácter novedoso, la ley de lugares de culto aprobada por el Parlament de Catalunya en 2009, se centra únicamente en las condiciones legales que deben tener estos espacios religiosos, sin contemplar otro tipo de acciones para prevenir la emergencia de estos conflictos, a los cuales se hace implícita referencia en su preámbulo.



<p><i>Considerar que este tema no debe modificar la agenda municipal</i></p>	<p>Es muy frecuente la tendencia a relativizar la dimensión de una controversia, especialmente si ésta se relaciona con una cuestión que es definida previamente como poco relevante o marginal. De acuerdo con esta consideración, es habitual no medir correctamente las consecuencias derivadas, a lo largo de la evolución del conflicto. Además, la misma organización municipal favorece la compartimentación del conflicto al entender que las controversias deben ser abordadas desde ámbitos o parcelas de intervención concretas, suponiendo que éstas serán capaces de gestionarlas. Sólo cuando el nivel sectorial se ve superado ante el incremento del conflicto, es cuando aumenta su relevancia en la agenda municipal. Igualmente la intensidad del conflicto tiene un efecto inmediato sobre la redefinición de las prioridades en la agenda política.</p>
<p><i>Considerar el conflicto como un simple hecho aislado</i></p>	<p>Comprender integralmente un conflicto supone situarlo dentro de su contexto inmediato, estableciendo una concatenación posible de factores y valorando el impacto social que pueda provocar. Aislarlo, simplificarlo, o considerarlo como una excepción con respecto a la normalidad, es una manera de invisibilizar las conexiones, efectos y transmisiones que pueden generar en otras dinámicas o escenarios sociales aparentemente desvinculados del mismo. Además, al infravalorarlo, lo que se está transmitiendo es una falsa imagen de control de todas las dinámicas sociales presentes en un barrio o municipio.</p>
<p><i>Ser influido por el "efecto dominó"</i></p>	<p>Existen conflictos semejantes pero todos son distintos entre sí, puesto que se dan en escenarios sociales diferentes. Por definición requieren intervenciones específicas, pero por comparación es posible establecer regularidades que parecen repetirse, y que es preciso interpretar con detalle. Puesto que toda regularidad debe ser puesta a prueba, es importante no dar por supuesto que vaya a reproducirse la misma situación conflictiva que se da en otros contextos, simplemente porque sean identificados elementos similares.</p>
<p><i>Banalizar los argumentos de los opositores</i></p>	<p>Pensar que los argumentos de los que provocan estas controversias se limitan a la expresión de prejuicios o al desconocimiento, es una forma relativamente cómoda de banalizarlos. Si estos argumentos se propagan a través de los rumores, se da por hecho que será posible diluirlos y reconducirlos simplemente mediante la transmisión de una información fiable y objetiva. Pero es posible que detrás de la apariencia de un exabrupto racista, aparezcan otros argumentos con mayor consistencia crítica, evidenciando de nuevo algunos de los temas pendientes entre las instituciones públicas y la ciudadanía. Además, plantear que las ideas preconcebidas pueden ser fácilmente modificadas mediante el contraste con una información oficial que se presenta objetiva, es no entender cómo se da veracidad a algunos argumentos, que dependen más de la complicidad social que consiguen aunar, que de la fiabilidad que se otorga a una fuente oficial.</p>
<p><i>Pensarse como actor resolutivo principal</i></p>	<p>Los conflictos se revelan como situaciones sociales dinámicas, en las que los roles y relevancias de unos y otros actores van modificándose alternativamente. Propiamente no es posible hablar de un actor decisivo único, a pesar de que algunos de ellos puedan disponer de mayores recursos y apelar a determinados argumentos para orientar su resolución. Pero en la medida en que ésta debe ser entendida como una situación provisional a la que se llega dentro de un contexto y una dinámica más extensa, parece más adecuado referirse a la posibilidad de apelar a la responsabilidad de otros actores sociales de cara a definir con ellos los compromisos que permitan la búsqueda negociada de una salida mínimamente satisfactoria al conflicto.</p>



<p><i>Cambiar de posicionamiento a lo largo del conflicto</i></p>	<p>Si no se hace una valoración previa del conflicto, es difícil mantener una posición constante a lo largo del mismo. En su estrategia, los actores de un conflicto pueden modificar sus posicionamientos. Pero en el caso de la institución pública, se entiende que debe mantener una coherencia a lo largo del mismo. Cambiar de punto de vista, o rectificar las decisiones previamente adoptadas es interpretado en este caso, como indicativo de las dudas o vacilaciones existentes, o como evidencia de que determinado tipo de protestas y presiones pueden hacer cambiar la evolución del conflicto.</p>
<p><i>Prolongar temporalmente la resolución del conflicto</i></p>	<p>La dimensión temporal juega un papel crucial en estos conflictos, puesto que este factor es requerido por los diferentes actores implicados, ya sea para agilizar o alargar la resolución del mismo. Estas controversias, en cuanto que establecen diferentes objetivos según los actores, se prolongan a lo largo de etapas en las que la conflictividad puede alcanzar diferentes grados. Puesto que al inicio de los conflictos suelen formularse objetivos equidistantes u opuestos, es lógico esperar que se requiera de una temporalidad concreta para ir acercando tales posiciones. En este rol, las instituciones públicas juegan un papel relevante, debiendo ser éstas las que sugieran una temporalidad dada, pactada con los actores implicados, a fin de evitar que el conflicto se enquisté y conseguir una resolución satisfactoria para todas las partes.</p> <p>No obstante, en ocasiones se ha optado por no sugerir esta temporalidad finita, y depender de las decisiones adoptadas por los actores, lo que facilita que el tiempo de resolución se alargue. La opción de plantear una moratoria administrativa, a fin de establecer unilateralmente un período en el que se suspende la concesión de licencias de apertura para un tipo de actividad o establecimiento (una opción que ha sido utilizada frecuentemente en los últimos años), por ejemplo, no sólo prolonga la resolución final, sino que penaliza innecesariamente a una de las partes implicadas en el conflicto al ver que la paralización de su proyecto acaba favoreciendo (aunque sea provisionalmente) a los actores contrarios a su apertura.</p>
<p><i>Resolver con urgencia el conflicto</i></p>	<p>La urgencia no es un buen punto de partida para buscar ese equilibrio entre partes, especialmente si la oposición de intereses ha provocado la expresión de sentimientos encontrados. Pero la visibilidad y permanencia del conflicto supone una presión constante hacia las instituciones que tienen encomendada la misión de preservar y conducir un adecuado clima social. Actuar precipitadamente conduce a escenarios marcados por una provisionalidad con fecha de caducidad, que en cualquier momento puede volver a reproducir –con una intensidad o forma diferentes– ese conflicto de base no bien resuelto. Para evitar las urgencias, es preciso saber describir los nuevos contextos sociales que se van perfilando, interpretar los indicios de las dinámicas que van apareciendo, y saber concretar medidas que se anticipen a lo que potencialmente puede ser susceptible de provocar situaciones socialmente inestables. Más que sofocar el conflicto, hay que saber conducirlo, habiendo previsto su potencial reproducción.</p>

Abordaremos a continuación, de forma específica, las situaciones que se han dado con respecto a estos conflictos que tienen en común que ambos se refieren a la expresión comunitaria de una práctica religiosa (a través de la apertura de un equipamiento destinado al culto colectivo) y a las dimensiones de su expresión pública (tanto respecto al uso del espacio público con finalidades religiosas, como a las actividades derivadas del culto). En estas situaciones se encuentra presente también el elemento simbólico, que se relaciona con la inscripción duradera de estas presencias –ya sean visibles o discretas– en el espacio público.



### 3.1. Reacciones vecinales ante la apertura de un oratorio musulmán

La apertura de espacios destinados al culto religioso representa el siguiente paso de organización de un colectivo que previamente realizaba su práctica religiosa dentro de su intimidad familiar o comunitaria. En un primer momento, tales espacios se orientan de cara al interior de ese colectivo, a fin de poder responder a las necesidades de culto y de socialización religiosa de las nuevas generaciones, dejando a un lado cualquier voluntad de visibilizar notoriamente su presencia en el espacio público (que sería más propio de fases posteriores, una vez que el colectivo toma conciencia de su voluntad de querer aparecer singularmente en el espacio público). Es posible identificar las características que definen estos espacios de culto, independientemente de que correspondan a tradiciones religiosas diferentes, estén o no relacionadas con procesos migratorios concretos o con colectivos minoritarios étnicos:

- Se trata de espacios de modestas dimensiones, en el que el culto se adapta al mismo, y que con el tiempo es incapaz de acoger una creciente frecuentación (lo que conlleva necesariamente un cambio de ubicación a un local de mayores dimensiones).
- Se mantienen en una discreta visibilidad en el espacio público, no suelen mostrar ostensiblemente sus simbologías religiosas (que se limitan a letreros e indicadores que informan del carácter religioso de ese local).
- Pueden ser considerados como espacios de proximidad, en cuanto que se localizan en aquellas áreas urbanas en donde residen aquellos a los que prestan su servicio (que se unían a otros espacios asociativos o comerciales que se orientaban hacia estos mismos colectivos).
- Están caracterizados por su carácter polivalente, que añade a la condición de espacio de culto, la de lugar de reunión, de formación o de solidaridad comunitaria (que los proyectan como espacios de referencia hacia el colectivo, a pesar de que no todos sus miembros los frecuentan).
- Suelen ser mantenidos mediante las aportaciones de los miembros de esos colectivos, con las que se cubren los gastos que supone su funcionamiento (y que, contra lo que se afirma frecuentemente, no siempre están financiados por gobiernos o benefactores extranjeros).

Es evidente que conforme progresa el nivel de organización de los diferentes colectivos, y se tiende hacia su institucionalización como comunidades diferenciadas, se produce una evolución cualitativa (y también cuantitativa) de estos espacios. En este marco, podríamos partir del supuesto de que la producción de reacciones contrarias a la presencia de estos equipamientos religiosos se relaciona con la fase que media entre la creación de los mismos y su consolidación en el seno de nuestra sociedad. Así pues, se trata de conflictos que se producen en los primeros momentos de la consolidación de esa presencia<sup>7</sup>. Curiosamente, tal consolidación también ha conllevado un incremento de la visibilidad de estos colectivos, no tanto respecto a la presentación pública

---

7 En el caso de las comunidades musulmanas en Cataluña el principal periodo de crecimiento de oratorios musulmanes se sitúa entre 1995 y 2002, en el que se abrieron el 30% del total de las casi trescientas mezquitas que hay hoy en día en este territorio. Ese periodo coincide con la reagrupación familiar entre el colectivo marroquí –el más numeroso de la comunidad musulmana en España y en Cataluña–, en el que aparecieron nuevas necesidades de culto comunitario que debían ser cubiertas (v. Moreras, 2009).

de sus simbologías, sino como consecuencia del exceso de aforo de estos espacios de reducidas dimensiones, que provocan un fuerte impacto social y quejas vecinales<sup>8</sup>.

Es posible reconstruir el devenir típico de este tipo de conflictos, que a pesar de tener muchas variantes, suelen seguir un patrón fácilmente reconocible. En un primer momento, los responsables de un colectivo religioso expresan su voluntad de poder abrir un equipamiento que les dé servicio en materia de culto, de ampliar el local existente dado que su aforo es muy limitado, o bien reubicarlo en otro espacio más adecuado. Así lo exponen a los responsables públicos de ese barrio o municipio e inician la búsqueda del local más idóneo en relación a sus condiciones, ubicación y medios económicos disponibles, o bien proyectan la reforma que pretenden hacer. La información de que este colectivo está buscando un emplazamiento o de que están ampliando el local existente acaba llegando a los residentes de ese barrio. Se formulan las primeras preguntas, y las primeras quejas empiezan a difundirse mediante los rumores; unas quejas que suelen dirigirse a las instituciones públicas para que intervengan al respecto. El acuerdo o el desacuerdo que se formula en relación a estas quejas, provoca un efecto sobre ese proyecto concreto de apertura, ampliación o reubicación del equipamiento religioso. Las alternativas de resolución propuestas por las instituciones públicas se extienden en un amplio espectro que, con las consiguientes variaciones, se orienta en tres grandes grupos: rechazo del proyecto de apertura / ampliación / reubicación en las condiciones y emplazamientos que han sido propuestos; aceptación del proyecto en su propuesta original (quizás con algunas modificaciones menores); o propuesta para situar ese equipamiento en un espacio urbano alternativo a la ubicación espacial planteada en un primer momento. Una vez aceptada tal resolución por las partes implicadas, se procede a ejecutar el correspondiente ejercicio administrativo para que la apertura y el posterior funcionamiento de este equipamiento, se ejecute de acuerdo con el marco legal vigente.

Este sería el procedimiento ideal que debería mediar entre la expresión de la voluntad de un colectivo para disponer de un espacio de culto propio, y la otorgación de los permisos correspondientes de apertura. Pero el procedimiento suele interrumpirse a medio camino, dependiendo de la firmeza y/o virulencia del rechazo vecinal, que fuerza una situación de bloqueo del proyecto de apertura / ampliación / reubicación que detiene el proceso administrativo de concesión de las licencias correspondientes por parte de los ayuntamientos. Éstos suelen aplicar el recurso de las moratorias administrativas que paralizan temporalmente la concesión de estas licencias para nuevos espacios destinados al culto religioso en su municipio.

Es evidente que existe un factor que es determinante en la emergencia de tales rechazos, como es la extensión de prejuicios con respecto a unos colectivos religiosos determinados. En la articulación de este rechazo no sólo se apunta a las pertenencias religiosas, sino también a los atributos étnicos con los que se identifican los miembros de estas comunidades religiosas. Los tres principales colectivos religiosos que han concentrado los principales rechazos vecinales también son identificados con prejuicios de tipo étnico: musulmanes-marroquíes; pentecostales-nigerianos; miembros de la Iglesia de Filadelfia-gitanos.

La casuística de situaciones que han planteado este tipo de controversias, ha generado una acumulación de experiencias que los actores implicados utilizan para potenciar sus demandas, sobre la base de un eje de tensión entre los promotores de estos centros y los que se oponen a los mismos. La implícita fragilidad que se esconde tras estos posicionamientos que habitualmente

<sup>8</sup> Algunas comunidades religiosas han sido expedientadas por sobrepasar el aforo de sus locales, y ocupar la vía pública sin haber solicitado una autorización previa.



adoptan las instituciones públicas, es percibida por parte de los otros actores como una oportunidad para desarrollar sus estrategias de presión. Por ejemplo, los actores que se oponen a la apertura de este tipo de equipamientos, suelen redoblar sus mecanismos de acción en el momento en que perciben que los poderes públicos ignoran o menosprecian sus quejas. Es en este contexto en que se explican, por ejemplo, el desarrollo de acciones en el espacio público que buscan atraer la atención de otros segmentos de la opinión pública a sus planteamientos. Es ésta una lección que ha sido rápidamente aprendida e incorporada por los promotores de estas movilizaciones contrarias, puesto que en ocasiones han servido para forzar las decisiones de las instituciones públicas.

Los argumentos expuestos por los actores implicados en una controversia como ésta (aquellos que defienden la necesidad de disponer de un espacio de estas características, y aquellos que se niegan a aceptar que éste deba emplazarse en su barrio o municipio), no deberían ser desatendidos por parte de las instituciones públicas, sino reorientados sobre la base de una valoración equilibrada y objetiva respecto al papel que deben jugar estos equipamientos colectivos en la vida cotidiana de un barrio o ciudad. Ese punto de partida, indefectiblemente, debe ser establecido por parte de las instituciones públicas, puesto que ésta es una función que les compete en el marco de una sociedad plural. Puesto que ya es posible valorar el impacto social que han tenido este tipo de equipamientos religiosos contemplando su evolución en muchas ciudades, parece necesario intentar aislar una serie de factores que puedan ser calibrados objetivamente para dictaminar la idoneidad de un emplazamiento de pública concurrencia, y que debe jugar un papel determinado en la vertebración social de un barrio o un municipio.

No es competencia de los poderes públicos determinar o promover la creación de equipamientos religiosos, pero sí salvaguardar el derecho de libertad religiosa actuando para que su apertura se haga de acuerdo con una serie de principios:

- a. En las condiciones de seguridad de quienes acceden a ellos para llevar a cabo su culto religioso (no todos los locales son susceptibles de poderse convertir en espacios dedicados al culto religioso colectivo).
- b. Valorando el impacto social objetivo que puede provocar sobre su entorno social inmediato (en los términos que establece la normativa sobre espacios de pública concurrencia).
- c. En términos de dignidad de unos espacios que son propios de unos colectivos que forman parte del conjunto de la sociedad (y que por ello deben ser reconocidos como uno más del tejido social y no como espacios privativos o exclusivos de esos grupos).
- d. Apreciando el tipo de aportaciones de estos centros a la cohesión y vitalidad social de los barrios y municipios de los que forman parte (proyectando sobre ellos la responsabilidad de contribuir desde su singularidad al bienestar común)<sup>9</sup>.

No nos situamos ante conflictos entre intereses privados, sino entre colectivos que conforman una sociedad dada, y por lo tanto, los poderes públicos no pueden inhibirse: ni ante una parte de su ciudadanía que rechaza la presencia de un centro religioso, ni ante aquella otra parte –mucho menor– de la ciudadanía que solicita disponer de ese espacio. Y no pueden abstenerse porque deben

<sup>9</sup> La noción de aportaciones cívicas de las comunidades religiosas minoritarias debería de ser articulada para comprender el papel que éstas han de jugar en el marco de una sociedad plural. Sobre esta noción, véase el trabajo de Kniss y Numrich (2007).

responder necesariamente a ambos: *no tienen razón* los vecinos que exteriorizan su rechazo a la apertura de un equipamiento religioso, pero manifiestan *razones* que es preciso atender, aunque para ello sea preciso contestar sus argumentos. Ni tampoco, apelando a la libertad religiosa, puede abrirse un espacio de culto en cualquier lugar, sin contemplar el impacto social objetivo que pueda provocar en su contexto social inmediato. La aplicación de este derecho sería contradictoria, en sus inmediatas consecuencias, si ello supone una afectación directa sobre la convivencia social.

En términos de ubicación de los equipamientos de las comunidades religiosas minoritarias (aunque también de la tradición católica mayoritaria), los Planes Generales de Ordenación Urbana son el instrumento fundamental que tienen a mano los poderes públicos locales (Ponce-Cabanillas, 2011). La consideración de éstos como equipamientos de uso colectivo otorga una caracterización fundamental para asegurar su inserción urbana. Para ello es necesario que en el diseño de esta ordenación urbanística se contemple su cabida, de forma integrada y consecuente con la transformación de las necesidades expresadas por una parte de la ciudadanía. Pero lo cierto es que hasta hace relativamente poco tiempo, estos planes no han comenzado a contemplar la necesidad de situar las expresiones que conforman una nueva geografía de lo religioso. A pesar de todo, quizá sea importante tener presente que en las últimas décadas la definición de esta planificación urbana ha estado condicionada por dos elementos muy determinados y complementarios: por la fiebre de la construcción inmobiliaria y por la reforma y/o (re)diseño de espacios públicos (centros históricos, zonas verdes, equipamientos culturales,...) orientados hacia la promoción de nuevas centralidades urbanas. Las únicas zonas que de forma extensiva pueden ser incluidas dentro de la acción planificadora (más allá de las operaciones de reforma o rehabilitación interna), siguen estando en las periferias urbanas, en las que preferentemente se han ubicado las actividades industriales, los servicios generales o las superficies comerciales y de ocio integrados. El hecho de que, como forma de resolver estos conflictos (o, incluso, como evitación preventiva de los mismos), se haya optado por sugerir la ubicación de estos equipamientos religiosos en las zonas periféricas es, antes que nada, consecuencia de la definición de las planificaciones urbanísticas planteadas en las últimas décadas, que han modelado un tipo de ciudad compacta, y rodeada por una periferia comercial, de ocio y de servicios. Así pues, la valoración que, a nivel general supone el desplazamiento de algunos equipamientos religiosos a las zonas periféricas de las ciudades (lo que se denomina habitualmente "polígonos industriales"), debe tener presente la manera en que, años atrás, fueron diseñadas nuestras ciudades.

Sugerir que estos equipamientos deban ser situados en estas zonas periféricas, genera una disparidad de opiniones y argumentos por parte de los diferentes actores implicados. Ello denota que no existe una unanimidad de criterios respecto a unas intervenciones que se ven forzadas ante la dimensión del conflicto. El siguiente cuadro sintetiza algunos de los argumentos discrepantes relacionados con los oratorios musulmanes:

ACTORES	ARGUMENTOS
<i>Ayuntamiento</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alternativa viable para resolver el conflicto planteado.</li> <li>▪ Apreciaciones contradictorias respecto a esta alternativa.</li> <li>▪ Es en la periferia donde es posible encontrar ubicaciones para emplazar un equipamiento que pueda absorber una importante afluencia de fieles, con todo lo que supone respecto a la gestión de accesibilidad y movilidad.</li> <li>▪ Reducción de la visibilidad de una presencia que socialmente genera rechazo.</li> <li>▪ Preocupación por el proceso de "periferización" que ello supone, que entra en contradicción con sus acciones a favor de la integración de los colectivos inmigrantes.</li> </ul>





<p><i>Responsables comunitarios</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dar salida a una situación que se había eternizado, y que había acabado generando un conflicto con el vecindario.</li> <li>▪ Posibilidad de disponer de un espacio mucho más adecuado para las funciones del culto comunitario.</li> <li>▪ (Discreta) Expresión de un sentimiento de rechazo y aislamiento social que había provocado el conflicto.</li> </ul>
<p><i>Oposición vecinal</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sensación de haber conseguido que el equipamiento religioso no fuera finalmente abierto en su barrio.</li> <li>▪ Crítica al ayuntamiento por haber "tardado tanto" en optar por esta solución, o por haber desplazado el "problema" a otro barrio.</li> <li>▪ Queja por el hecho de que el ayuntamiento haya facilitado el acceso a un local que podría haber sido dedicado a cualquier otra prioridad social.</li> </ul>
<p><i>Entidades cívicas</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rechazo a esta iniciativa, que se interpreta como la exclusión de este colectivo religioso de la vida del barrio o municipio.</li> <li>▪ Crítica a la actitud complaciente del ayuntamiento ante los argumentos de aquellos actores que han forzado la reubicación de ese equipamiento religioso.</li> <li>▪ Apoyo a las comunidades religiosas implicadas.</li> </ul>

Fuente: *Moreras* (2009)

La ubicación de todo equipamiento de uso colectivo merece ser determinado después de una reflexión objetiva, que procure anticiparse a las controversias que pudieran generarse, y contemplando que su localización en los espacios periféricos nunca debería de ser la primera (o única) opción a ser planteada. En este sentido, hay que tener presente las funciones que vienen a cubrir estos espacios, tanto de cara al propio colectivo que las promueve (es decir, la transformación de su función como espacios de proximidad)<sup>10</sup>, como de cara al conjunto de la sociedad en la que se inserta (como forma de expresar un reconocimiento social a esta presencia). Si, finalmente, de acuerdo con las características del contexto, se considera que la ubicación óptima de este equipamiento ha de ser una zona urbana periférica, debería procurarse superar aquellas dificultades añadidas por este proceso de periferización, tanto en lo que se refiere a la movilidad y seguridad, como a la potenciación de la participación de este espacio de culto junto a otras entidades sociales<sup>11</sup>.

10 Esta idea de equipamientos de proximidad debería seguir considerándose puesto que juegan un papel destacado en el orden temporal y social de estos colectivos, y porque en estos espacios religiosos también se llevan a cabo otro tipo de actividades (como, por ejemplo, la socialización de las nuevas generaciones) que son fundamentales. Además, la experiencia indica que la presencia de estos centros religiosos actúa como un factor a favor del mantenimiento de la convivencia social.

11 Respecto a la ubicación de equipamientos religiosos en zonas urbanas periféricas, en el *Manual de Gestión Municipal de la Diversidad Religiosa* (2011) publicado por el Observatorio del Pluralismo Religioso en España, se sugiere una prudente consideración sobre el efecto segregador que pueda provocar una medida como ésta: "En términos generales, cabe afirmar que la ubicación de todos los nuevos equipamientos religiosos o la compatibilidad del uso religioso sólo en suelos calificados como industriales, cuando los mismos además se encuentren en ubicaciones periféricas respecto al centro urbano, puede ser un indicio de posible segregación, aunque tal extremo deberá confirmarse o desmentirse a la luz del resto de circunstancias del caso concreto y corresponderá al Ayuntamiento justificar de modo claro y explícito que tal segregación no existe y por qué". (p. 72).

### 3.2. Incidencias derivadas de las actividades de los centros religiosos

Al considerar los equipamientos religiosos como espacios de uso colectivo, por definición se entiende que éstos han de tener una serie de características estructurales que garanticen que este acceso se va a hacer en condiciones de seguridad y que, asimismo, se tienen previstas las potenciales afectaciones que la afluencia de fieles a un acto religioso pudiera provocar sobre su ámbito social inmediato. El crecimiento demográfico de algunas comunidades religiosas está dejando pequeños sus centros de culto, y ello acaba teniendo su efecto sobre el contexto social inmediato. Cuando se celebra alguna fecha señalada en el calendario festivo de estas comunidades, este hecho provoca aún más incidencias.

Todo equipamiento de uso público debe tener calculado el posible impacto de una determinada afluencia de personas al mismo, estudiando cuáles son las puntas de una mayor frecuentación, y cuál es la media de asistentes a una ceremonia de culto habitual. De esto son conscientes aquellos ciudadanos que viven junto a ellos. Es cierto que, de acuerdo con los prejuicios anteriormente citados, algunas presencias ya son consideradas en sí mismas como molestas. Pero entendiendo que es necesario definir objetivamente lo que se considera una afectación provocada por un equipamiento de pública concurrencia, es posible dar cuerpo a una serie de prevenciones a adoptar. La contaminación acústica o las alteraciones a la movilidad de personas o vehículos que se derivan de la organización de estas actividades, se encuentran recogidas en protocolos de actuación muy específicos. A pesar de ello, existen singulares percepciones acústicas que hacen más notorio el rezo en silencio de un centenar de personas que no el repique de campanas de la iglesia parroquial. Las sensibilidades no parecen ser únicamente una cuestión fisiológica. Lo mismo sucede con la afectación en el tránsito, puesto que prever una zona de aparcamiento que deba ser reservada para aquellos que van a asistir a las actividades religiosas de ese centro supondría una condición difícil de cumplir. El caso es que algunas comunidades religiosas, a pesar de manifestar que su culto colectivo no genera impacto acústico por encima de la normativa, se ven obligados a tener que insonorizar sus locales, incrementando el coste de su reforma. Lo mismo sucede en la provisión de aparcamientos para los asistentes al culto, que es prácticamente imposible de asegurar en una zona urbana que no sea periférica, y que obligaría a duplicar la dimensión de este equipamiento religioso, que sería reservado para delimitar un aparcamiento propio.

Con respecto a la determinación de las condiciones de seguridad de los equipamientos de uso público, es posible consultar las normativas vigentes. En su aplicación concreta a los equipamientos religiosos, disponemos del Reglamento de ejecución de la ley de espacios de culto aprobada en 2009 por el Parlament de Catalunya (decreto 84/2010, de 22 de julio). Su título segundo está dedicado a determinar las condiciones de seguridad, acceso y concentración de personas, de aforo y de protección acústica de los equipamientos religiosos. Todos estos criterios se determinan para garantizar la seguridad de aquellas personas que accedan a estos espacios y evitar las molestias a terceras personas.

No obstante, este Reglamento no es efectivo para ser aplicado respecto a otros aspectos relacionados con el ejercicio del culto en estos espacios, como puede ser la superación del aforo y la ocupación de la vía pública, la afectación sobre la movilidad, o ante otro tipo de afectaciones provocadas por las actividades nocturnas, la preparación de alimentos o el uso del espacio para realizar pernoctaciones. A pesar de que el aforo pueda ser establecido, tanto si se trata de un culto que requiera o no de mobiliario, se hace difícil regular el estricto cumplimiento de este criterio, que puede verse



superado en el caso de que una comunidad religiosa disponga de un equipamiento religioso con una capacidad inferior al número potencial de fieles. Cuando en algunos casos los organizadores del centro han decidido establecer diferentes turnos para los rezos colectivos (como es el caso de algunas comunidades musulmanas en la celebración de la oración comunitaria del viernes al mediodía), ello provoca un efecto sobre la concentración a las puertas del local, lo que incrementa su visibilidad e impacto sobre la movilidad en la zona.

La limitación estructural de algunos espacios de culto que impide incrementar su aforo, genera situaciones de difícil resolución que acaban planteando la reubicación del centro. En ocasiones algunos ayuntamientos, a la espera de que el colectivo en cuestión pudiera encontrar un emplazamiento alternativo, ha cedido el uso temporal de un equipamiento público (que acostumbra a ser un polideportivo). Igualmente, algunas comunidades religiosas, coincidiendo con su calendario festivo, incorporan durante su culto actividades que se llevan a cabo en horario nocturno (como vigiliass, rezos continuados, retiros colectivos), que también pueden provocar molestias a terceras personas. Lo mismo podría decirse de la preparación de alimentos que suelen ofrecerse a los miembros de la comunidad (como es el caso de la ruptura del ayuno durante el mes de Ramadán en el caso de los musulmanes, o el *langar sij*), o utilizar el equipamiento religioso como lugar de pernoctación para peregrinos. En todo caso, los responsables de estos centros religiosos suelen ser informados por parte de los técnicos municipales al respecto de estas actividades, y se han llevado a cabo actuaciones concretas para evitar en la medida de lo posible molestias para el vecindario.

Las tradiciones religiosas se proyectan sobre los espacios y los tiempos sociales de nuestras sociedades. No sólo estructuran centralidades urbanas, sino que además determinan nuestros calendarios. Los días festivos establecidos como momentos de celebración religiosa, definen nuestro orden cotidiano de trabajo y descanso. En todas las poblaciones españolas, en mayor o menor intensidad, se celebran festejos relacionados con la tradición católica, y lo que se nos muestra como algo habitual, en forma de procesiones, romerías, misas al aire libre y otro tipo de devociones públicas, representa el punto de partida para repensar el uso de espacios públicos en contextos de diversidad religiosa. La voluntad de otras tradiciones religiosas de querer celebrar las fechas señaladas de su calendario, produce un efecto de contraste en el que se plantea la extensión del uso del espacio público con fines religiosos para otras tradiciones no católicas. Las reacciones contrarias que suscitan estas demandas no pueden argumentarse, por razones obvias, en base a una supuesta laicidad de los espacios públicos.

Una de las características de estas celebraciones religiosas es que suelen convocar a mucha más gente que la que habitualmente acude a las ceremonias que se llevan a cabo en sus equipamientos religiosos propios. De ahí que se tengan que buscar espacios alternativos. Tales festividades incorporan elementos que van más allá de la práctica religiosa, por lo que además de ser momentos de expresión emotiva y devocional, lo son también de convivialidad y encuentro. También es evidente que las ritualidades que acompañan estas celebraciones incorporen música y cánticos, o determinadas prácticas que difieren sustancialmente de la forma que adquieren las expresiones públicas de la devoción católica. Igualmente, la concentración de personas provoca una doble problemática: por un lado, respecto a las medidas de seguridad a adoptar para evitar que la concentración de personas pudiera provocar alguna situación de riesgo (evitar avalanchas, sistemas de evacuación, servicios sanitarios, etc.); por otro, en relación con las afectaciones a la movilidad de peatones y tráfico rodado, y que deben de tenerse en cuenta por parte de aquellos que organizan estos actos.

### 3.3. Uso de espacios públicos para actividades proselitistas y de culto

El contenido convival que se deriva de las principales festividades en el calendario de las diferentes confesiones religiosas, implica disponer de espacios mucho más grandes que los centros de culto habituales. La festividad genera un impulso de la devoción y una notable afluencia a las ritualidades colectivas que marcan esos eventos. De ahí que desde ya hace unos cuantos años, las comunidades religiosas se dirigen a las instituciones públicas para solicitar el permiso para ocupar un determinado espacio público, o para poder disponer del uso temporal de un equipamiento de dependencia pública. Ello supone un conjunto de cuestiones que deben ser resueltas desde el punto de vista de las administraciones locales. Éstas deben entender que tales actividades:

- por definición, se entienden como un *uso provisional y limitado en el tiempo*, de un espacio o equipamiento público;
- por su impacto, producen un incremento de la visibilidad de la presencia de estos colectivos, mediante la expresión pública de su pertenencia religiosa; y
- por extensión, generan un *efecto sobre el reconocimiento social* de estos colectivos, puesto que ello supone incorporar su calendario festivo dentro de la cotidianidad pública.

La distinción entre actividades proselitistas y de culto supone diferenciar también entre el uso del espacio público para la difusión y predicación de una doctrina religiosa, o bien para llevar a cabo una ceremonia ritualizada dentro de la práctica religiosa propia de una tradición. De acuerdo con el derecho reconocido constitucionalmente, las diferentes tradiciones religiosas pueden llevar a cabo actividades de proselitismo, cuya dimensión y extensión pueden estar reguladas. No es lo mismo la práctica misionera que llevan a cabo algunas confesiones o grupos religiosos para difundir su mensaje doctrinal mediante la acción voluntaria de sus miembros, que instalar una mesa informativa en medio de una zona peatonal con megafonía incorporada. Pero de la misma manera, el ejercicio de culto que garantiza la libertad religiosa, no necesariamente da por bueno toda ocupación de la vía pública (ante, por ejemplo, la superación del aforo de un equipamiento religioso), que también debe estar sujeta a previa autorización.

Vamos a centrarnos en el uso ocasional de espacios o equipamientos públicos por parte de comunidades religiosas, y en el análisis de las situaciones que confluyen en este ámbito. Desde el punto de vista normativo, "no existen razones derivadas del principio de laicidad que impidan a una comunidad religiosa concurrir a la acción municipal en las mismas condiciones que el resto de entidades, sin que tenga que cambiar necesariamente su naturaleza para ello" (Castro, 2013: 31). El artículo 6 de la Ley 16/2009, de 22 de julio de Centros de Culto en Cataluña recuerda que las administraciones públicas deben ofrecer a las comunidades religiosas un trato igualitario y no discriminatorio en el uso de equipamientos públicos. Tal uso, de acuerdo con las normativas municipales específicas, puede ser o no objeto de gravamen, según sea estipulado por el consistorio, y principalmente aplicado a los gastos derivados de ese uso (como apertura y cierre, suministros, limpieza, servicio de orden, etc.). Se recomienda la elaboración de protocolos generales para determinar las condiciones de utilización, así como para informar a los responsables de estas comunidades religiosas de los procesos administrativos previos para solicitar la reserva de uso. Ello es indicativo de que siguen produciéndose situaciones que es preciso ajustar. En base a los siguientes cinco puntos, sintetizaremos las situaciones que acompañan estas demandas de uso:



a. *Uso y función de los actos que se quieren organizar*

El aprendizaje por parte de las administraciones municipales de los nuevos calendarios festivos que incorporan las tradiciones religiosas no católicas, es resultado de la sucesión de demandas planteadas por los representantes de las comunidades religiosas a lo largo del año. Pero lo cierto es que no siempre tales demandas se derivan de una celebración ligada a un calendario festivo propio. Hay una serie de actividades que tienen una orientación religiosa, y que pueden o no incorporar prácticas relacionadas con el culto, pero que nada tienen que ver con el calendario. Por ejemplo, la visita de misioneros y predicadores, o la celebración de encuentros de formación religiosa. La comprensión del tipo de actividades que motiven la demanda de uso de un equipamiento municipal, debe ser conocida por parte de las administraciones locales, no tanto para que pudieran ejercer algún tipo de opinión sobre la orientación doctrinal de las mismas (puesto que los poderes públicos no son competentes en esta materia), pero sí para determinar con detalle cómo se van a desarrollar estas actividades. En este sentido, los representantes comunitarios deberían informar del tipo de actividades que se van a llevar a cabo<sup>12</sup>.

b. *Dimensión del espacio solicitado y medidas de seguridad en el acceso*

Ciertamente, el tipo de actividad a realizar define unas necesidades de espacio concretas, así como unas condiciones concretas de acceso. Los equipamientos deportivos, por sus amplias dimensiones, suelen acoger aquel tipo de actividades en las que se prevé una afluencia notoria. Las instituciones escolares, o los centros cívicos, debido a su diseño en espacios más compartimentados, favorecen su uso para actividades de tipo formativo, como congresos o escuelas de verano. Las salas de actos de centros culturales, centros cívicos o bibliotecas, también son utilizadas con motivo de actividades o conferencias de predicadores o misioneros. Todas ellas se encuentran sujetas a condiciones que regulan el acceso en garantías de seguridad de aquellos que van a participar en estas actividades. Es evidente que es en base a la estructura de estos espacios, que se adecuan los usos que se van a llevar a cabo. Y es que éste es uno de los aspectos más delicados de la cesión de estos espacios, pues debe garantizarse que su uso cumpla con todas las medidas de seguridad. En ocasiones, los organizadores de estos actos han tenido que contar con la ayuda de las policías locales para supervisar el acceso a estos espacios, o bien dotarse de un equipo de seguridad y organización propias para velar por el buen funcionamiento del mismo durante el tiempo que estos espacios son utilizados.

Es evidente que después de algunos años en que se ha gestionado la demanda de uso de estos espacios, se consolidan unas formas de proceder que facilitan la relación entre organizadores y ayuntamientos. Por ejemplo, si se trata de ceder un polideportivo durante todo el Ramadán a una comunidad musulmana, a fin de que ésta pueda celebrar las oraciones nocturnas durante este mes sagrado, en horario nocturno de 21 horas hasta medianoche, se entiende que la adecuación de este espacio debe hacerse el mismo día, retirando los elementos necesarios al final del acto, puesto que al día siguiente se llevan a cabo otro tipo

---

12 Por ejemplo, un tipo de actividades que siempre puede generar controversias respecto a la concesión de la licencia de uso municipal, es la preparación de comidas o el desarrollo de actividades comerciales. De ahí que tales demandas deben precisar si se van a llevar a cabo o no actividades como éstas.

de actividades. Los gestores de este espacio público acostumbran a permitir que todos estos elementos (básicamente alfombras y moquetas, así como accesorios de megafonía) puedan ser almacenados durante este periodo de tiempo en el mismo equipamiento. En otro caso, debido al importante volumen de asistentes que acuden a la celebración de una festividad religiosa concreta, los organizadores junto con la policía municipal establecen una serie de turnos para llevar a cabo esta celebración (por lo que ésta se repite las veces que haga falta). Lo que se observa en ambos casos es que se produce un mutuo proceso de ajuste respecto a espacios y celebraciones, que ha sido fruto de la consolidación de experiencias anteriores.

### c. *Coste y supervisión*

En el flujo de relaciones que se establecen entre ayuntamientos y representantes de las comunidades religiosas, éstos entienden que una forma de solicitar la colaboración de los poderes públicos pasa por la cesión de uso temporal de estos equipamientos. Es lo mismo que piensan el resto de las entidades que forman parte del tejido social de un municipio. De ahí que su consistorio deba determinar las condiciones de acceso y uso de estos equipamientos que pertenecen al conjunto de la ciudadanía, sin que se produzcan situaciones de desigual trato o preferencia. Pero ahí, cada consistorio define los criterios a establecer, adecuándose a las demandas específicas y evitando la discrecionalidad. No obstante, y puesto que tales demandas pueden ser diferentes, en ocasiones se plantean necesarios ajustes por parte de los ayuntamientos, que implican un coste suplementario que es necesario cubrir. Por ejemplo, si la actividad que se solicita se lleva a cabo fuera del horario habitual de apertura de este equipamiento, es necesario saber si se podrá disponer de un operario municipal para que pueda abrir y cerrar el mismo. Si se trata de un horario nocturno o si se lleva a cabo en un día festivo, el ayuntamiento deberá consultar la planificación de su plantilla para cubrir este acto. Lo mismo sucede si se decide utilizar la calefacción o la climatización del espacio cedido, que tendrá un coste concreto, quedando a determinar quién se hace cargo del mismo. Se observa que, conforme se consolida esta celebración, los ayuntamientos dejan de asumir unilateralmente los gastos que provoca la cesión de estos espacios, y empiezan a compartirlos con las comunidades religiosas que los organizan.

### d. *Calendario de reserva*

Todos los equipamientos tienen una agenda o calendario de actividades, en los que progresivamente se van incorporando estos nuevos usos. Pero como es evidente, siempre se acaban produciendo problemas de ajuste y de sincronización. No siempre se cumple por parte de los organizadores una previsión temporal suficiente como para llevar a cabo esa reserva, y en ocasiones se debe jugar con las fechas que se encuentran disponibles. En otras, debido a la dificultad que implica el uso de ese equipamiento durante un día festivo, éste se traslada a un sábado. O, al contrario, si en el calendario festivo de esta comunidad religiosa una fecha concreta coincide con una jornada laboral, se opta por celebrarla en el fin de semana más cercano. En el caso específico de la fecha de inicio o final del Ramadán, u otras celebraciones del calendario islámico, debido a que su cálculo se lleva a cabo siguiendo los ciclos lunares, siempre se suscitan dudas respecto a la determinación exacta de estas fechas. La solución de consenso a la que se ha llegado en otros países europeos es elaborar un cálculo astronómico previo que determine con alta probabilidad esas fechas, sin que por ello se tenga que poner en duda el criterio de la observación visual del final de la fase lunar.



e. *Impacto social sobre el vecindario*

Todo equipamiento público tiene calculado el posible impacto social de la afluencia de personas al mismo. No obstante, en ocasiones pueden generarse situaciones que son interpretadas como molestias, que deben ser atendidas y valoradas de manera objetiva. La contaminación acústica o las alteraciones a la movilidad de personas o vehículos que se derivan de la organización de estas actividades, se encuentran recogidas en protocolos de actuación muy específicos. En aquellas situaciones no previstas que pueden generar algún tipo de molestia o impacto social, éstas deben ser determinadas y ofrecer una alternativa viable y coherente con respecto a la salvaguarda de la convivencia y la garantía de la libertad religiosa.

Todo lo dicho hasta ahora tiene que ver con un uso temporal de un equipamiento público. Pero cuando esta temporalidad se convierte en uso provisional, por causa de la imposibilidad de un colectivo religioso para disponer de un espacio de culto propio, entonces entramos en otro orden de cosas. La cesión de estos equipamientos durante un período de tiempo se establece como una medida circunstancial a la espera de que la situación que la ha generado pueda ser resuelta. En muchas ocasiones esto ha sido así, mientras que en otras se ha optado por ellas como alternativa a una situación conflictiva previa, que quería ser resuelta. A pesar de que cada caso es específico, la valoración conjunta de estos procesos favorece este principio de prolongar la provisionalidad de una comunidad religiosa sin lugar de referencia colectiva. Además, ello conlleva tras de sí despertar nuevas suspicacias y quejas, por parte de aquellos que juzgan como no adecuado el uso que se hace de estos equipamientos públicos.

De la misma manera que hemos hecho anteriormente, queremos destacar los argumentos favorables y discrepantes que expresan los diferentes actores respecto a estos usos religiosos de espacios públicos. El siguiente cuadro es una síntesis de los principales argumentos:

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS CONTRARIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las entidades sociales del municipio tienen derecho a hacer uso de los equipamientos públicos, de acuerdo a sus necesidades como colectivo.</li> <li>• El uso del equipamiento es temporalmente limitado.</li> <li>• La celebración de estas actividades favorece el reconocimiento de estos colectivos religiosos.</li> <li>• La cesión de uso se hace de acuerdo con estrictas condiciones de seguridad en el acceso.</li> <li>• El control sobre las alteraciones objetivas que puedan provocar estas celebraciones, se encuentra regulado por protocolos precisos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El espacio público, así como los equipamientos públicos, no pueden acoger actividades religiosas porque son espacios laicos.</li> <li>• Preocupación por el hecho de que este uso temporal se prolongue y se convierta en provisional como alternativa a una problemática previa no resuelta.</li> <li>• Estas actividades religiosas vienen a desplazar las otras actividades que se llevaban a cabo en este equipamiento.</li> <li>• Estas actividades religiosas deberían de hacerse en los espacios propios de las comunidades religiosas, y no en espacios de la ciudadanía.</li> <li>• Estas celebraciones provocan molestias para el vecindario, ante la acumulación de gente o por el tipo de actividades que se llevan a cabo.</li> </ul>

Fuente: *Moreras* (2009)



## 4. La gobernanza del conflicto

La complejidad es el paradigma que puede explicar la configuración de nuestras sociedades. La pluralidad (sea ésta de universos morales, de colectivos étnicos o de creencias religiosas) no es sino una fuente más de tal complejidad, que básicamente se define por la transformación de muchos de los procesos sobre los cuales se estructura nuestra vida en común. Tales transformaciones fueron consecuencia del proceso de modernización económica y social de la sociedad española, iniciadas mucho antes de la consolidación de nuevas formas de pluralidad, como es la religiosa. La incorporación de nuevos actores y nuevos discursos ha hecho evidente lo que tales transformaciones estructurales habían anunciado: que era necesario articular nuevas formas de regulación social y política, ante la obligación de contemplar nuevos actores, nuevas voces y nuevos planteamientos. Es lógico que estos nuevos escenarios de debate también provoquen desencuentros y discrepancias. De ahí que haya que contemplar seriamente la posibilidad de que se generen potenciales conflictos, que será necesario ubicar en el marco de las nuevas relaciones políticas y sociales que se establecen en la sociedad.

Una de las respuestas ante estos nuevos escenarios de creciente incertidumbre se ofrece desde la noción de *gobernanza*. Más que una estrategia política, la gobernanza representa la definición de un nuevo marco donde situar las relaciones políticas entre actores sociales, y la concreción de decisiones políticas sobre la base de otros procedimientos diferentes de los habituales hasta ahora. La gobernanza implica la aceptación de la complejidad social como elemento del proceso político, implica el desarrollo de un sistema de gobierno fundamentado sobre la participación de actores diversos en redes plurales, y supone una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno (Aguilar Villanueva, 2006; Subirats, 2010). Ello supone la reconceptualización de la acción de gobierno, partiendo de una perspectiva de red de actores, en los que todos ellos vienen a jugar un papel concreto en la gestión de los procesos que les vinculan entre sí (Grau-Íñiguez-Subirats, 2011). Así, los conflictos que pudieran surgir en tales relaciones se plantean bajo una perspectiva de resolución que apela a la co-responsabilidad de los actores respecto a sus aportaciones para superar tal situación conflictiva. Este punto de vista no supone un cuestionamiento de la autoridad o del papel que han de ejercer las instituciones públicas, sino entender que el margen de incertidumbre que acompañan al desarrollo de intervenciones sociales y políticas (en el caso que nos ocupa, respecto a un proceso de resolución de un conflicto), pasa a ser compartido sobre la base de los

conocimientos y experiencias que son aportados por los diferentes actores<sup>13</sup>. Una complicidad en la base para hacer frente a la complejidad y a la incertidumbre, pero que también habilita y empodera la presencia de nuevos actores sociales que adquieren su protagonismo en la esfera pública. Asumir la interdependencia entre actores y niveles de gobierno resume parcialmente lo que la gobernanza sugiere al ejercicio del gobierno. Así pues, la gobernanza se relaciona con la capacidad de agregación política y construcción de consensos con otros actores sociales, que manifiestan las instituciones políticas (Longo, 2010).

Aplicada específicamente a la superación de los conflictos, la gobernanza sugiere partir de un equilibrio y un posicionamiento diferente respecto a los actores implicados. Las instituciones públicas dejan de ser los actores políticos principales y únicos, para asumir la presencia de otros actores con los que es preciso negociar, ya que a pesar de que éstos no sean poseedores de los recursos institucionales para intervenir en tal resolución, sí que pueden desarrollar estrategias y respuestas que condicionan la intensidad, evolución y duración del conflicto<sup>14</sup>. Ante la complejidad social que se encuentra en la base de la generación de estos conflictos, la respuesta desde el modelo de gobernanza democrática se define en términos de gestión relacional, articulando los esfuerzos y recursos de los actores frente a los retos planteados (Pascual, 2009: 51).

Es evidente que la gobernanza de los conflictos implica una revisión de los parámetros en el abordaje de los mismos por parte de las instituciones públicas locales. Pero como perspectiva global, debe saber orientarse en dos grandes momentos: el de la anticipación al conflicto, y el de su gestión una vez que éste ya se ha desarrollado.

#### 4.1. Anticiparse al conflicto supone pensar estratégicamente

Todos los manuales de gestión de conflictos consideran imprescindible partir de una perspectiva anticipativa con el fin de poder prever, pronosticar o adelantarse a las situaciones que los han provocado. Siempre es más fácil apelar a aquello que habría sido necesario tener en cuenta una vez que el conflicto se ha desatado, que no disponer de la capacidad para poder anticiparse a las situaciones que la interacción entre actores sociales acaba definiendo. Es evidente que estas situaciones son generadoras de experiencias, de las cuales hay que saber sacar provecho para poder mejorar la manera de abordar futuros conflictos, y establecer unas pautas a partir de las cuales mejorar aquello que funcionó, y evitar lo que no. Al mismo tiempo, la oposición que tensionó las relaciones entre diferentes actores hizo que se elaboraran relatos diferentes de la evolución y resolución del conflicto. Además, tales situaciones de desencuentro podrían estar sugiriendo dudas con respecto a las ideas que orientan las intervenciones políticas que un consistorio desea llevar a cabo en su municipio. Ya sea por lo que suponen respecto a la gestión de las situaciones previas que provocan un conflicto, por lo que implican en la relación previa y posterior entre actores sociales, y por el cuestionamiento de las ideas que orientan tales

<sup>13</sup> "Una parte de los problemas de la agenda pública emergente no se puede resolver con soluciones procedentes del bagaje del saber científico-técnico disponible. Incluso el diagnóstico no está nada claro, porque la misma definición del problema depende de las diferentes perspectivas, lecturas de la realidad y valores que concurren" (Longo-Ysa, 2008: 16).

<sup>14</sup> En este sentido, las numerosas iniciativas desarrolladas sobre el principio del diálogo interreligioso en España, se han convertido en actores muy significativos en el encaje y desarrollo de la pluralidad religiosa a nivel local. Su papel, no obstante, no siempre ha sido bien entendido por parte de las autoridades locales, considerando estas iniciativas de forma instrumental y reparador de las relaciones dañadas por el conflicto, y no como práctica anticipatoria y preventiva. Para una visión de conjunto de estas iniciativas, véase Torradeflot (2012).



intervenciones, sugerimos la necesidad de desarrollar un planteamiento estratégico. Anticiparse, pues, es pensar de forma estratégica.

Por otro lado, las administraciones locales disponen de una visión global de su territorio, que no poseen otros actores sociales. Es sobre este conocimiento que fundamentan sus políticas, e identifican aquellas cuestiones que deberán formar parte de sus agendas a medio y largo plazo. Ahora bien, tal conocimiento no impide que, primero, las instituciones públicas dispongan de la capacidad de controlar integralmente la confluencia de factores y actores que convierten la acción social en una realidad compleja e impredecible. Y, segundo, que lo que para ellas es identificado como una problemática que es preciso abordar, no necesariamente coincide con las percepciones que elabora el resto de la ciudadanía (y viceversa).

Existen dos instrumentos de anticipación para evitar que la combinación de determinados factores pueda derivar en conflicto: por un lado el marco jurídico, y por otro, el desarrollo de planes estratégicos específicos.

Partiendo del principio preventivo, anticipativo y regulador que contiene todo marco legal, existe un amplio conjunto de ordenamientos que pueden ser citados de cara a la gestión de los conflictos motivados por la pluralidad religiosa. Por definición, todos aquellos principios legislativos que incorporen un componente significativo para la convivencia entre personas y colectivos, pueden ser citados como favorecedores de contextos sociales no propicios al conflicto. El rango de ordenamientos legales se hace muy extenso, y va desde el desarrollo de leyes de urbanismo (donde se definen los espacios religiosos como equipamientos públicos que deben de ser considerados en las futuras planificaciones urbanísticas), al currículum educativo de enseñanzas secundarias (que instituya el conocimiento comparado de la historia y simbologías religiosas), a las normativas que regulan el ejercicio de la policía local (en materia de gestión del orden público), al reglamento de acceso a un campus universitario público (en el que se controle la exhibición de simbologías que inspiren odio o violencia contra determinados colectivos), al uso de la vía pública (con motivo de una conmemoración religiosa), al reglamento interno de un hospital (donde se define la manera en que ha de llevarse a cabo la asistencia religiosa), a los dictámenes de los comités de bioética o ética asistencial (estableciendo protocolos específicos de cara a la exención de algunos tratamientos médicos mediante el procedimiento del consentimiento informado), o a la adecuación de los servicios funerarios a las nuevas ritualidades culturales y religiosas (habilitando espacios que permitan su ejecución, siempre de acuerdo con el marco sanitario vigente), etc.

Todos estos ejemplos son fruto de la progresiva adecuación normativa de la pluralidad religiosa en el seno de la sociedad española, tanto desde una perspectiva de materialización de la libertad religiosa, como de protección de sus expresiones. Pero por otra parte, el desarrollo de este marco normativo, también ha requerido dar contenido al principio de la gestión pública de esta diversidad que implicaba, necesariamente, contemplar las competencias a nivel autonómico y municipal respecto a lo religioso. Los principios orientadores que han sido expuestos por documentos como el *Manual para la gestión municipal de la diversidad religiosa* (2011), o las *Guías para la gestión pública de la diversidad religiosa* (2011-2015), editadas por el Observatorio del Pluralismo Religioso en España, así como otros documentos elaborados por gobiernos autonómicos (como la Generalitat de Cataluña), y por administraciones locales, son ejemplos de lo que la doctrina jurídica denomina "soft law", o normas no vinculantes que son sugeridas para la administración.

El aparente carácter débil del principio de recomendaciones que sugieren estos documentos sirve, no obstante, para definir un marco referencial para el desarrollo de los principios de reconocimiento de esta diversidad religiosa, que supone la primera condición para su posterior gestión pública<sup>15</sup>.

#### 4.1.1. El desarrollo de planes estratégicos

Los planes estratégicos son una de las técnicas con las que desarrollar el principio de gestión relacional que se vincula con la idea de gobernanza. La intervención pública busca guiarse entre la incertidumbre de una sociedad compleja mediante el ejercicio de proyección temporal (cuándo), espacial (dónde) y material (cómo) que representa la planificación estratégica. Según la distinción que establece Josep Maria Pascual (2007) entre planes estratégicos de primera y de segunda generación<sup>16</sup>, la planificación debe progresar de la concreción de proyectos tangibles (que acostumbra a ser grandes infraestructuras) a proyectos intangibles basados en la consolidación de una serie de principios que dotan de calidad a la vida en una sociedad democrática. Según este autor, es fundamental que las estrategias se asienten sobre valores, algo especialmente importante en el marco de sociedades complejas y con alta diversidad cultural y social. Y ello implica también el reconocimiento de la disparidad de intereses que mueven a los actores sociales y que pueden motivar la emergencia de situaciones de conflicto. Identificar a los actores y considerar sus intereses en juego es, por tanto, una de las bases sobre las cuales debe reposar cualquier tipo de planificación estratégica.

Esta idea cobra pleno sentido al ser aplicada al caso de las expresiones del pluralismo religioso en el ámbito municipal. El desarrollo de *planes estratégicos locales de gestión de la pluralidad religiosa*<sup>17</sup>, surge como un instrumento formalmente muy útil, no sólo en términos de intervención pública, sino también respecto a la valoración de la participación de los diferentes actores en el proceso de transformación social que éste pluralismo implica, y al asentamiento de una serie de principios basados en la tolerancia, el respeto y la confianza en el otro.

Algunos ayuntamientos españoles, inspirándose o favoreciendo la evolución lógica de los planes locales de acogida de la inmigración, han propuesto la creación de planes de pluralidad o diversidad, en los que la diversidad religiosa juega un papel definitorio<sup>18</sup>. El desarrollo de estos planes estratégicos depende, ciertamente, de la dimensión del municipio, de los recursos de los que éste disponga y de las formas que revista esta diversidad local. Pero éstos no son patrimonio exclusivo de los grandes municipios con muchos recursos y mucha pluralidad; también lo son de otras realidades municipales más pequeñas y en donde esa diversidad se limita a escasos espacios religiosos más allá de los católicos. Cada municipio ha de ser capaz de generar su propio modelo de respuesta a su diversidad, adecuando sus recursos a la atención de esa realidad, desde una perspectiva en la que debe primar la receptividad de cara a responder a las necesidades de sus ciudadanos, antes que apelar a una especial sensibilidad hacia cualquier singularidad.

15 Algunos juristas señalan un supuesto en el que el desarrollo de las ordenanzas cívicas en materia de convivencia y regulación del espacio público, han sido utilizadas para regular "aspectos accesorios" de los derechos fundamentales. Ha sido el caso de las ordenanzas que fueron aprobadas en algunos ayuntamientos catalanes desde 2011, para prohibir el uso del velo integral en determinados espacios públicos. En relación con la salvaguarda del derecho fundamental de libertad religiosa, éstas resoluciones han sido revisadas por parte del Tribunal Supremo en enero de 2013, que ha sentenciado que una normativa municipal no puede superar o limitar lo que determina una ley orgánica. Ver Torres Gutiérrez (2013).

16 Mientras que los primeros recurrían a la participación ciudadana como forma de aportar respaldo social a las intervenciones públicas, los segundos atribuyen mayor importancia al proceso de colaboración ciudadana que al proyecto en sí.

17 Hemos desarrollado esta idea en un documento no publicado con el título "PLURIREL. Los planes estratégicos locales de diversidad religiosa: un ensayo de definición" (2014).

18 En el trabajo coordinado por la profesora Adoración Castro Jover (2013), se citan y analizan algunas de estas propuestas.



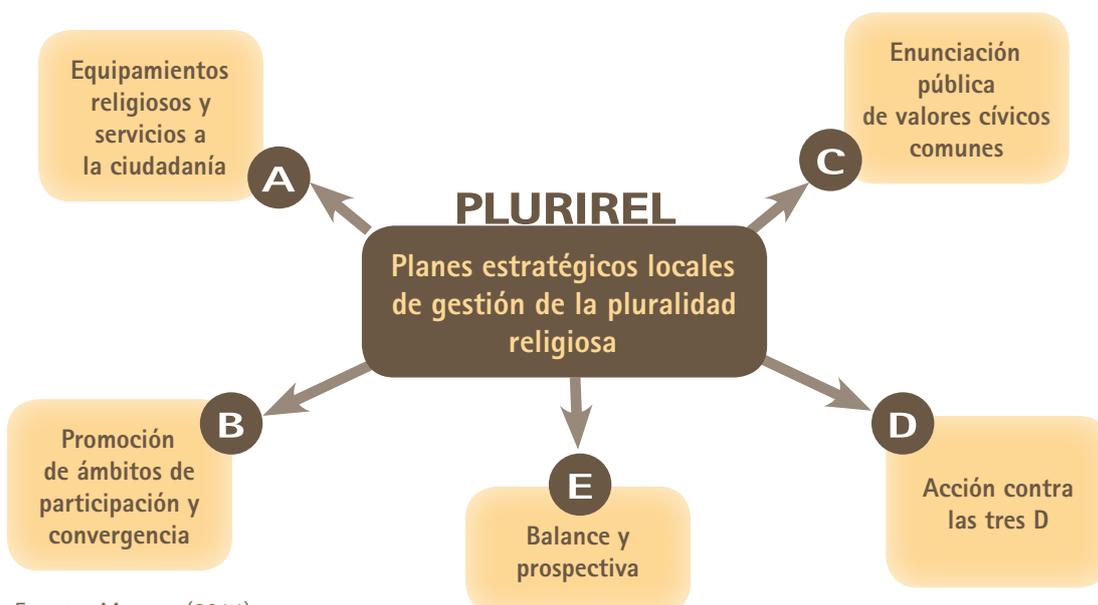
La sensibilidad hacia la diversidad (religiosa, cultural, etc.) no puede consolidarse, si la respuesta de las instituciones públicas se mantiene en una provisionalidad coyuntural y no en el plano de lo estructural.

Sea cual sea la escala de la respuesta, consideramos que ésta debería ordenarse sobre cinco principios centrales:

- **Conocimiento:** Es fundamental que los consistorios sean capaces de emplazar e identificar esta diversidad religiosa, de interpretar las dinámicas que se observan en su territorio, y que sean capaces de procesar esta información de forma efectiva.
- **Periodización:** Como todo desarrollo de planes estratégicos es preciso elaborar un marco temporal en el que secuenciar las iniciativas que van a ser realizadas de acuerdo con unos objetivos pre-establecidos.
- **Comparación con otras experiencias locales:** A pesar de que cada contexto local es singular, la comparación respecto a otras experiencias permite extraer conclusiones de los aciertos y los errores cometidos, al mismo tiempo que se ponen a revisión externa las medidas llevadas a cabo en el municipio.
- **Participación:** La definición de estos planes estratégicos no depende únicamente de los poderes públicos y las representaciones de los colectivos religiosos. También compete a otros actores y entidades que forman parte del tejido asociativo civil.
- **Balance y valoración final:** Ningún plan puede definirse sin unos objetivos concretos, y ningún plan debe concluirse sin hacer balance de lo que se ha conseguido y de aquello que ha quedado pendiente. Y como cualquier otra política pública, es necesario hacer un proceso de rendición de cuentas y transparencia con respecto a la ciudadanía, a fin de poder contrastar el balance llevado a cabo con indicadores fiables que evalúen el camino hecho, con la valoración que hayan hecho los ciudadanos.

Los planes estratégicos se proyectan en cinco direcciones o ámbitos (ver gráfico 1):

Gráfico 1. Planes estratégicos de gestión de la pluralidad religiosa



Fuente: Moreras (2014)

### *A. Equipamientos religiosos y servicios a la ciudadanía*

La existencia de equipamientos religiosos en un municipio es indicativo de cómo cada comunidad religiosa ha ido respondiendo a sus necesidades de culto. Las administraciones locales no sólo deben conocer con detalle las condiciones de estos espacios (cuya regulación debe haber implicado a los servicios técnicos del consistorio), sino que deben de valorar, junto con las representaciones de esta comunidad, cuáles podrán ser sus necesidades a medio y largo plazo. Es importante tener en cuenta lo que puede representar que en un futuro inmediato esos equipamientos religiosos vean desbordada su capacidad ante un aumento de la frecuentación, o apreciar los recursos a medio o largo plazo de que dispone esa comunidad para mantener o promover la apertura de estos centros. Si la promoción y mantenimiento de estos espacios recae sobre la responsabilidad directa de estas comunidades, son los consistorios los que tienen que considerar el desarrollo de servicios públicos, o la extensión de los mismos (siempre de acuerdo con las normativas vigentes), en el marco del reconocimiento de la progresiva pluralización de su población. La adecuación de estos servicios también ha de derivarse de la previsión de necesidades presentes y futuras, entendiendo que lo que hoy puede representar una excepción, con el tiempo puede concretarse en una regularidad que cabría contemplar, de cara a que el servicio se hiciera más comprensivo y global<sup>19</sup>.

### *B. Promoción de ámbitos de participación y convergencia*

Uno de los mandatos del ejercicio de la política local es promocionar la participación social, que no es lo mismo que activarla. Así como otros mecanismos de funcionamiento de la sociedad, la participación no puede ser establecida por decreto, sino que hay que favorecer las condiciones que la alientan y eliminar los obstáculos que la entorpecen. Los grupos sociales habitualmente tienden hacia las formas o referencias que les son propias y comunes, por lo que otra de las tareas que también acompaña el ejercicio del poder local es intentar establecer ámbitos de convergencia mutua entre colectivos diferenciados. Sin querer ir en contra de esta predisposición endogámica, es necesario mostrar el componente positivo que incorpora el hecho de establecer intercambios relacionales con personas de otros colectivos. Sobre la base de esta consideración mutua (que reconoce implícitamente que todos forman parte de la misma unidad común que es el municipio), es posible determinar la existencia de ámbitos previos de complicidad y convergencia que pueden evitar el desarrollo de conflictos futuros.

### *C. Enunciación pública de valores cívicos comunes*

La definición de una llamada cultura cívica común representa, ante todo, la definición de un marco de referencias en el que los diferentes actores sociales deben saber encontrar el camino tanto para compartir objetivos válidos o plausibles para todos, como para resolver las posibles discrepancias que les puedan enfrentar mutuamente. Esos límites de respeto y consideración entre ciudadanos que nos hemos auto exigido mutuamente, dan cuerpo a la convivencia, así como a la conducción y superación del conflicto. Ahora bien, los primeros valedores y enunciadores de estos principios deben de ser las mismas autoridades públicas

<sup>19</sup> Podemos encontrar un buen ejemplo de ello en el desarrollo por parte de los ayuntamientos de una atención a la diversidad religiosa en un servicio municipal como es el funerario, en el que es preciso combinar la respuesta actual con una perspectiva de futuro.



(junto con otras instancias generadoras de opinión pública, como por ejemplo los medios de comunicación), que han de utilizar su autoridad para propagarlos como ideales atractivos a las partes implicadas, así como recordar periódicamente que no todos los discursos o actitudes pueden ser social, ética o cívicamente aceptadas.

#### *D. Acción contra las tres D: desigualdad / discriminación / desafección*

Ser considerado aparte de la colectividad, representa una disfunción del principio de equidad que sostiene la condición ciudadana. Los poderes públicos deben permanecer vigilantes ante el desarrollo y consolidación de la discriminación como materialización de una situación de desigualdad, pues ésta daña el principio de vinculación social. De esta manera, es preciso desarrollar una perspectiva mucho más proactiva en el combate de estas tres dinámicas correlativas, y no sólo plantear respuestas de tipo reactivo cuando éstas se hagan evidentes. No hay que ser indiferente ante las manifestaciones de rechazo o desprecio social, por mucho que quieran ser incluidas dentro del acervo popular de una sociedad, puesto que ello provoca resentimiento y frustración, que actúan como potentes mecanismos de aislamiento y desafección social.

#### *E. Balance y prospectiva*

Cualquier ejercicio de prospectiva representa un reto para la acción política municipal ante la imposibilidad de poder calcular la evolución y confluencia de distintos factores. Pero para plantear los escenarios futuros que potencialmente condicionarán la vida social de un municipio en las próximas décadas, puede ser útil partir del análisis de las situaciones pasadas y presentes. Querer evitar que en el futuro la referencia religiosa pueda convertirse en un elemento que active el conflicto entre actores sociales, pasa por hacer un balance de aquello que en el pasado alentó esta reactividad, o de lo que en el presente se considera como un componente que constituye un riesgo potencial. En todo programa de intervención se requiere, pues, un proceso evaluativo que permita revisar las situaciones que se han dado, y evitar su posible reproducción futura. Toda esta información constituye el capital de experiencia que ha acumulado una administración local en esta cuestión, que debería ser compartida por las diferentes fuerzas políticas representadas en el consistorio y apelar con ello a la responsabilidad común de los actores políticos para evitar especular con los conflictos sociales.

### *4.1.2. Las instituciones públicas deben saber identificar los conflictos potenciales*

Los problemas públicos no suelen ser evidentes en sí mismos, y la transformación de una problemática concreta en objeto de atención e intervención política es fruto de una serie de procesos de selección y contraste entre los intereses de diferentes actores, que abogan a favor o en contra de prestar esta atención pública concreta. Una agenda política es construida de acuerdo con una serie de orientaciones que hagan coherente el conjunto de la intervención pública. Pero la evolución de determinadas circunstancias, aprovechadas por actores que desean incidir en las decisiones políticas en virtud de sus intereses, incorpora de forma no siempre ordenada nuevas cuestiones sobre las que se urge a las instituciones públicas para que intervengan.

Una problemática adquiere una dimensión pública a partir del momento que desde la ciudadanía se reclama la necesidad de intervenir para resolver ese tema. Y ello implica que las administraciones

públicas deban de ser capaces de poder identificar aquellas cuestiones que potencialmente pueden interferir en su acción de gobierno<sup>20</sup>. Esta perspectiva parte de la idea de que las crisis que provocan estos conflictos, pueden tener un severo impacto sobre estas instituciones públicas. De ahí que sea preciso prestar una especial atención a todos aquellos indicios previos que pueden estar anunciando el conflicto. Un ejemplo de este tipo de erosión política se encuentra en los conflictos motivados ante el rechazo ciudadano debido a la apertura de equipamientos religiosos. Las experiencias resultantes sirven para mostrar lo contraproducente que ha resultado para las autoridades públicas inhibirse respecto a la misma o intentar pasar de puntillas sobre esta cuestión sin haber adoptado un posicionamiento concreto.

Cinco son las bases del desarrollo de una gestión de conflictos potenciales, según Jordi Xifra (2009: 62-65):

- *identificar los temas potencialmente conflictivos* (que se muestran como trascendentes para la vida de un municipio, considerando sus tendencias y progresos, y evaluando sus posibles impactos);
- *fijar las prioridades* (estableciendo las cuestiones que hay que atender antes que otras, de acuerdo a una justificación objetiva);
- *posicionarse* (desarrollando una postura propia, que contenga una respuesta concreta en relación a lo que la organización hace o está dispuesta a hacer);
- *implementar un plan de acción* (de cara a concretar su intervención para prevenir el desarrollo de ese conflicto potencial); y
- *hacer el seguimiento* (puesto que una vez identificado el conflicto, es preciso analizar la información que se disponga de él, a fin de monitorizar su evolución).

Según esta perspectiva, parece necesario desarrollar un planteamiento que favorezca la investigación prospectiva con el objetivo de establecer los escenarios de futuro que no sean improbables, de acuerdo con las experiencias anteriores acumuladas y la confrontación entre la evolución de intereses entre los actores sociales. Esto tiene una especial relevancia respecto a la elaboración de informes y estudios en el marco de los planes estratégicos a los que nos hemos referido anteriormente. Estos deben orientarse claramente desde una perspectiva prospectiva, interesándose en establecer escenarios futuros y potenciales dinámicas, y no simplemente describir la situación actual. La dimensión diacrónica (entendiendo que la situación presente es resultado de unas fases previas que, asimismo, anteceden a los momentos futuros) es fundamental para cumplir con esta voluntad anticipativa de establecer posibles situaciones que, muy probablemente, la organización política deberá abordar en el futuro.

Un ejemplo práctico que podemos citar es la necesidad de adecuación de los diferentes servicios públicos en un municipio a la pluralidad religiosa de sus habitantes en base al incremento

<sup>20</sup> La gestión de estos conflictos potenciales es definida por Xifra (2009: 56) como "la acción orientada que trata de identificar temas potenciales o emergentes (legislativos, políticos o sociales) que pueden influir en el desarrollo de una organización, para movilizar y coordinar luego sus recursos e influir así estratégicamente en la evolución de estos temas. El fin de esta estrategia es crear una política pública destinada a beneficiar a la organización".



poblacional de colectivos que pertenecen a diferentes tradiciones religiosas. La administración debe estar atenta ante la transformación de los diferentes perfiles que componen la ciudadanía para dar respuestas más adecuadas, tal como se entiende desde los principios de la nueva gestión pública. Ello no implica necesariamente, querer anticiparse a la demanda a formular desde los distintos colectivos como prueba de la "sensibilidad" hacia esta diversidad. Lo verdaderamente importante es trabajar en una línea que favorezca el hecho de que la Administración, como sistema complejo en el que el factor humano juega un papel fundamental, se muestre cada vez más receptiva a incorporar progresivos cambios en sus pautas de funcionamiento. Tengamos presente, tal como ya sucede en otros países europeos, que una de las principales causas de conflicto en materia de pluralidad religiosa, tiene que ver con una respuesta incompleta o insatisfactoria a la misma en los espacios y servicios que gestionan las administraciones públicas. De ahí la importancia de desarrollar esta receptividad hacia la pluralidad religiosa, que se entiende como el ejercicio de una práctica burocrática mucho más eficiente y adecuada a las transformaciones de la sociedad, tal como se sugiere desde el *Manual para la Gestión de la Diversidad Religiosa* (2011), pero también respecto a evitar los potenciales conflictos que pudieran derivarse de las resistencias provocadas por la inercia de una práctica burocrática prolongada.

Ante un conflicto potencial caben tres respuestas por parte de las organizaciones públicas:

- la *reactiva*: en la que la organización pública decide no cambiar su política o sus procedimientos, buscando postergar la decisión a adoptar, ya sea para afirmarse en su posición inicial o incluso para negar la potencialidad de tal conflicto;
- la respuesta de *adaptación*: en la que la organización toma la iniciativa respecto al tema potencialmente conflictivo, realizando los cambios en sus políticas, antes de que su evolución provoque decisiones y normas de obligado cumplimiento); y
- la respuesta *dinámica*: que parte de una simulación del desarrollo del conflicto potencial, determinando cuál sería la mejor respuesta adaptativa, de acuerdo con los posibles roles que vayan a jugar los actores implicados, los argumentos que puedan ser formulados, o las situaciones que puedan concretarse) (Xifra, 2009: 96).

Este triple nivel de respuestas define el posicionamiento de las organizaciones políticas frente a la complejidad: mostrándose reacia y recelosa ante la misma (respuesta reactiva), preventiva y con la voluntad de evitar males mayores (respuesta de adaptación), o bien aceptando y graduando el volumen de la incertidumbre que se deriva del hecho de contemplar nuevos actores y nuevas situaciones (respuesta dinámica).

## 4.2. Gestionar un conflicto supone abrirse a la incertidumbre

Las crisis derivadas de los conflictos de base social son momentos que ponen a prueba el liderazgo de las instituciones públicas. La ciudadanía reclama que aquellas instituciones que deben hacerse cargo de estas situaciones adopten las decisiones adecuadas. En cuanto que tales cuestiones adquieran una trascendencia pública, se espera que los actores políticos se encarguen de resolverlas satisfactoriamente. Las crisis, pues, ponen a prueba la autoridad de las instituciones públicas para cumplir con el cometido de gestores del bien común que los ciudadanos les han encomendado. Ello supone, evidentemente, que los actores políticos valoran lo que estas situaciones pueden representar

para sostener su legitimidad institucional. En estos momentos, el liderazgo público actúa bajo presión, pero no sólo respecto a su erosión política, sino también en relación a los efectos sociales que se derivan de una confrontación entre los intereses de los grupos que integran un municipio. Así pues, la gestión del conflicto representa también la gestión de la incertidumbre.

Los planteamientos que formulan Boin, Hart, Stern y Sundelius (2007) para el abordaje de una crisis motivada por un conflicto, permiten ofrecer una alternativa consecuente y viable de cara a la gestión de la incertidumbre que contiene todo proceso de confrontación social. Tales propuestas van más allá de la identificación de esos conflictos potenciales a los que se refería anteriormente Xifra, para concretar cinco tareas que, desde su punto de vista, se convierten en críticas para la gestión de la crisis que se deriva del conflicto. Los resumimos en el siguiente cuadro:

TAREA	EXPLICACIÓN	ACCIÓN
Proporcionar sentido	Intentar comprender y evaluar los indicios previos que aparecen ante el conflicto, por lo que es necesario que el liderazgo público deba distinguir y reconocer tales señales previas.	COMPRENDER
Adoptar decisiones	Tener que enfrentarse a asuntos que no se abordan cotidianamente, intentando ofrecer una respuesta coherente, lógica y coordinada.	DECIDIR
Elaboración de significado	Explicar lo que está sucediendo, ofrecer una narración autorizada y coherente, acerca de lo que está pasando, por qué está pasando y qué se propone hacer.	EXPLICAR
Terminación	Es preciso volver a un sentido de la normalidad superando la crisis, y pasar de la emergencia a la rutina.	FINALIZAR
Aprendizaje	Es fundamental sacar conclusiones, lecciones políticas y organizativas. Hay que sacar provecho de estas situaciones, puesto que proporcionan valiosas informaciones respecto a los procesos de gestión y negociación de intereses con otros actores sociales.	APRENDER

Fuente: *Elaboración propia, a partir de Boin-Hart-Stern-Sundelius (2007).*



*Comprender un conflicto* (o una crisis motivada por él), supone responder a la cuestión "¿qué ha pasado?". Sería lógico pensar que las instituciones públicas, al disponer de mecanismos y áreas administrativas de obtención y procesamiento de información, disponen de un conocimiento mucho más detallado que otros agentes respecto a lo que pasa en la sociedad. Pero la realidad es que no siempre es así. Estos autores indican que las instituciones políticas suelen fracasar al intuir la llegada de las crisis. En primer lugar, porque estas organizaciones no están diseñadas para detectar las problemáticas que pueden derivar en conflictos que provoquen crisis con una dimensión política. No están preparadas para recoger datos e informaciones respecto a cuestiones novedosas que no habían sido contempladas previamente en la agenda política, y posteriormente implementarlas a nivel administrativo. Actúan con reticencias ante lo desconocido, intentando adecuarlo a categorías y respuestas que le son habituales. En segundo lugar, se produce una falta de intercambio y conexión entre la información que se dispone de los indicios que apuntan hacia una crisis, y la toma de decisiones políticas. En algún lugar de la estructura administrativa es posible localizar una información precisa y muy relevante para comprender aquello que se avecina. Pero, al no ser codificada de acuerdo a unos parámetros reconocibles, o bien, por el carácter defectuoso de los canales que retroalimentan la estructura administrativa y las decisiones políticas, ésta pasa desapercibida, contribuyendo a hacer más ineficiente la respuesta de la institución pública. Por último, las administraciones políticas se orientan bajo el principio de la eficiencia y la racionalidad, lo que supone que acaban aceptando unas pautas de funcionamiento burocrático, que conduce a lo que estos autores denominan la "normalización del riesgo", según la cual las organizaciones crean un falso sentido de la seguridad al ser capaces de establecer las causas posibles de la crisis, y atribuir un determinado factor de riesgo. Apreciando las consecuencias provocadas en anteriores situaciones, y proyectándolas sobre las crisis presentes, es posible estimar un grado de aceptabilidad del riesgo. Pero es evidente que esta lógica difícilmente puede aplicarse en relación a situaciones desconocidas, respecto a las cuales no es posible contemplar previamente su potencial impacto político y social.

Los individuos y las organizaciones tienen la tendencia a inspirarse en experiencias pasadas para hacer frente a situaciones nuevas. Intentan dar un sentido comprensible, e incluso acaban recurriendo al mismo tipo de respuestas que fueron dadas. Pero, tal como indican Boin et al. "hay un escollo claro vinculado con aplicar las supuestas 'lecciones' de una crisis a otra: las crisis pueden *parecer* similares, pero son únicas por definición" (2007: 55). Por otro lado, también es importante considerar el hecho de que las personas que forman parte de organizaciones (como son las administraciones públicas) tienden a percibir la realidad social de manera diferente a otros actores. Ello se debe a que aplican la visión que es propia de la misma organización, o el enfoque concreto que ésta ejecuta en virtud de su posición y función dentro de la misma. La disparidad de puntos de vista que son expresados desde los diferentes niveles y ámbitos de las organizaciones públicas, constituye en sí mismo una dificultad para definir, con una cierta coherencia, cuál es el posicionamiento de la misma ante el conflicto o la crisis.

La *adopción de decisiones* en el seno de una organización es siempre una cuestión compleja de explicar, puesto que depende de diferentes factores, del intercambio entre diferentes ámbitos, y en el que concurren diferentes actores que se arrojan la capacidad de influencia sobre las decisiones que sean adoptadas. Pero principalmente supone contemplar la coherencia de la respuesta por parte de las diferentes esferas que componen la estructura de la organización. Es habitual que a lo largo del proceso de gestión de la crisis surjan discrepancias o puntos de vista discordantes desde el seno de la misma. Ello es prueba de la complejidad de planos y lógicas que operan durante la crisis y de las diferentes formas de intervención / resolución que son propuestas. Pero es evidente que es necesario formular un proceso de unificación de criterios de cara a proponer una respuesta coherente. Ello también supone un indicador de la capacidad del liderazgo interno para orientar claramente la decisión a adoptar.

Se entiende que en aquellas estructuras organizativas en las que se produce un proceso de retroalimentación entre información de base, análisis, definición de estrategia, toma de decisiones, y viceversa, la formulación de planteamientos concretos tendrá, potencialmente, una mayor coherencia. Ello no quiere decir que las decisiones deban de ser fruto de un consenso interno, sino que es preciso apelar a la responsabilidad en las decisiones que se explican dentro de una estructura jerárquica de funcionamiento. Respecto a la concreción de las decisiones a adoptar desde dentro de la organización política (incluso si de lo que se trata es de definir decisiones que impliquen a actores externos a la misma), los autores citados argumentan que es preciso adoptar una perspectiva en términos de red: "sería un error suponer que los líderes y los gobiernos centrales están siempre 'en control' del proceso de respuesta de crisis. La verdad es que muchas decisiones de crisis cruciales *no* son adoptadas por los líderes individuales o por pequeños grupos informales de altos responsables políticos. Surgen de varios lugares alternativos de adopción de decisiones y coordinación. A decir verdad, la respuesta de crisis en la sociedad moderna se caracteriza mejor en términos de una red" (Boin et al. 2007: 74).

*Dotar de significado* un conflicto supone situarlo dentro de unos parámetros, de un marco lógico, que sea compatible también para la ciudadanía. Se ha dicho anteriormente que la primera categorización que deben hacer las organizaciones políticas ha de servir para situar las causas y las consecuencias de la crisis dentro de su lógica administrativa: ¿qué pasa?, ¿por qué ha pasado?, ¿qué no se ha hecho?, ¿qué hay que hacer? Todo el conjunto de respuestas que sean formuladas deben poder ser traducidas a una explicación que pueda ser entendida de forma coherente por la ciudadanía. Pero no siempre el lenguaje administrativo es interpretado correctamente por parte de la opinión pública. Las justificaciones de tipo político, legal o institucional que sean aducidas por aquellos que han decidido adoptar una serie de decisiones concretas, no siempre tienen un buen encaje dentro de otras lógicas de las que participan otros sectores de la ciudadanía.

Las organizaciones políticas saben que una buena parte del éxito en la gestión de una crisis es precisamente saber definir un buen discurso y un buen relato de cómo se produjeron las situaciones de conflicto, y cómo se está dispuesto a intervenir para resolverlos. Y al mismo tiempo, son conscientes de que no son los únicos capaces de establecer un relato de lo sucedido, explicando las causas y señalando a los responsables. Otros relatos alternativos pueden explicar versiones diferentes a la expuesta por la administración, e incluso adquirir una mayor legitimidad social. Es lógico pensar que mediante la elaboración de este relato se está procurando mantener la reputación de "hacer bien las cosas", que pasan, en primer lugar, por explicarlas bien. La credibilidad del gestor público deriva, no tanto de señalar las razones, las causas o los implicados en un determinado conflicto, como de su capacidad para poder explicar su reconducción y su resolución final. Y puesto que la credibilidad no puede ser contrastada de forma fehaciente por ningún indicador objetivo, es importante mantener un posicionamiento prudente, comedido y reflexivo, evitando simplificaciones o salidas de tono: "esto ocurre cuando sucumben a la tentación de adherirse a las interpretaciones miopes y muy partidistas de la situación; de negar los aspectos incómodos, aunque ya ampliamente cubiertos de la realidad de la crisis; o de hacer declaraciones públicas imprudentes sobre los recursos y resultados del gobierno. Esto puede funcionar a corto plazo, pero es seguro que erosionará la credibilidad a más largo plazo. Un error clásico es *poner demasiado énfasis en los escenarios optimistas*. (...) Segundo, hay una *tentación de parecer decisivo* (...); es completamente estúpido afirmar ante el público que los problemas críticos se pondrán rápidamente bajo control, cuando no se ha dedicado ningún tiempo para conseguir un consejo experto fiable con el fin de averiguar si tal anuncio puede ser respaldado." (Boin et al. 2007: 105-106).



*Finalizar un conflicto* supone pasar página, pero al mismo tiempo seguir escribiendo el relato sabiendo que en el futuro, más tarde o más temprano, de manera similar o diferente, en mayor o menor intensidad, volverán a darse las circunstancias que conduzcan de nuevo a otra situación conflictiva. Es cierto que el carácter perturbador del conflicto requiere ser resuelto de forma satisfactoria para las partes, no tanto para volver a la situación inicial, sino para evitar que la alteración en la relación entre actores se enquistase de forma permanente. Finalizar no es volver a la normalidad, sino dotarse de experiencia para resolver estas situaciones, y prepararse para nuevos retos que pueden aparecer en un municipio concreto. Finalizar, ante todo, supone manejar el tiempo, establecer los momentos que son señalados como finales para una crisis y su conflicto. Un final que merece ser marcado simbólicamente, mediante una declaración pública compartida por los actores implicados en el conflicto, o bien la celebración de un acto de reconciliación, o simplemente firmando un documento en donde las partes se comprometen a asumir su contenido que resuelve –o que abre la vía a la resolución de– este conflicto.

Finalizar también puede ser entendido como la expresión de un proceso de rendición de cuentas, en el que se asume la responsabilidad de los errores o negligencias cometidas, y en el que incluso se establece algún tipo de comisión de responsabilidades respecto a personas y cargos concretos. Es sin duda éste un mecanismo que constituye la prueba de un compromiso por la gestión eficaz y la transparencia, en el que la reflexividad abre el camino a la autocritica respecto al papel jugado por parte de los representantes públicos, y de otros actores implicados.

Las organizaciones políticas que tienen que hacer frente a crisis y conflictos no pueden percibir en el momento en que éste ya está desatado, el componente tan claramente instructivo que éste contiene. Aprender de los errores es algo que solemos hacer los seres humanos a regañadientes, puesto que no queremos que nuestros actos sean revisados críticamente poniendo en evidencia nuestros errores. Pero se trata de ocasiones únicas que ponen a prueba el rigor y dinamismo de las organizaciones políticas, especialmente para hacer frente a aquellas situaciones o realidades que apenas conocen. Así, por ejemplo, al establecer un compendio de las buenas prácticas en materia de pluralidad religiosa, solemos establecer un procesado previo, en el que finalmente son señaladas como buenas o recomendables aquellas prácticas que, después de errores y rectificaciones, habrían conseguido un cierto grado compartido de satisfacción.

Las crisis agotan tanto a las instituciones, que difícilmente éstas se muestran dispuestas a auto-analizarse una vez se ha conseguido definir una solución satisfactoria del conflicto. A pesar de todo, esta revisión interna, probablemente a realizar por parte de una mirada externa no involucrada en la intervención en este tema, se convierte en fundamental si lo que se quiere es extraer un aprendizaje de provecho para casos futuros.

Quizás la imperiosa necesidad de resolver y terminar con el conflicto, hace que se favorezca su cierre precipitado. El mantener una crisis abierta por tiempo indefinido tiene un efecto evidente sobre el crédito de legitimidad institucional de que disponen las instituciones públicas. De ahí que, en ocasiones, se opte por una resolución rápida, aparentemente satisfactoria, pero que sirve para contener las dimensiones más externas del conflicto. Como un incendio que parece controlado, las nuevas condiciones meteorológicas pueden avivar los rescoldos que se encuentran sepultados por la ceniza. En la reproducción de anteriores condiciones, es posible ver cómo se reactiva de nuevo el conflicto, que había ido progresando como un mecanismo de combustión lenta y discreta. He aquí el riesgo que plantea terminar en falso algunos de estos conflictos, especialmente si más allá del balance que establecen las autoridades políticas, se percibe que la crisis ha beneficiado a

unos actores y ha perjudicado a otros. La gestión de esta posterior valoración también merece ser considerada, puesto que la forma en que sea expresada esta memoria resultante, también puede ser enunciada como causa que genere en el futuro un nuevo episodio de este conflicto.

Las organizaciones públicas tienen capacidad para evaluar sus programas de intervención. También de *aprender de las crisis* que han tenido que resolver, si bien éste no es un ejercicio reflejo o automático, sino que necesita ser concretado y asumido explícitamente. Es evidente que los responsables de estas organizaciones elaboran sus particulares y discretos balances internos, especialmente si esta crisis les ha erosionado políticamente. Los organismos técnicos o de atención ciudadana que tuvieron un papel destacado durante la crisis, también deben pensar el impacto de la misma y el efecto respecto a la continuidad de este servicio. Es evidente, pues, que de los conflictos se extraen conclusiones e, incluso, desde una perspectiva meramente política, se acaban estableciendo unas responsabilidades que a veces acaban con la sustitución de algún cargo implicado en el conflicto.

Pero no es lo mismo extraer conclusiones que re-examinar los motivos que condujeron a la crisis, ni establecer qué tipo de enseñanzas vale la pena conservar de la misma. La característica principal y distintiva del aprendizaje respecto al desarrollo de políticas públicas, es que plantean un "cuestionamiento" de las mismas, ya sea en base a los supuestos de los que partían, o de los efectos que éstos produjeron y de los resultados que provocaron, y que podrían diferir de los inicialmente establecidos. El cuestionamiento viene a plantear que hubiera sido posible plantear otras posibles respuestas, otras acciones, haber conseguido que la gestión de la crisis no se prolongara innecesariamente, o que se hubiera hecho caso a aquellas instancias de las organizaciones públicas que intuyeron la emergencia del conflicto.

Para Boin et al. (2007), sería posible entender que la capacidad de aprendizaje de las organizaciones públicas se deriva de la *experiencia* ("la exposición directa a una crisis es una experiencia poderosa y para alguno literalmente inolvidable", p. 143), de la *explicación* ("el aprendizaje se convierte en una búsqueda racional-científica acerca de las causas del fracaso y sobre los efectos de la respuesta", p. 143) y en la *competencia o cualificación* (en la que "nuevas calificaciones y competencias pueden ser de utilidad", p. 144), contemplando la necesidad de dotarse de nuevos instrumentos o enfoques.

El recurso a las compilaciones de prácticas en la gestión de los conflictos de naturaleza religiosa, no acaba resultando útil si no existe predisposición para querer extraer alguna conclusión sustantiva en relación a las situaciones que han sido experimentadas.

### 4.3. Sobre la base del acomodo razonable

Las instituciones y normas legales que rigen una sociedad son fruto de un contexto histórico, social y cultural concreto, que les dota de singularidad. Las normas son resistentes al cambio, debido a la inercia de las instituciones que las respaldan. Pero la vigencia de tales normas se encuentra estrechamente relacionada con su capacidad para responder a las transformaciones de tal sociedad. Las normas que se considera que han quedado obsoletas, se "adaptan a las nuevas realidades", puesto que se piensa que éstas ya no son eficaces y "deben ser actualizadas". Ahora bien, en el contexto de la transformación de nuestras sociedades en realidades multiculturales, en el que muchas de las realidades que aparecen son consideradas como novedosas y son abordadas sin una experiencia previa, parece más adecuado desarrollar el principio de la armonización, desde el que se requiere que las normas no sólo se actualicen, sino que, partiendo del principio



de igualdad y no discriminación, garanticen que nadie, en virtud de su singularidad, pueda ser dejado al margen de la misma. En estos contextos, la preservación del principio de igualdad en el acceso a la protección de derechos que ofrece la ley, adquiere una renovada importancia.

Muchas de nuestras instituciones sociales ya se encuentran permeadas por esta pluralidad cultural y religiosa, y algunas de ellas han desarrollado prácticas de adecuación a la misma, desarrollando instrumentos prácticos para responder a aquellas situaciones cotidianas que pudieran presentarse. Sin duda ello les hace más efectivas y eficaces de cara a mantener el rol social que ejercen. Cada institución ha ido elaborando este proceso de armonización de acuerdo a unas trayectorias que son singulares, y que se fundamentan más por la asunción dialogada de estas adaptaciones, que no por la aplicación de estrictos ordenamientos normativos. En estas decisiones, se expresa la voluntad de anticiparse a los posibles conflictos que pudieran aparecer. Pero, a pesar de todo, no tienen la garantía de que puedan evitar todas las situaciones que se generen.

Eduardo J. Ruiz Vieytez (2012) ha analizado cómo las prácticas de armonización pueden ser un instrumento eficaz de gestión pública de la diversidad religiosa. Las experiencias acumuladas en otras sociedades occidentales pueden servir de referencia para el caso español, a pesar de que forman parte de estados con una cultura política y jurídica diferente. Siguiendo la terminología vigente, las prácticas de armonización se concretan en tres categorías: los acuerdos informales, los ajustes concertados y el acomodo razonable. Los *acuerdos informales* se aplican a situaciones que, a pesar de que no afectan a ningún derecho fundamental (en este caso, respecto a la libertad de religión), sí pueden generar que personas pertenecientes a determinadas creencias se vean incomodadas o violentadas. El acuerdo se consigue mediante la buena voluntad de las partes implicadas, y no puede considerarse como jurídicamente vinculante a no ser que lo definan las partes acordantes. El *ajuste concertado* tampoco aspira a tener un carácter jurídicamente vinculante, pero éste es requerido dado que la situación concreta supone una afectación a un derecho fundamental. Requiere de un compromiso firme por las partes, que pueden elevarlo a rango normativo respecto a los futuros casos que pudieran presentarse. Por último, el *acomodo razonable* sugiere la adaptación de una norma jurídica para atenuar su efecto negativo sobre el ejercicio del derecho fundamental que se ve amenazado. Se desarrollan medidas razonables para armonizar una acción, que procura la garantía de la no discriminación en el ejercicio de estos derechos (Ibid., pp. 18-21).

Tres ejemplos pueden servirnos para comprender los matices y la profundidad que sugieren estos tres instrumentos:

El acuerdo informal	<i>Eliminación del cerdo o la ternera de los menús escolares</i>
	Decisión adoptada por el claustro y la dirección de un centro escolar, a fin de respetar las prescripciones alimentarias de algunos de sus alumnos. A pesar de la existencia de una norma jurídica que recomienda la provisión de estos alimentos según las prescripciones judías y musulmanas (Acuerdos de Cooperación de 1992), la decisión es tomada conjuntamente entre la dirección del centro, el AMPA (a través de las llamadas comisiones de convivencia), e involucrando a las familias implicadas.



El ajuste concertado	<i>Uso de prendas vestimentarias</i>
	En el reglamento escolar se prohíbe que los alumnos se cubran la cabeza mientras estén en clase. Puesto que este ordenamiento interno de la escuela afecta igualmente a aquellos alumnos que hacen esta práctica por motivos estéticos o identitarios como a los que lo hacen con una motivación religiosa, en este segundo caso se está constriñendo su ejercicio de libertad religiosa. El ajuste concertado supondría la adaptación de esta norma interna, de tal manera que se paliara el derecho a expresar públicamente la propia identidad religiosa.
El acomodo razonable	<i>Poder ser enterrado de acuerdo con las propias convicciones</i>
	La incorporación de nuevas ritualidades funerarias, a pesar de estar contemplado en el marco jurídico español, sigue estando sujeta a una serie de limitaciones que se relacionan con principios que forman parte de un rango normativo inferior al de la libertad religiosa. La adecuación de estos nuevos servicios y atenciones funerarias, la búsqueda de medidas imaginativas con respecto a determinadas condiciones que establecen los límites de la aceptación de estas formas funerarias, intenta mediante el establecimiento y consolidación de unas normas y unas prácticas, una respuesta que no diluya el derecho fundamental de poder ser enterrado en virtud de las convicciones íntimas de las personas.

Fuente: *Elaboración propia*

En este trabajo entendemos que los tres instrumentos son igualmente válidos para poder ser aplicados desde una perspectiva de anticipación ante los conflictos derivados del encaje de la diversidad religiosa. El acomodo razonable, en cuanto que tiende hacia el desarrollo de una resolución más formal y consistente, es el que potencialmente hace consolidar la convivencia social respecto a la incorporación de esta pluralidad. Pero en muchas otras situaciones, tanto el acuerdo informal como el ajuste concertado son en sí mismos útiles y satisfactorios, puesto que se fundamentan sobre la base de un acuerdo tácito, más o menos formalizado, de las partes implicadas.

Pero además, el acomodo razonable como base para la respuesta anticipativa al conflicto, se proyecta como un instrumento de lucha activa contra la discriminación, que hoy en día constituye una amenaza real a la cohesión social. La aplicación práctica del acomodo razonable, reposa según Ruiz Vieytez (2012: 29) en tres principios:



- Se desarrolla ante una acción dada (por el hecho de que ha supuesto la aplicación de distinciones arbitrarias o injustas), o ante una inacción (por el hecho de no haber tomado una medida concreta que evitara que unos colectivos concretos no pudieran beneficiarse en régimen de igualdad de los servicios que se ofrecen al conjunto de la ciudadanía);
- Puede adoptar diferentes formas, desde la derogación o excepción de una determinada norma para un caso particular, como realizar una adaptación o arreglo concreto en el uso de un espacio (habilitar un espacio multiconfesional en hospitales públicos o concertados), de un calendario concreto (determinar un calendario laboral de acuerdo con empresarios y empleados), o de una determinada actividad (incluir menús específicos en equipamientos de dependencia pública); y
- También puede concretarse como norma que se dispone a ser aplicada, y que ha de tener presente los medios que son destinados, antes que los resultados obtenidos a corto plazo. Es, por ejemplo, el caso de la reserva de parcelas en cementerios públicos para inhumaciones según ritos culturales y religiosos específicos. En algunos casos, estos espacios son infrautilizados por parte de los miembros de estos colectivos, que optan preferentemente por otras prácticas funerarias. Pero la obligación de los poderes públicos es garantizar el ejercicio de tal derecho, independientemente de que éste sea finalmente ejercido por estas comunidades religiosas.

La armonización se encuentra en la base de una perspectiva estratégica para anticiparse a las situaciones que pueden derivar en motivo de disputa por cuestiones religiosas. Sugiere una alternativa eficaz y posible para evitar la judicialización de las problemáticas que se deriven de este ajuste social de la diversidad religiosa. Supone, al mismo tiempo, basar las resoluciones que vayan a adaptarse a partir del consenso y el acuerdo de las partes implicadas, y no solamente de la intencionalidad del legislador y de las instancias administrativas que tengan que ejecutar la ley prescrita. Es, pues, un mecanismo alternativo a lo jurídico, pero estructural al mismo tiempo en la búsqueda imaginativa de soluciones con respecto a las discrepancias que pudieran aparecer ante esta diversidad religiosa. Y, por último, constituye un muy buen mecanismo de extensión del principio de gobernanza, otorgando a los diferentes actores su responsabilidad para la búsqueda negociada de la resolución del conflicto.



## 5. Recomendaciones finales

**S**iendo coherentes con los argumentos expuestos hasta ahora, se hace difícil establecer un conjunto de recomendaciones que puedan ser aplicadas a cualquier situación conflictiva con un contenido religioso. Los contextos sociales hacen diferentes a los conflictos, y no creemos que sea posible apelar a ningún principio de aplicación universal, o utilizar un recurso dado que no siempre se encuentra disponible, ni mucho menos proporcionar consejos elaborados en base a un discurso lleno de anhelos y buenas intenciones. Cuando se sugieren pautas de resolución de conflictos, no se dan respuestas ni se sugieren recetas, sino que se alienta a la capacidad de los actores sociales (en este caso, los actores políticos) para que sean capaces de desplegar sus cualidades para poder gestionar tal situación de la mejor manera.

Tal como ocurre respecto a la comprensión e intervención sobre otras dinámicas sociales, suele ser más fácil enunciar lo que hay que evitar, que no indicar lo que hay que hacer. Ello no quiere decir que las recomendaciones de este apartado deban ser entendidas en negativo, como una suma de evitaciones y errores a no cometer. Este trabajo sugiere algunas pautas que permitan progresar desde el estadio de "*lo que no hay que hacer*", a conseguir definir "*lo que se desea conseguir*". Es decir, la intervención pública respecto a las controversias que se dan en relación a la diversidad religiosa, no debe servir para aislar, cauterizar y recomponer la herida que el conflicto ha provocado (lo que significaría mantenerse en una doble perspectiva *ad-hoc*, de responder al conflicto sólo cuando éste se hace visible, y *preventiva*, para evitar todo posible riesgo, incluso antes de que éstos se conviertan en problemáticos), sino también como forma para asentar proventivamente un modelo deseable de sociedad futura, en la que los conflictos que se vayan presentando se entienden como momentos de ajuste respecto a esos escenarios futuros que han sido proyectados. Nunca se ha de olvidar que tras el conflicto se abre un nuevo escenario social, en el que será preciso reparar las relaciones maltrechas, recuperar la confianza entre actores, reorientar las intervenciones políticas y responsabilizar a los actores sociales de su papel activo en la no reproducción de futuros conflictos, mediante la búsqueda de mecanismos alternativos.

Es evidente que estas recomendaciones se dirigen específicamente a los actores políticos en el ámbito local, a pesar de que algunas de ellas también se extienden hacia otros actores sociales implicados en la definición y la gestión de la vida común. Seguimos defendiendo que la acción de los actores políticos en la gestión de estos conflictos es muy relevante, pero no siempre

determinante. De ahí que estas recomendaciones no pueden ser entendidas como una hoja de ruta que sólo les implica a ellos, ni les otorga las decisiones finales en la resolución de los mismos. Pero sí queremos recordar que mantienen el mayor grado de responsabilidad de todos los actores sociales implicados. Estas recomendaciones no son más que pautas conocidas a partir de las experiencias de gestión analizadas, y su validez u oportunidad se derivan del contenido empírico que albergan. Son recomendaciones en base al análisis de experiencias sobre el terreno, pero al mismo tiempo pretenden servir como reflexiones finales en relación a la gestión de estos conflictos.

- I. Un conflicto no puede ser considerado como un asunto entre particulares, que siempre pueden acudir a la justicia para resolver su contencioso, y ante el que las instituciones políticas deben mantenerse al margen. Nada de lo social le es ajeno a las instituciones públicas, que no deben inhibirse ante las discrepancias que puedan tener una incidencia directa sobre el clima social de un municipio. Ante un conflicto, las **instituciones públicas deben llevar a cabo una acción de arbitraje activo** (y no contemplativo) entre las partes implicadas, intentando conseguir una resolución aceptable para todas las partes.
- II. Suele decirse que el conflicto siempre pilla por sorpresa. Pero una cosa es reconocer el carácter impredecible del conflicto, y otra adoptar una reacción pasiva, que ponga en duda los mecanismos de supervisión de la acción social que han sido establecidos por parte de un consistorio. Puesto que todo conflicto siempre muestra indicios previos, es fundamental refinar todos los mecanismos de observación, análisis y perspectiva estratégica, que han de guiar a las instituciones públicas para superar las situaciones de desencuentro entre colectivos que puedan darse. **Mejorar los instrumentos de análisis de la realidad social del propio municipio**, identificando las dinámicas que la condicionan o alteran, y poder convertir este conocimiento en un componente práctico desde el que poder definir las intervenciones sociales que se juzgan necesarias.
- III. En ocasiones, se reconoce que el conflicto ha desbordado a los gestores públicos, hasta el punto de tener que tomar decisiones contrarias a lo deseado en un principio. Quizá uno de los peores momentos para un responsable público sea reconocer que una determinada dinámica social haya desbordado su capacidad de gestión. En ocasiones, ello es la prueba de que se ha hecho una errónea valoración del impacto de tal conflicto, ante el que parece que no cabe otra acción que adoptar decisiones incómodas. La gestión pública se pone a prueba ante los constantes retos que debe abordar, y por las acciones que debe planificar. Siempre pueden surgir imprevistos, pero reconocer que los hechos superan la acción municipal, es lanzar un mensaje equívoco a la ciudadanía, que puede llegar a poner en duda la capacidad de sus gestores públicos. Definir un pensamiento estratégico es abrirse a la incertidumbre, pero también asumir que es **preciso anticiparse a las diferentes circunstancias que puedan presentarse**, y es este criterio de predictibilidad el que debería definir toda la intervención pública en materia social.
- IV. El conflicto es presentado, en ocasiones, como una oportunidad para el juego político. La legítima confrontación entre puntos de vista que defienden colectivos ciudadanos, pierde su sentido en el momento en que el conflicto actúa como motor para forzar polarizaciones sociales. Siempre es difícil hacer un balance del impacto social que ha supuesto un



conflicto en un barrio o municipio. Pero si existen indicios de que se ha generado una oposición entre colectivos, habrá que calcular lo que va a costar reparar la fractura que fue provocada. En el marco de una sociedad democrática, y reconocedora de su intrínseca pluralidad interna, se generan serias dudas éticas ante el supuesto de recurrir al conflicto como mecanismo para hacer progresar unas ideas sobre otras. Y ello tiene una especial trascendencia respecto al comportamiento de las fuerzas políticas representadas en el municipio. **Evitar que el conflicto sea utilizado desde una perspectiva partidista, especulando con la evolución del mismo, intentando erosionar al rival político, y atraer el apoyo circunstancial de la opinión pública.** Hay que tener presente que en muchas ocasiones, algunos de los conflictos a los que nos hemos referido en este trabajo, trascienden la dimensión de una sola legislatura política, y suelen ser heredados por parte de aquellas fuerzas políticas que anteriormente se habían dedicado a criticar la gestión llevada a cabo por el anterior gobierno municipal.

- V. **La mejor perspectiva para abordar proventivamente un conflicto se basa en la definición de un pensamiento estratégico,** en el que la primera base de conocimiento se deriva de la propia experiencia vivida, o las de otras instituciones que hayan podido ser compartidas. Pensar estratégicamente es aceptar la incertidumbre respecto a muchas dinámicas sociales, aceptando tácitamente que las intervenciones públicas no siempre serán capaces de conducir las o contenerlas.
- VI. **Es fundamental elaborar un ciclo de retroalimentación entre conocimiento-acción-evaluación.** La combinación productiva de este ciclo proporciona experiencia empírica a los municipios para poder seguir interviniendo sobre la realidad social, e intentar responder a la incertidumbre señalada anteriormente. La capacidad de respuesta efectiva de un municipio ante un conflicto concreto, se incrementa notablemente si dispone de unas estructuras de análisis, diagnóstico u orientación de las intervenciones municipales. En la escala que fuera posible requerir en cada realidad municipal concreta, se debería de favorecer esa complementariedad entre las informaciones derivadas del conocimiento, la acción y la evaluación, a fin de crear un círculo virtuoso capaz de producir otro tipo de información susceptible de ser utilizada en la definición de intervenciones concretas. En el caso de los conflictos, se dispondría de una información que podría servir para guiar el abordaje de situaciones futuras.
- VII. **La potencialidad del conflicto obliga a definir una actuación integral y constante.** Los municipios rurales procuran mantener sus bosques limpios para evitar que éstos se incendien en verano. Esta acción es fruto de una experiencia anterior que marcó que la virulencia y/o extensión de un incendio se debiera al hecho de que el bosque estuviera sucio. Es evidente que nadie podría predecir el rayo, o la mano del pirómano que inició el incendio. Pero el hecho de que no se hubieran llevado a cabo estos trabajos forestales previos, condicionó el volumen de recursos destinados a contener el fuego, e incrementó sus estragos. Más que intentar atajar las situaciones concretas que activen un conflicto, es mucho más inteligente intervenir sobre aquellos factores que potencialmente pueden favorecer su extensión o virulencia. Sirva este ejemplo para insistir que la acción política debe llevarse a cabo antes, durante y después de un conflicto, de una forma integral, pero también manteniendo una vigilancia preventiva, que tiene como objetivo evitar que un conflicto active otras tensiones latentes, o que tenga un efecto reduplicador en otro escenario social.

- VIII. Un conflicto puede haber definido el presente de un municipio en un momento dado, pero éste no puede ser referido permanentemente. El relato de un conflicto pasado sigue condicionando la referencia a algunos municipios españoles. De la misma manera en que se adoptan decisiones de reconducción o resolución del conflicto, **es preciso ofrecer relatos que expliquen sus dimensiones, pero también las respuestas que han sido elaboradas, para poder recuperar el componente positivo que ha supuesto su superación para la vida social del municipio.** La consolidación en la memoria local de un conflicto que ha separado a sectores de la ciudadanía, acaba pasando factura posteriormente en forma de resentimiento y expresión de rechazo colectivo. De acuerdo con los instrumentos que sean utilizados para la resolución de un conflicto, es muy importante poder hacer un balance del mismo, que más allá de un sentido de eficiencia en la gestión y en los resultados conseguidos, sea capaz de elaborar una valoración pública, en forma de rendición de cuentas y transparencia para con la ciudadanía, a fin de poder ofrecer un relato, a ser posible consensuado por las dos partes, en el que todas ellas puedan ser reconocidas por sus méritos y deméritos durante el conflicto.
- IX. Puesto que entendemos que tiene sentido hablar de espíritu cooperativo en lo político y en lo social, creemos que **hay que convertir la complicidad institucional en un recurso sustantivo, y no meramente retórico.** La salvaguarda y defensa de los derechos fundamentales como la libertad religiosa debería de favorecer la concertación entre unas y otras instituciones, sean cuales sean los planteamientos que defiendan los equipos gestores que están al frente de las mismas, que nunca deberían de perder de vista que son los escenarios locales en donde se pone en juego la calidad de su ejercicio y práctica.
- X. **En el imaginario político, la gestión de la pluralidad religiosa es equiparada con la resolución de conflictos, y suele ser considerada como una cuestión difícil de abordar.** Objetivamente, quizá no lo sea más que cualquier otra cuestión que tenga una trascendencia social. Pero la acumulación de situaciones problemáticas ha generado una cierta retracción por parte de las administraciones municipales. La prueba de ello lo tenemos en el recurso que se hace de las moratorias temporales para conceder nuevas licencias a espacios de culto. De ahí que sea necesario actuar en un doble frente, de cara a trabajar sobre las convicciones (la defensa activa de la libertad religiosa se inicia a partir del reconocimiento de la pluralidad presente en nuestra sociedad) y las acciones (disponer de un repertorio de buenas prácticas y experiencias siempre facilita la toma de decisiones en éste y en otros ámbitos) de los gestores públicos respecto la diversidad religiosa. Y esta vez desde la perspectiva de la gobernanza, compartiendo con otros actores sociales la responsabilidad de provención y acción con respecto a las situaciones conflictivas que ponen a prueba la resistencia de nuestro modelo de convivencia.

## Bibliografía citada

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BALANDIER, Georges (1993), *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la fecundidad del movimiento*. Barcelona: Gedisa.
- BALIBAR, Étienne (2012), *Saeculum. Culture, religion, idéologie*. Paris: Galilée.
- BECKFORD, James A. (2003), *Social theory and religion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BOIN, A.-HART, P.-STERN, E.-SUNDELIUS, B. (2007), *La política de gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CACHÓN, Lorenzo (ed.) (2011), *Inmigración y conflictos en Europa. Aprender para una mejor convivencia*. Barcelona: Editorial Hacer.
- CASTRO JOVER, Adoración (dir.)(2013), *Diversidad religiosa y gobierno local. Marco jurídico y modelos de intervención en España y en Italia*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- DE LUCAS, Javier (2015), "Política y derecho. La gestión de los conflictos derivados de la diversidad cultural", en Ángeles Solanes (ed.), *Diversidad cultural y conflictos en la Unión Europea. Implicaciones jurídico-políticas*. Valencia: Tirant lo Blanc, pp. 17-30.
- GÖLE, Nilüfer (ed.)(2013), *Islam and Public Controversy in Europe*. Farnham: Ashgate.
- GRAU, Marc-IÑIGUEZ, Lupicinio-SUBIRATS, Joan (2011), "¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional", *Athenea Digital*, vol. 11(1): 63-84.
- INNERARITY, Daniel (2006), *El nuevo espacio público*. Madrid: Espasa.
- KNISS, Fred-NUMRICH, Paul D. (2007), *Sacred Assemblies and Civic Engagement. How Religion Matters for America's Newest Immigrants*. New Brunswick: Rutgers University Press.

- LAMINE, Anne-Sophie (2013), "Stratégies, différenciations et compromis: vers une grammaire de la conflictualité à dimension religieuse", en Anne-Sophie Lamine (ed.), *Quand le religieux fait conflit. Désaccords, négociations ou arrangements*. Rennes: Presse Universitaires de Rennes, pp. 213-234.
- LONGO, Francisco (2010), "Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 46. (Feb. 2010).
- LONGO, Francisco-YSA, Tamyko (eds.)(2008), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- MACLURE, Jocelyn-TAYLOR, Charles (2011), *Laicidad y libertad de pensamiento*. Madrid: Alianza Editorial.
- MORERAS, Jordi (2005), *La regulació dels espais de culte musulmà. Propostes d'acció per l'àmbit polític local*. Barcelona: Diputació de Barcelona (Informe no publicado).
- MORERAS, Jordi (2009), *Una mesquita al barri. Conflicte, espai públic i inserció urbana dels oratoris musulmans a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill (puede consultarse en: <http://www.fbofill.cat/publicacions/una-mesquita-al-barri-conflicte-espai-public-i-insercio-urbana-dels-oratoris-musulmans>).
- MORERAS, Jordi (2014), "PLURIREL. Los planes estratégicos locales de diversidad religiosa: un ensayo de definición" (Documento no publicado).
- PASCUAL, Josep Maria (2007), *La Estrategia Territorial como inicio de la Gobernanza Democrática: los planes estratégicos de segunda generación*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- PASCUAL, Josep Maria (2009), "La gestión relacional como respuesta a la complejidad de las necesidades sociales: los proyectos integrales más allá de la transversalidad", en J. M. Pascual-J. Pascual (coord.), *Cohesión social y gobernanza democrática. Para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Sevilla: Junta de Andalucía-Consejería de Gobernación, pp. 49-60.
- PONCE, Juli-CABANILLAS, José Antonio (2011), *Lugares de culto, ciudades y urbanismo. Guía de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa*. Madrid: Fundación Pluralismo y Convivencia
- REDORTA, Josep (2011), *Cómo analizar los conflictos. La tipología de conflictos como herramienta de mediación*. Barcelona: Paidós.
- RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J. (2012), *Las prácticas de armonización como instrumento de gestión de la diversidad religiosa*. Madrid: Documentos del Observatorio del Pluralismo Religioso en España, nº 4.
- STALLAERT, Christiane (1998), *Etnogénesis y etnicidad. Una aproximación histórico-antropológica al casticismo*. Barcelona: Anthropos.
- SUBIRATS, Joan (2010), "Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz*, nº 74.



- TORRADEFLOT, Francesc (2012) *Religiones y pluralismo. Las vías del diálogo interreligioso en España*. Madrid: Documentos del Observatorio del Pluralismo Religioso en España, nº 3.
- VELASCO, Marta (2012), *Los otros mártires. Las religiones minoritarias en España desde la Segunda República hasta nuestros días*. Madrid: Akal.
- XIFRA, Jordi (2009), *Comunicación proactiva: la gestión de conflictos potenciales en las organizaciones*. Barcelona: Gedisa.