



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis

Multiculturalitat i dret de culte

Col·lecció_ **Documents de Treball**

Multiculturalitat i dret de culte

Multiculturalitat i dret de culte

Col·lecció_ **Documents de Treball**



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis

© Diputació de Barcelona
Primera edició: desembre del 2006

Disseny i producció: Direcció de Comunicació
de la Diputació de Barcelona
Impressió: Gutenberg, SA
ISBN: 84-9803-154-0
Dipòsit legal: B-44.618-2006

Índex

Presentació	7
<i>Carles Ruiz Novella</i>	
Pròleg	9
<i>Maite Arqué</i>	
I. Introducció	11
La ciutat món	13
<i>Joan Soler i Amigó</i>	
Introducció	13
Catalunya, cruïlla de cultures	13
Cap on van els valors?	15
Els paranys de les identitats i de les diferències	16
Assimilació, gueto o interculturalitat	18
Religió i espiritualitat	20
«Quan el centre del món no ets ben bé tu»	22
El marc dels trobaments és la ciutat	23
II. Ponències del Seminari	25
La ciutadania pública	27
<i>Salvador Giner</i>	
La ciutadania pública	27
Les tres ciutadanes	28
L'exercici públic de la fraternitat	32
La societat oberta i els seus forasters	34
Integració social i ciutadania pública	39
Bibliografia	41
Les dimensions ciutadanes, convivencials i polítiques de la llibertat de religió	43
<i>Àlex Seglers</i>	
Una llibertat complexa	43
Els límits de la llibertat religiosa i de culte	45
Les pràctiques culturals tradicionals	49
El proselitisme o anunci religiós en l'àmbit urbà	51
L'edificació d'oratoris i llocs de culte a les ciutats	54
Entre la religió i la política: la laïcitat	56
L'anomenada «laïcitat positiva»	57
La difícil neutralitat	59
Vers la compatibilitat entre religió i democràcia	60
Ciutat i llocs de culte	63
<i>Juli Ponce Solé</i>	
Introducció: l'urbanisme en les societats pluriculturals i la gestió de la diversitat religiosa	63

Llibertat religiosa i urbanisme a Espanya	64
Algunes dades rellevants	64
El marc jurídic general vigent	67
Ordenació urbanística, llocs de culte, segregació urbana i cohesió social	70
Possibles problemes relacionats amb l'urbanisme i la llibertat religiosa	77
Reflexions finals	82
Les manifestacions externes de la cultura i la religió. Context i límits per a un exercici constitucionalment legítim	85
<i>Francesc Guillén</i>	
Aclariment de conceptes	85
Les manifestacions culturals amb transcendència externa, casos supòsits concrets	86
A la recerca dels drets protegits	87
Els límits del dret a fer manifestacions culturals i religioses externes. Condicions per exercir-lo	91
Bibliografia	98
Polícia administrativa i llocs de culte	99
<i>Ricard Brotat i Jubert</i>	
Qüestió prèvia	99
Llibertat de religió, de culte, i els seus límits	101
Polícia administrativa	104
La jurisprudència del Tribunal Suprem sobre els centres de culte	108
Conclusions	116
Bibliografia	117
III. Conclusions	119
Conclusions	121
<i>Eduard Tortajada i Molina</i>	
Integració o multiculturalitat	122
Llibertat de culte i cultura	123
Ciutat i centres de culte	124

Presentació

Aquests articles que ara us presentem s'inscriuen en l'aposta estratègica que la Diputació de Barcelona ha impulsat envers les polítiques de proximitat i el suport als municipis. En aquest cas, l'atenció s'ha centrat en la qüestió fonamental del multiculturalisme i la llibertat religiosa. Vivim, prou que ho sabem, en una societat múltiple i diversa, que rep aportacions culturals d'arreu del món. Aquest fet, tan positiu, també presenta alguns interrogants que no són fàcils d'abordar. La convivència entre cultures té les seves friccions i tibantors que es tradueixen en dicotomies que no sempre faciliten el diàleg: la dualitat entre integració i multiculturalitat en seria un exemple. En aquest sentit, la negació de la cultura pròpia de cadascú o, a l'altre extrem, el gueto, la segregació i la marginació en barris o nuclis tancats, serien dos pols que solen tenir conseqüències preocupants.

Un altre punt important, dins la multiculturalitat, és el respecte envers els valors democràtics que han de presidir els comportaments personals i les relacions socials. Aquest respecte és la màxima garantia a l'hora d'escoltar l'altre i poder establir, així, una possibilitat de diàleg. Aquests valors democràtics són la base, per tant, per a qualsevol diàleg entre cultures i visions religioses. En aquest sentit, les aportacions que es presenten a continuació incideixen en la necessitat d'aquest diàleg com a pas previ i imprescindible per comprendre i respectar l'alteritat. La llibertat religiosa ha d'implicar, al mateix temps, un diàleg humanístic entre les persones i les comunitats vinculades a les diferents religions. «Multiculturalitat i dret de culte» és molt més que el nom d'una Jornada. És una declaració d'intencions.

Confio, doncs, que les aportacions que us presentem siguin del vostre interès i contribueixin a enriquir el debat al voltant d'aquestes qüestions crucials. L'Àrea de Cultura de la Diputació de Barcelona vol treballar, al costat dels municipis, en aquest horitzó compartit de diàleg i reflexió.

Carles Ruiz Novella

Diputat president de l'Àrea de Cultura de la Diputació de Barcelona

Pròleg

«Qui pregunta ja respon»

Aquesta publicació¹ ha sorgit d'una Jornada sobre multiculturalitat i dret de culte que va tenir lloc a Badalona el 15 de novembre de 2005. I precisament com una expressió de la voluntat d'assumir aquest repte com a Ajuntament i com a ciutat. Perquè les nostres ciutats ja no són les mateixes d'abans, ni ho seran més.

Les apostes, les propostes i les respostes que prenguem són decisives, però abans cal que ens formulem bé les preguntes. Perquè en els temps en què vivim i en les dinàmiques que contínuament sorgeixen, la realitat tiba molt més que les idees, i la pràctica s'avança a les teories. Aquesta no espera que les teories es formulin, sinó que més aviat les deixa enrere, les «deixa per inútils». I, no obstant això, no podem deixar-nos endur per una realitat no reflexionada, no debatuda, no assumida, no entesa.

La teoria s'ha d'anticipar a la pràctica i ser-ne tant el punt de partida com l'aposta. No pot ser-ne un mer embolcall d'arguments, apte tan sols per arrodonir o fer quadrar els discursos. És alhora el fonament de l'edifici i el seu coronament. Ha d'impregnar alhora la política i el mètode. És necessària per conduir un procés amb coherència i per aprendre a gestionar la complexitat. Això no és una qüestió simplement jurídica.

A l'hora d'abordar el marc teòric, encara ens movem en el debat de les paraules i els conceptes. I no som pas nominalistes:

- Integració o multiculturalitat?
- ¿Integració és cosa de dos, o es redueix a assimilació de l'un per l'altre?
- El gueto és l'única manera d'organitzar la multiculturalitat?
- Hi ha alguna relació entre culte i cultura, a més de l'etimologia?
- Aconfessional i laic és el mateix?
- La interculturalitat ha de comportar interreligiositat?
- El diàleg entre cultures ha d'incloure el diàleg entre religions?
- Encara que, en la història, hi ha hagut guerres i enfrontaments per motius religiosos, ¿hi ha cap religió que prediqui aquests enfrontaments?
- Si cal entrar en diàleg amb les institucions religioses des de la laïcitat de les institucions, ¿quina relació cal tenir amb els integristes i fonamentalismes?

1. Cal agrair a Joaquim Ortiles, Carles Prats i Ricard Brotat l'esforç en l'organització de la jornada de referència, com també de nou, a Carles Prats i Ricard Brotat la feliç idea de convertir les ponències de la jornada en la present publicació.

- ¿Cal demanar una actitud activa i valenta de les comunitats i les jerarquies religioses envers els respectius fanatismes? Qui ha de fer-se'n càrrec?
- ¿Quin paper ha de tenir una institució laica, com és un ajuntament, en un afer ciutadà de caràcter religiós com és el culte?

Les preguntes són moltes, més que aquestes que tot just apunto. Són aquestes les preguntes que cal formular? Em descuido d'altres? Perquè hi ha qui té l'arrogància d'exigir respostes sense haver-se formulat cap pregunta. Perquè, com canta Raimon, «qui pregunta ja respon, qui respon també pregunta».

Però aquest no és el nostre cas. Aquesta Jornada «Multiculturalitat i dret de culte» pretén orientar, des de l'exposició, la reflexió conjunta i el debat, una praxi encertada i coherent, integradora i no marginadora. Els ponents auguren unes aportacions sòlides i profitoses. I la presència compromesa de representants de les nostres institucions significa una voluntat de compromís.

Les seves aportacions ens són molt necessàries. I fins i tot urgents. No volem, però, respondre a les urgències al marge d'aprofundir en el tractament de les necessitats. Ni volem que cap tàctica oportunista per motius polítics ens faci esquivar l'estratègia correcta, per més que aquesta posició pugui complicar-nos les coses i suposar-nos dificultats i incomprendiments immediates.

Aquesta qüestió no és per resoldre-la a curt termini, però no es tracta d'ajornar-la contínuament amb un «qui dia passa, any empeny», com els que opinen que, en un afer com aquest, la millor política és no tenir-ne cap. Cal assumir-lo des de la sinceritat, des del convenciment i des de la bona voluntat.

Estan apareixent en la nostra societat altres maneres de ser ciutadans, altres exigències ciutadanes, altres valors, altres drets i altres deures. Tant el camí com el resultat han de ser enriquidors per a tothom, no pas repressors.

Això vol dir que, a més de política, hi ha d'haver pedagogia. No ha de significar tornar enre, sinó avançar endavant cap a uns horitzons que no imaginàvem. Hi hem de guanyar tots. Assumir en positiu aquesta situació ens ha de portar a teixir una nova societat, diferent de la que predicàvem els uns i els altres, més complexa segurament, però més de tots, més plena.

Maite Arqué

Alcaldessa de Badalona

I. Introducció

La ciutat món

Joan Soler i Amigó

Introducció

Fa uns quants anys, en articles i en conferències, començava abordant el tema de la immigració i la interculturalitat a partir del discurs que segueix a continuació, un discurs pretesament coherent, assumit des d'una reflexió pausada, fonamentada en la història i en una voluntat oberta a uns valors sòlids, estables. Avui, però, sense que hagi de ser invalidat, aquest discurs ha caducat, ja pertany al passat. Des del fenomen abassegador de la globalització, aquest tema cal plantejar-lo de cap i de nou. Des de la mateixa voluntat, però des d'una més gran incertesa que abans. Els paradigmes avui ja són uns altres. Com ja fa anys deia el situacionista Guy Débord, vivim entre dos mons: el d'abans ja no existeix, i el nou no el reconeixem encara. El meu discurs d'abans començava si fa no fa així:

Catalunya, cruïlla de cultures

La immigració, a Catalunya, no és pas un fenomen recent ni ocasional, sinó connatural, des de la seva mateixa geografia, des dels orígens de la seva història.

Catalunya és un país amb una situació singular per les coordenades que formen els seus punts cardinals: a llevant del ponent de la Mediterrània i, alhora, al nord del Sud i al sud del nord d'Europa, tramuntant els Pirineus: una cruïlla de cultures, una terra de trobaments.

La Mediterrània ha estat, des de temps ben antics, un univers de comunicacions i d'intercanvis comercials i culturals, pàtria comuna dels pobles de les seves riberes septentrional i meridional, «mar nostre», àmbit d'una puixant civilització.

Els Pirineus són l'eix transversal, l'espinada que vincula, a un vessant i l'altre, diversos pobles, una cultura tradicional comuna, i també una pàtria natural. A llevant, la serralada s'abaixa fins a mar.

El territori que avui és Catalunya és un corredor geogràfic i històric que han creuat –venint del nord, venint del sud– migracions i invasions de pobles al llarg de la geografia i de la història. Catalunya és i ha estat de sempre una terra de trànsit i d'assentament, la ruta preferent dels moviments humans vers Europa i vers Àfrica, passadís i cruïlla. Catalunya és un país obert, una nació oberta.

La muntanya i el mar han estat dos mons contraposats, enfrontats sovint en el transcurs de la història de Catalunya, però la seva dialèctica ha estat creadora. El tercer costat d'aquest triangle que forma el mapa de Catalunya és el peninsular, l'hispanic: en formem part geogràficament i a través dels avatars de la història.

Catalunya és terra de trobaments de gents i de cultures. El seu poblament és antiquíssim. L'escriptor Pere Coromines, a *Elogi del paisatge català*, ho sintetitza amb aquestes paraules: «Per tots els temps històrics, els pobles que han vingut a la nostra terra ja n'hi troba-

ren d'altres.» I rebla aquesta constatació tot afirmant: «No som els fills d'una sola sang.» I Antoni Rovira i Virgili considera els catalans un «poble mixt».

Uns dels nostres avantpassats van arribar per mar, i d'altres, per terra, en grans immigracions. Les unes, provinents del nord d'Àfrica o del sud peninsular; d'altres, del nord d'Europa o de l'orient mediterrani. I cada poble venia amb la llengua i la cultura pròpies, els seus costums i les seves formes de vida, els seus ritus i les seves creences, les seves arts, els seus treballs, les seves festes.

Jaume Vicens i Vives assenyala els motius, les causes i els efectes d'aquestes continuades migracions en el fet que Catalunya és «un passadís geohistòric», i explica com i per què la seva situació geogràfica ha definit una sèrie de caràcters específics en la manera de ser del poble català:

Un passadís geohistòric és un lloc de pas entre mons geogràfics i culturals diversos [...] Els pobles que habiten aquests passadissos són sotmesos a considerables pressions humanes: les unes pacífiques, les altres bèl·liques. El joc d'ambdues tendències, contínuament desvetllat pel flux i reflux de les circumstàncies històriques, engendra una permanent tensió vital, desenvolupa determinades energies, [...] fa que sorgeixin del seu esperit poderosos corrents de resistència que el creen i recreen en el transcurs dels segles. És refractari a la passivitat, la pitjor de les malures que poden corcar i malmetre els pobles. [...]

L'anar i tornar de gent estranya en el nostre territori ens ha tornat a vegades incongruents i paradoxals. Som fruit de diversos llevats i, per tant, una bona llesca del país pertany a una biologia i a una cultura de mestissatge. No remuntant-nos més enllà de l'època carolíngia, sabem que el rovell d'ou de la nostra pagesia el formaren *homines undecumque venientes*: homes que venien de qualsevol part. [...] I des d'aleshores el moviment d'immigracions mai no ha cessat.

Ruta preferent dels moviments humans vers Europa i vers Àfrica, passadís i cruïlla, Catalunya és, geogràficament, un país obert, i, històricament, una nació oberta.

La carta de repoblació de la part d'Osona i el Bages emesa per Guifré el Pelós, al final del segle IX, diu: «Que si un esclau o esclava, o algun altre home amb dona d'altri, o una desposada, o un lladre astut, o algun falsari o criminal anessin a viure entremig d'ells, residissin segurs entre tots els altres habitants [...]» Se'ls ofería el perdó, la propietat lliure dels seus béns, l'exempció d'impostos i el dret a prendre's el doble del dany sofert. Els nostres avantpassats eren *homines undecumque venientes*, gent vinguda de qualsevol part, immigrants en una terra de ningú, i de no gaire bona estofa.

Segons la demògrafa Anna Cabré, si a Catalunya no hi hagués hagut immigració en els darrers cent anys, només comptant el creixement vegetatiu la població catalana no arribaria als dos milions i mig de persones: la resta, fins als quasi set milions, la formen, segons l'expressió de Paco Candel, onades successives d'«altres catalans».

De la mateixa manera que el poble català ha estat pastat de diversos pobles, la seva cultura ha estat forjada de diverses cultures; la seva llengua, de diverses llengües, i les seves tradicions, a còpia d'integrar diverses tradicions. La cultura catalana és el resul-

tat d'una herència sotmesa al flux de continus i diversos mestissatges que la recreen i la dinamitzen.

La majoria dels signes culturals d'identitat catalans són el feliç resultat de la diversitat de cultures que al llarg dels segles han poblat Catalunya. I és que, com adverteix el filòsof Josep Ferrater Mora a *Les formes de la vida catalana*, «ser original no significa viure exclusivament de si mateix».

Des dels orígens, Catalunya ha experimentat i experimenta una continuada multiculturalitat, una diversitat que no és pas un fet circumstancial, sinó un tret constitutiu del seu ser i esdevenir: el patrimoni cultural català, la llengua pròpia, és també el resultat d'una sedimentació integradora d'aportacions successives.

Aquesta tradició d'interculturalitat va més enllà d'una simple interetnicitat, d'un mer contacte entre majories i minories poblacionals de procedències diverses. La interculturalitat comporta un diàleg obert i enriquidor d'identitats contraposades, la incorporació d'expressions i jocs vitals nous i diferents dels rebuts per tradició dels nostres pares i avis, en una dialèctica permanent entre innovació i tradició. En paraules de J.V. Foix, «m'exalta el nou i m'enamora el vell».

Aquesta tradició continuada, continua i continuarà. No hem respost mai als immigrants amb una fórmula a aplicar, ni tampoc des de la improvisació; ni amb un abandó o una renúncia a la pròpia cultura, ni amb una actitud dominant, ni des de la imposició, ni amb resistències tancades als valors dels altres; sinó des de la tensió vital –com deia Vicens i Vives–, des del conflicte que cal resoldre dialècticament. La nostra toponímia, els nostres gentilicis i la nostra parla manifesten aquest mestissatge continuat que no ha fet més que reforçar una identitat a partir de velles i noves identificacions...

Cap on van els valors?

Guardaré, tanmateix, el meu discurs de fins ara a la memòria del meu ordinador, perquè ja és hora, crec, de començar a esbossar-ne un altre tot donant, d'entrada, espai a moltes i diverses veus. Prendré com a punt de partida el llibre *Cap on van els valors?* publicat per la Unesco l'any 2005, i que aplega les aportacions de cinquanta-un intel·lectuals de diverses procedències culturals. Tots ells arriben a remarcables coincidències en les preguntes que plantegen sobre civisme, educació i valors, més que no en les respostes, si bé la primera part ja és important: saber quins són els reptes.

Però, compte, no és des de la globalització, sinó de la universalitat, que poden abordar-se les respostes. Jean Baudrillard distingeix clarament *global d'universal*, ja que l'analogia entre els dos termes és enganyosa:

La universalitat és la dels drets humans, les llibertats, la cultura i la democràcia. La globalització és la de les tècniques, del mercat, del turisme i de la informació. La globalització serà irreversible; en canvi, el concepte d'universal més aviat es troba en via de desaparició, almenys com a sistema de valors a escala de la modernitat occidental, sense equivalent en cap altra cultura. Tota cultura que s'universalitza perd singularitat i mor. [...] La diferència és que les altres cultures van morir a causa de la

seva singularitat, o sigui, d'una bona mort, i en canvi nosaltres morim per la pèrdua de tota singularitat, per l'exterminació de tots els nostres valors.

Baudrillard precisa que no és el localisme el que succeeix al centralisme, sinó la dislocació. I que la globalització és alhora homogeneïtzació i discriminació, ja que dessolidaritza les estructures existents a fi d'integrar-les.

Un dels nous reptes és preservar la diversitat cultural. Jérôme Bindé reclama un replantejament del contracte social que ha fonamentat fins avui la societat occidental i proposa la formulació de quatre nous contractes:

- un nou contracte social basat en l'educació per a tothom al llarg de tota la vida, per eradicar la pobresa absoluta i promoure els valors democràtics i unes autèntiques societats del coneixement;
- un contracte natural que faci de l'ésser humà, ja no l'amo i posseïdor de la natura, sinó el dipositari d'aquesta;
- un contracte cultural contra l'esgotament de la diversitat cultural;
- i un contracte ètic capaç de crear sentits nous.

Així ho complementa Aziza Bennani: «Que cadascú rebi la possibilitat de cultivar la seva diferència, de realitzar-se i desenvolupar-se en un context de pau.»

Els paranys de les identitats i de les diferències

Segons l'escriptora tunisenca Hélé Béji, l'origen cultural és la nova aristocràcia de la plebs; i és per això que el llenguatge de la diferència ha excitat la necessitat d'identitat, i la necessitat d'identitat pot destronar la llibertat. I, tanmateix, no és cert que la identitat s'hagi de fonamentar en la diferència, sinó en els aspectes comuns d'allò que ens distingeix. Però la tendència més generalitzada cerca més, i a vegades compulsivament, allò que tenim (o que els altres tenen) de diferent (diferent de nosaltres), que allò que tenim d'iguals o de comú, és a dir, la identitat humana. Diversitat de fets i situacions, pluralitat de protagonistes, unitat de significació.

Quan la identitat no va més enllà de la dèria diferenciadora, sovint acaba derivant en idiotisme cultural. La diferència entre llengua i idioma expressa prou clarament aquestes actituds. Com deia el sociolingüista valencià Lluís Vicent Aracil, la llengua serveix per comunicar-se, i si no comunica, no és llengua; en canvi, l'idioma serveix per diferenciar-se. A l'hora de relacionar-se, hom pot actuar en clau de llengua o en clau d'idioma. (Cal recordar que el terme *idioma* pertany a la mateixa família lèxica que *idiosincràsia*, *idiòcia*, *idiota*, és a dir, allò o aquell que remarca els trets propis per damunt dels comuns, les diferències per sobre de la comunicació amb els altres.)

Paul Ricoeur adverteix d'un parany força usual en els discursos actuals: la idea d'identitat col·lectiva. L'instint de seguretat, diu, tendeix a rebaixar-la a la professió de trets immutables de naturalesa essencial o substancial. Tanmateix, la identitat és de natura essencialment històrica i està formada per una diversitat de fets, una pluralitat de protagonistes, una

barreja d'atzars, de casualitats heterogènies, d'intencions, de projectes, que s'aguanta per la intel·ligibilitat de l'acte narrat:

Hem d'aprendre a explicar d'una altra manera els mateixos fets, en funció de projectes nous que contribueixen a renovar-ne la interpretació. També hem d'aprendre a deixar que els altres ens expliquin la nostra història, especialment quan la humiliació dels uns coincideix amb la glòria dels altres. [...] L'única universalitat digna de ser invocada només es pot enfocar com a horitzó dels intercanvis. [...] hem d'acceptar que en les nostres històries vitals hi han coses indesxifrables; en els nostres desacords, coses irreconciliables, i coses irreparables en els perjudicis que hem patit o infligit. Quan s'ha admès aquesta part de dol, podem lliurar-nos als llums encreuats entre centres de cultura dispersos, a la reinterpretació mútua de les nostres històries i a la tasca inacabada per sempre de traducció d'una cultura a una altra.

Cal abandonar la visió de la història que Occident ha imposat. L'alliberament dels antics pobles colonials la fa tornar obsoleta. Com diu Gianni Vattimo, les cultures dels pobles «tercers» ja no es deixen situar en la mitologia occidental: són pobles diferents, no pas primitius. La nostra, en canvi, és una civilització decadent: un excés de memòria i de records ens impedeix crear valors nous. La força i la feblesa d'Occident resideixen en el fet que ja no creiem en els valors, mentre que els adversaris són fanàtics disposats a morir i, sobretot, a matar. L'error, però, seria creure que l'única manera d'evitar els assalts de grups o de societats fonamentalistes és tornar-nos fonamentalistes nosaltres mateixos: hi ha qui intenta conduir-nos cap a aquesta solució, i són poderosos els que tiben en aquesta direcció.

Hélé Béji adverteix del risc a què pot portar una sobrevaloració de la dimensió cultural en la consciència de la humanitat, en especial el discurs segons el qual la cultura és el fonament o l'essència de la nostra humanitat. Aquesta tendència es basa en l'equivalència de totes les cultures entre si, sense que es pugui dir que hi hagin cultures superiors ni inferiors, pel fet que totes tenen dret al reconeixement universal. La deriva d'aquest discurs porta sovint a gèrmens de discriminació en la mesura que el caràcter cultural ha substituït el racial i que cada cultura, sigui poderosa o feble, tendeix a convertir-se en una apologia d'ella mateixa i a reivindicar la pròpia raó:

Aquí és on la il·lusió cultural fa més mal: quan es considera que algú és humà perquè té una cultura, i no per naturalesa, quan la dignitat de l'home queda tancada en el seu origen ètnic, religiós, nacional o imperial.

Béji hi insisteix:

Un contracte que, de fet, només fos cultural podria estar viciat de principi i tenir un contingut incoherent, perquè li mancaria una cosa essencial: la preocupació ètica. [...] Un contracte cultural, doncs, prèviament haurà de deixar de creure en la innocència de tota cultura, plantejar l'ambigüitat moral de cadascuna, reconèixer els instints violents o pacífics que té, les seves inclinacions humanes o inhumanes, els seus actes de llibertat o de tirania, deixar de veure els seus orígens com una raó superior, les seves conviccions com un dret, la seva diferència com un culte, la seva pertinença com una vanitat, i la seva identitat com una virtut.

Assimilació, gueto o interculturalitat

En síntesi, es podrien perfilar tres actituds, tres polítiques, per abordar la diversitat cultural d'una societat, en el nostre cas la nostra, generada per la immigració recent.

- 1) L'assimilació és una d'elles: seria com l'aplicació del principi republicà de la igualtat enfront de la desigualtat. Però diferència no és pas desigualtat. La concepció de diferència, d'alteritat, potser és intrínseca a la nostra naturalesa, però no hi ha cap raó perquè la diferència hagi de comportar desigualtat. Cal advertir, tanmateix, que sovint s'utilitza la paraula «integració» per justificar, des de la confusió, polítiques assimilacionistes: la integració, en tot cas, ha de ser «cosa de dos»; si és unilateral, sobretot en el cas de la cultura dominant –no pas superior, com defensaria falsament un darwinisme cultural– sobre la cultura dominada, no és més que pura assimilació. En tot cas, caldria distingir entre integració social, que reclama la igualtat de drets i d'oportunitats, i integració cultural, que pretén justificar l'assimilacionisme.

Alain Touraine, en la seva anàlisi de la conquesta successiva dels drets humans a través de la història, observa tres grans conjunts de drets que es formulen en tres etapes successives: en la primera, els drets polítics, que constitueixen la democràcia política i pels quals hom accedeix a la ciutadania; en la segona, els drets socials, que deriven del treball i defineixen la democràcia social; i actualment, els drets culturals, que fonamenten la democràcia cultural. Aclareix, tanmateix, que el dret cultural va més enllà del dret a la diferència, ja que suposa l'oportunitat de combinar la participació en el món general i la capacitat de mantenir, reinterpretar o inventar una o diverses identitats:

La universalitat no és un contingut, sinó un dret. La universalitat és el dret que tots tenim de ser iguals i diferents alhora. És el dret que tenim de construir cadascú una resposta singular.

- 2) La segona actitud, l'altra política a emprendre davant la diversitat cultural, és la del gueto o l'*apartheid*. El discurs argumental exalta la puresa de les races i les cultures com un valor a preservar, enfront del mestissatge, que suposaria una pèrdua o una mixturació de les identitats. Com si hi haguessin cultures, races o identitats pures. Una política aïlladora, marginadora, està al servei d'una ideologia i es concreta en la demarcació de reserves territorials o urbanes en barris separats, internament homogenis i externament diferents. Hom separa, hom és separat. És l'exclusió.

En aquest sentit, cal rebutjar les diverses formes d'«apartheid educatiu» que estan sorgint, sobretot en relació amb les resistències a l'acollida d'alumnat immigrant en moltes escoles concertades, i en l'enduriment de les diverses formes d'«apartheid urbà» –els anomenats barris vulnerables o, més ben dit, vulnerats–, que constitueixen un repte per a la lluita contra la pobresa, però també per a la democràcia. Cal canviar, doncs, la ciutat i l'escola, a través de la ciutat educadora –d'aquell «aprendre a ser» en què Jacques Délors resumia el seu informe a la Unesco, que incloïa aprendre a conèixer, aprendre a fer i aprendre a viure junts–, si volem canviar la vida al segle XXI i lluitar amb eficàcia contra el racisme, la discriminació racial, la xenofòbia i la intolerància.

Aquesta és una responsabilitat tant dels governs com dels principals actors de la societat civil, per tal que la societat no es converteixi en incivil a la base i perquè cada ésser humà tingui reconegut el gaudi efectiu de tots els seus drets.

3) La tercera actitud, la realment dialèctica, és la que es fonamenta en la interculturalitat, és a dir, en l'intercanvi i el diàleg entre cultures. Un diàleg que alhora s'ha de vincular al diàleg intracultural (dins la pròpia cultura, i, d'una manera molt especial, intentant declinar els valors socials, polítics i culturals en gènere femení) i al transcultural (entre generacions, en la línia que assenyalava l'antropòloga Margaret Mead: en totes direccions).

Les diferències impliquen, d'antuvi, tensió o conflicte entre els dos pols que s'oposen mútuament. Una forma de suprimir la tensió és per negació de l'oponent, és a dir, exclouent-lo. Una altra forma és per autonegació o renúncia a la pròpia individualitat. Si l'oposició es troba en el si d'una mateixa societat, quan aquest «altre» conviu o vol conviure amb «nosaltres», la primera temptació és l'exclusió de «l'altre», la segregació social del «diferent».

La dialèctica, en canvi, no suprimeix la tensió, sinó que parteix del conflicte per arribar a implicacions mútuament enriquidores. Perquè les cultures, seguint la concepció constructivista, no són construccions estàtiques, sinó que estan en contacte amb altres cultures, i el contacte és interacció, és a dir, alteració. En música, en arts plàstiques, en literatura i en gastronomia, els intercanvis, les fusions i els mestissatges solen ser benvinguts, encara que només sigui per exotisme. En canvi, en l'univers dels costums i les creences, tendeixen a pesar les identitats tancades.

Però sense interculturalitat no hi ha evolució, i sense evolució la cultura es torna estàtica, es gira al passat, s'essencialitza, es petrifica. Seria el cas d'una cultura que pretengués viure d'ella mateixa, bastar-se amb els valors rebuts dels seus avantpassats, sense incorporar valors nous vinguts de fora. La interculturalitat, doncs, és l'única via que pot generar un intercanvi a partir de la diferència. Conviure en la diversitat és conviure en la complexitat, una complexitat harmònica i dinàmica.

La interculturalitat comporta mestissatge, si bé hi han diferents models i diferents actituds envers el mestissatge: el que parteix d'una renúncia o relativització de la pròpia identitat, i el que parteix de la pròpia identitat per obrir-se a noves identifications. El primer model seria el que els antropòlegs anomenen *melting pot*, és a dir, el *pot-pourri*, l'olla barrejada, on tots els sabors es barregen i es confonen. L'altre seria el del *bowl salade*, el bol de l'ensalada, on cada sabor es reconeix, s'aprecia i ressalta en contacte i en contrast amb els altres. No cal dir que el segon model és el més suggeridor i enriquidor, ja que no reclama renúncies, sinó voluntat de diàleg i de descoberta.

També el diàleg interreligiós s'hauria de situar dins aquesta interculturalitat, bo i afavorint la creació d'espais de diàleg que facilitessin un acostament comprensiu i convivencial entre creients de base de les diferents religions en l'àmbit local, més accessible, més vivencial i més fecund –incloent-hi la pregària i la celebració– que el diàleg institucional o merament teològic entre confessions religioses. No deu ser que Déu és interreligiós?

Des del punt de vista de les religions, aquesta seria una oportunitat de trobaments enriquidors; des del punt de vista de la ciutadania, permetria abordar amb serenor i equanimitat els problemes i les dificultats que en casos determinats poden comportar el veïnatge, la

convivència i la necessitat de llocs de culte. Encara més, seria un testimoni de tolerància i un estímul per a la pau. Com ha dit el teòleg Hans Küng:

No hi haurà pau entre les nacions sense pau entre les religions. No hi haurà pau entre les religions sense un diàleg entre les religions. No hi haurà diàleg entre les religions sense uns estàndards d'ètica global. I el nostre planeta no sobreviurà sense una ètica global.

Però el plantejament dialogal que és possible d'establir davant la multiculturalitat, no sembla tan fàcilment assumible des de la diversitat religiosa, a causa de la seva forta pressió institucional i dogmàtica, a causa del fort pes de les creences i de les pràctiques religioses, sobretot pel que fa a les anomenades religions «de salvació», arran de l'exclusivisme del seu missatge: *extra Ecclesia nulla salus*, fora de l'Església no hi ha salvació.

Religió i espiritualitat

Aquí escauria de plantejar la diferència, i fins l'oposició, entre «religiós» i «espiritual»: segons Béji, el terme «religiós» suposa una tirania de la creença, mentre que el terme «espiritual» inclou la llibertat de pensament. Així, afirma que «un dels signes més inhumans de la cultura és la dissociació de religiós i espiritual», ja que la cultura de la llibertat desapareix davant la de la identitat. D'altra banda, sovint la religiositat pertany més a la psique que a l'esperit.

Alain Touraine reconeix, en aquest sentit, que la comunicació entre creences sempre és possible, mentre que la comunicació entre creences institucionalitzades és difícil.

Segons el professor senegalès Souleymane Bachir Diagne, l'espiritualitat va profundament lligada al valor de la tolerància «perquè ensenya l'actitud que fa parar esment en les diferents maneres en què la veritat es reflecteix en totes les coses». I diu que el fet d'implantar l'espiritualitat en la religió permet escapar-se de l'alternativa a què ens porta el paradigma religiós: o bé una guerra de religions, o bé la guerra a les religions.

En aquest sentit, una cultura, entesa com a cara espiritual de la humanitat, sempre porta, sota les forces que la poden frenar, el rebuig a tancar-se en ella mateixa, el rebuig a ser un moviment que només fos la inèrcia d'una imitació servil de la tradició. Cal superar els aspectes ètnics de les religions i fomentar els ètics, universalistes i democràtics.

No obstant això, les religions són viscudes sovint pels seus creients o practicants des d'una forma excloent d'abordar la pròpia religiositat, més que no entenent les religions com a fragments d'un mateix mirall trencat originari, en el sentit que deia Llorenç Gomis, que «les religions són particulars, la fe és universal».

I, tanmateix, hi han expressions de religiositat més madura, que entenen la relació interreligiosa des del diàleg i com una experiència enriquidora. Sumar en lloc de restar. Créixer en lloc de minvar. Compartir en lloc d'enfrontar. Cercar en lloc de defensar. Des del punt de vista de la ciutadania, una actitud madura permetria d'abordar amb serenor i equanimitat els problemes i les dificultats que en casos determinats pot comportar la necessitat de llocs de culte. Encara més, seria un testimoni d'harmonia i de tolerància i un estímul per a la pau.

Ja en el context dels Jocs Olímpics del 1992 de Barcelona, es va establir un lloc comú de culte entre les diferents religions, no pas amb intenció conjuntural, sinó de diàleg interreligiós, i es va constituir un Centre Abraham, partint de les grans religions abrahàmiques, el judaisme, el cristianisme i l'islam. Més recentment, el Fòrum Internacional de les Cultures 2004 va acollir el IV Parlament de les Religions del Món, amb valoracions finals prou positives.

Segurament caldria avançar en aquesta direcció fent de la pluralitat un valor i no pas un problema. Afavorir la creació de punts de trobada estables entre representants de les diferents religions i dels diferents cultes presents a la ciutat, de tal manera que la seva veu pogués ser escoltada, no sols en les situacions conflictives, sinó també en les propostes constructives, fins al punt d'esdevenir interlocutors amb l'Ajuntament i les altres institucions presents a la ciutat.

Però cal tenir en compte que la qüestió del dret i dels llocs de culte inclou no sols l'aspecte religiós, sinó també la necessitat i la demanda d'un espai o centre social de cada col·lectiu. Tant el cristianisme com l'islam es fonamenten en una comunitat de fe, de pregària i de culte: l'Església, o l'Umma, la comunitat islàmica de creients. Un espai, la mesquita, que entre els musulmans immigrants cobreix, no sols la funció de lloc de culte, sinó també la de centre social i espai de trobada.

No obstant això, la diferenciació dels llocs de culte no sempre coincideix amb la diversitat de religions, sinó sovint amb la diversitat de procedències. A tall d'exemple: les romeries procedents de la immigració del sud peninsular dels anys seixanta i setanta del segle passat no tenen per destí cap ermita ni santuari, ni les seves imatges solen rebre culte a les esglésies autòctones; i, quasi, ni en les parròquies dels barris sorgits d'aquella immigració. Es guarden en cases particulars, en magatzems o en espais de les mateixes entitats: l'església del país, de la mateixa religió, no els ha acollit encara plenament. I també cal constatar que, en lloc d'integrar les seves tradicions en les de la comunitat d'acollida, han optat per mantenir les pròpies deslocalitzant-les.

Cada cultura té els seus propis sants i marededéus –els seus propis penats, que deia Sèneca–, i també les seves pròpies festes. Per això els que van emigrar del sud d'Espanya ja fa més de quaranta anys, encara els treuen a passejar en les seves processons i romeries, una vegada l'any, com un ritu d'apropiació del territori.

Si així ocorre amb la religiositat catòlica originària del sud Península, més costarà en el cas dels col·lectius llatinoamericans i filipins, tot i ser majoritàriament catòlics a causa de la secular colonització espanyola. I encara més en el cas de religions diferents de la cristiana, sovint considerades enfrontades amb aquesta.

Tot ens fa adonar-nos que no són només les diferències religioses, de cultures, d'ètnies o de procedències, sinó també les que s'enfonsen en les condicions econòmiques i socials, és a dir, en la pobresa. Així ho expressava Montserrat Solerdelcoll, que fou treballadora social amb immigrants a Osona:

L'immigrant ens retorna una imatge que no ens agrada. Trenca el nostre imaginari de societat del benestar. És el viatge d'una pobresa visible, propera, quotidiana. Una alteritat que havíem allunyat en altres terres. Des de la distància ens sabíem solidaris, però ara la seva proximitat ens evidencia la nostra insociable sociabilitat.

Quina ha de ser, doncs, l'opció? La integració o la multiculturalitat? La integració social, certament. Ben altra cosa seria la integració cultural, que sovint deriva en assimilació.

Un altre dels temes en què hem de reflexionar és sobre si cal subvencionar o no les altres religions, mentre que l'Estat manté el finançament públic de l'Església catòlica. D'una banda, s'insisteix en la necessitat que les religions s'autofinancin, però no totes tenen el mateix poder adquisitiu, i l'autofinançament més aviat augmenta la discriminació entre elles. Caldria ajudar a corregir aquestes desviacions? Però això a quina administració correspondria?

Amb tot, una presa de posició d'aquesta mena portaria a reflexionar i qüestionar algunes de les pràctiques i apreciacions habituals. Com, per exemple, el que Ivan Iban, catedràtic de dret eclesiàstic, constatava sobre la tendència a posar les confessions religioses en situació d'avantatge respecte d'altres agrupacions (humanistes, filosòfiques, atees, etc.) que puguin donar respostes no religioses a les mateixes preguntes existencials.

«Quan el centre del món no ets ben bé tu»

Així ho deia Salvador Espriu, amb un deix d'ironia. I realment l'etnocentrisme, conscient o inconscient, és un prejudici que dificulta fortament el diàleg intercultural, i també l'interreligió, malgrat la vocació universalista del missatge. Cada religió té el seu centre del món –que coincideix amb la direcció vers on s'adreça la pregària i amb les fites dels grans pelegrinatges– i pren una aculturació determinada, des del llenguatge en què es formula fins als ritus amb què s'expressa, com seria el cas dels sagraments cristians que incorporen els sagraments naturals mediterranis: el pa, el vi i l'oli. I és que *cultiu*, *cultura* i *culte* són expressions d'una mateixa realitat.

El mitòleg Mircea Eliade diu que el centre del món no és establert per cap decisió humana, sinó que és revelat a través d'un esdeveniment significatiu. La comunitat el descobria i consagrava el lloc a través d'un sacrifici de comunió amb la divinitat i amb els avantpassats mítics. El ritu consistia en el traçat de les quatre direccions cardinals i en l'encerclament del territori al voltant del centre. Amb aquest acte es representava la cosmogonia: a l'interior, el món, el *mundus*; a l'exterior, el no-món, l'*immundus*. Perquè *mundus* vol dir alhora 'món' i 'pur', i *immundus*, 'no-món' i 'impur', és a dir, l'espai del nosaltres i el dels altres, dels *estranyos*, dels *estrangers*, dels *forasters*, dels de fora.

Els vells rituals d'Any Nou o de creació del propi món solien consistir en processons, romeries i aplecs als pedrons o les creus o a les ermites dedicades als sants o genis locals al voltant del propi terme: ritus comuns d'apropiació del territori i de vinculació amb el lloc, d'àpats comunitaris que reforcen el sentit de comunitat, i de jocs i ballades que expressen els vincles identitaris. Segurament tothom té un referent egocèntric, un centre íntim del món, allà on viu o lluny d'on viu, d'allà on ve i on retorna en la nostàlgia. El punt tel·lúric d'on rep la seva força, el referent de la seva identitat, allà on reposarà i on es retrobarà amb els seus. L'immigrant és el que ha hagut de deixar el seu centre –l'*omphalos*, com l'anomenaven els grecs, el 'melic'– i en viu lluny, «descentrat», tot i mantenir-hi un vincle original.

Des de l'experiència d'immigrant, Lahcen Fayk, de l'Associació Jameiat Essalam, de Manlleu, explicava la tensió vital dels seus referents, entre allò que va deixar i allò que es va endur amb ell, la seva inesborrable pertinença:

El retorn d'un immigrant no és més que un retorn físic, perquè la seva ànima i els seus pensaments estan sempre relacionats amb la seva terra natal, amb la qual hi ha un vincle espiritual.

Retornar-hi a les vacances, per a mi, és un viatge a la infància, és un reciclatge, una revisió amb detalls de totes les etapes de la meua vida. Cada camí, cada arbre, cada pedra... em recorden mil i un esdeveniments.

Quan arribo, tinc la impressió que el temps s'ha aturat. És allà on el vaig deixar a la partida. Res no ha canviat, malgrat «el gran canvi». L'any passat, per mi, és ahir.

Però al cap d'un mes ja penso en un altre retorn. Em trobo entre dos retorns: el retorn que he fet al meu país natal, i l'altre que he de fer cap al país que m'acull. L'un i l'altre són ben a prop del meu cor.

I Abdelghani El Molghy, un jove marroquí de Vic, en un poema referit al risc de fer-se a la mar en pastera des de l'altra riba de l'Estret, expressa amb prou claredat l'aposta per un nou centre del món on crear de nou la pròpia vida:

*Res no ens detura en aquest camí cap a la nova Meca.
Creiem en aquest mar, pou de miracles.
I si patim és perquè anem contracorrent.*

Tothom està vinculat a un referent, a un centre. Per sentit d'identitat, que està donada, o és conseqüència d'una identificació volguda. No hi ha veritable cosmopolitisme sense arrels, sinó que sempre es parteix del propi centre, de la pròpia consciència d'identitat o de la pròpia voluntat d'identificació: tot intercanvi o diàleg entre persones de diferents cultures ha de partir del mutu reconeixement de la consciència íntima de l'altre, del seu sentit profund de pertinença. L'únic que cal advertir, però, és que el propi centre no és el centre del món: l'egocentrisme no es pot convertir en un etnocentrisme.

El marc dels trobaments és la ciutat

L'arquitecte francès Roland Castro, al primer Congrés de Ciutats Educadores de Barcelona, el 1991, va formular personalment, des de la radicalitat, l'aposta ciutadana per la diversitat cultural en aquests termes:

Detesto el dret dels primers residents: el multiculturalisme és el nostre internacionalisme concret: la ciutat món, allí on hi ha el món sencer a la mateixa ciutat, és el nostre destí.

Perquè el marc dels intercanvis i dels trobaments és i ha estat sempre la ciutat. El pas de les dures i sovint conflictives relacions immediates de veïnatge cap al marc obert, plural i

actiu de la ciutat és decisiu. Per això és del tot necessari que siguem capaços d'elaborar una diagnosi rigorosa de la ciutat concreta on vivim i d'imaginar i optar per un model de ciutat que afavoreixi de manera enriquidora la pluralitat de ciutadans i ciutadanes. Avui, qualsevol pla estratègic de ciutat, qualsevol pla de govern, qualsevol prospectiva, ha de tenir en compte decisivament aquest fenomen de la immigració, dels nouvinguts, no sols des d'una miopia que es limita al present, sinó com una realitat clau del futur. Ja ho deia, fa uns quants anys, Alain Touraine:

Una fita important per a una política urbana és organitzar l'heterogeneïtat, fomentar la comunicació entre gent diferent, és a dir: disminuir les distàncies socials, suprimir guetos, actuar en termes de solidaritat.

Perquè, tinguem-ho ben present: al cap i a la fi, l'abordatge d'aquesta nova realitat té lloc fonamentalment a la ciutat, o almenys no pas al marge o fora d'ella.

II. Ponències del Seminari

La ciutadania pública

Salvador Giner

La ciutadania pública

La condició de ciutadà és l'assoliment més gran de la civilització moderna: tots els altres empal·lideixen davant seu. Encara més: qualsevol d'ells, des de l'accés universal a l'educació fins a l'assistència mèdica i sanitària a tota la població, té el seu fonament moral i jurídic en l'entronització de la ciutadania com a principi. Avui, la condició ciutadana permet als humans fer valer la seva humanitat.

La ciutadania és l'espina dorsal de l'ordre social democràtic de la modernitat. Per aquesta mateixa raó, també confereix sentit a la nostra història recent. Això, cal dir-ho sense temor davant el nombrós i creixent clan dels qui creuen saber de ciència certa que la història està mancada de qualsevol sentit. Així, és summament sensata la suposició, empíricament constatable, segons la qual hi ha hagut un corrent cap a la instauració de la ciutadania des de les revolucions laiques, que esclataren a les dues ribes de l'Atlàntic al final del segle XVIII, fins als nostres dies. Anunciada i raonada en les seves primeres albors per Alexis de Tocqueville, mereix una reconsideració i una anàlisi renovada. Ell no pogué preveure els alts i baixos, les desfetes i, fins i tot, les catàstrofes per les quals aquest corrent civilitzador estava destinat a passar. I aquests daltabaixos han estat tan grans, i han comportat tant de patiment, desolació i dany, que hom comprèn l'escepticisme amb què qualsevol amic de la democràcia ha d'enfrontar-se en mantenir que, malgrat tot, aquest corrent existeix. Un corrent circumscrit, precari, i subjecte sens dubte a caducitat. Però vitalment important. Constatar-lo no és, doncs, assumir cap grandiositat històrica, ni suposar el progrés indefinit i irreversible de la humanitat. És suposar tan sols que la lògica expansiva de la ciutadania constitueix un procés històric poc més que episòdic. És el característic de tota una era, la de la modernització, en incessant combat amb contracorrents i dificultats. Del resultat final, no en sabem res. Sabem només que, ara com ara, és bo posar l'espatlla en tot allò que pugui fomentar la instauració d'una democràcia cívica, d'una república de persones lliures. I de persones, també, materialment capaces de ser-ho: sense unes condicions mínimes d'existència, a cap ésser humà se li pot exigir l'exercici de la ciutadania, ni tampoc el de la virtut cívica en què s'assenta.¹

Les reflexions que s'exposen a continuació es fonamenten en tres supòsits. Primer, que la ciutadania és possible, progressivament possible, sempre que es consolidi dins d'una *politeia* republicana. Altres formes de *politeia* democràtica, la liberal pura, d'una banda, i la comunitarista, de l'altra, són incompatibles amb la plena ciutadania universal –per als membres d'una *politeia* determinada, ja que encara no es tracta aquí de ciutadania cosmopolita–, encara que no ho siguin amb una ciutadania més o menys restringida.² Segon,

1. Per a una substanciació detallada d'aquest axioma republicà modern, cf. S. Giner (2002), L. Moreno (2000) i D. Raventós (1999).

2. Per a una argumentació detallada d'aquesta afirmació, cf. S. Giner (2000); i (2002) per a un esbós de sociologia del republicanisme. La «ciutadania universal» és significativament distinta de la «ciutadania cosmopolita», però aquí no s'entra en l'assumpte. No obstant això, el vincle entre totes dues és la «virtut cosmopolita». Per a un esbós d'aquesta última, cf. B.S. Turner i C. Rojek (2001).

parteixo també del supòsit segons el qual la teoria republicana de la ciutadania només pot avançar si indaga les condicions socioestructurals de la fraternitat –en especial les que són adverses a una plena ciutadania de tots– i proposa solucions per millorar-les. En altres paraules: no n’hi ha prou ni amb la filosofia política ni amb l’ètica del republicanisme. Cal aconseguir, també, una sociologia de la fraternitat. I argumentar des d’aquesta sociologia. Tercer, per prosperar, la ciutadania exigeix un nivell mínim, una massa crítica d’homogeneïtat jurídica i d’afinitat cultural dins d’una mateixa societat (a més d’un mínim de condicions de vida que permetin al ciutadà, lliure de penúria, pensar en la cosa pública com alguna cosa potencialment seva). Un supòsit addicional, de caràcter metodològic, que va més enllà d’aquests tres criteris, és aquell segons el qual la ciutadania activa –és a dir, participativa en l’esfera pública– és la que atorga una mesura de la qualitat democràtica que posseeix una *politeia*. La bondat i el floriment de la *res publica* de la ciutadania es calibra, consegüentment, per la vitalitat i el pes de la ciutadania en el conjunt del cos polític. No només compten, per a la democràcia republicana, l’imperi de la llei, la representació parlamentària, les llibertats garantides i la independència de la voluntat aliena arbitrària –per dir-ho com Baltasar Gracián–,³ sinó que cal també una ciutadania proactiva. Espero donar compte d’aquestes afirmacions al llarg dels paràgrafs següents.

Les tres ciutadanies

Les societats que gaudeixen de *politeies* constitucionals democràtiques basen el seu ordre polític en la delegació popular de poder i autoritat en cossos de legisladors, governants, administradors i magistrats.⁴ Els dos primers solen ser electes. La resta, nomenats pels electes. Queda un conjunt de drets cívics –els d’opinió, manifestació pública i recursos contra les autoritats– que continuen mantinguts per la ciutadania.

Aquesta situació divideix automàticament el cos polític en dos sectors: el format pels qui mantenen càrrecs –legisladors, magistrats, funcionaris– i els qui integren la societat civil.⁵ Aquesta és la dicotomia clàssica de la *politeia* democràtica. Tot i que presenta problemes d’interpretació i sovint de demarcació entre les dues esferes, aquí no serà objecte directe d’anàlisi, sinó que aquesta última se centrarà en la natura dels ciutadans que cauen dins del vast àmbit dels governats i sobre les seves formes d’entrada i participació en l’esfera pública.

La institució de la ciutadania és una de les conseqüències històriques de la vida urbana. És el resultat de la destribalització de la societat que ella inevitablement genera,⁶ primerament intramurs, i després també extramurs. La producció urbana de la ciutadania és el pas previ a l’altra creació de la ciutat, la democràcia. (Dissortadament, la segona no sempre ve després de la destribalització, però certament no hi ha democràcia sense aquest pas previ.) Durant un llarg temps la ciutadania es donà sols en certes ciutats, democràticament o semidemocràticament constituïdes. De més a més, la ciutadania moderna

3. Gracián (1650).

4. La generalització és vàlida sempre que es tinguin en compte les excepcions circumscrites conegudes (els casos de Nova Anglaterra i dels cantons de la Confederació Helvètica), així com els casos –no governamentals– de democràcia industrial o veïnal (a Hispanoamèrica o Sud-àfrica).

5. Per a l’ús de l’expressió “societat civil”, cf. S. Giner (1996b).

6. Tal com demostrà al seu dia Fustel de Coulanges en el seu estudi clàssic sobre la ciutat antiga.

procedeix de la territorialització d'aquesta institució, gràcies al suport d'una nova institució, l'Estat. La democràcia resultant es fonamenta en la dicotomia entre governants, administradors (amb facultat executiva) i legisladors, per una banda, i la ciutadania sense càrrecs, tot i que amb dret a opinar, protestar o aprovar, associar-se i manifestar-se col·lectivament, per l'altra. (Un tercer element fou la consolidació d'una lleial oposició al govern, plenament legítima, formada també per ciutadans amb càrrec.) Des d'aquest instant, es plantejà la qüestió –filosòfica i, alhora, pràctica– de l'abast de l'activitat política, de la participació, de la ciutadania sense càrrecs.

L'atenció rebuda per aquesta última no ha estat pas escassa des de les primeres albors de la democràcia fins avui dia. Abunda la literatura dedicada a la participació de la ciutadania o la seva absència, així com a la manipulació dels ciutadans i a la demagògia i els seus límits. La teoria política democràtica no ha ignorat el cos dels ciutadans. Però aquesta atenció no és comparable a la rebuda, des de sempre, per la classe política. El que era decisiu per a una teoria era esclarir la concurrència entre elits, la dinàmica entre faccions o partits, les tendències oligàrquiques dins de cadascun d'ells, i així successivament. Evidentment, conèixer la natura i la dinàmica de la ciutadania no dedicada professionalment a la política ni detentora de funcions públiques posseïa, per a aquesta mateixa teoria, molt menys interès.

De fet, abundants observadors han ignorat el pes de la ciutadania i l'han considerat una cosa secundària en la vida d'una *politeia* democràtica. Alguns, tanmateix, s'han plantejat la vida política activa de la ciutadania ordinària com una cosa crucial per a la democràcia. D'aquesta manera assumien que aquesta només existeix de debò en el marc d'una població dotada d'un mínim d'activitat pública. Aquest *mínim de ciutadania* hauria de ser molt superior, no obstant això, a la mera participació ciutadana en les eleccions o altres consultes populars pròpies de qualsevol democràcia.

No és possible determinar de ciència certa el nivell participatiu que caracteritza la ciutadania que compleix aquest mínim. Podem esbossar, això sí, alguns dels seus trets. D'antuvi, sabem que la ciutadania en la qual, des d'una *perspectiva política cívica*, cal parlar no és necessàriament la que conflueix en les manifestacions públiques multitudinàries, que jalonen la vida d'una democràcia i que arriben a constituir una part essencial de la història i fins i tot de l'èpica. Ni tampoc, a l'altre extrem, el comportament abstencionista en el vot i en l'opinió pública. Tant l'*Stimmungsdemokratie*, o democràcia emocional, com l'apatia són radicalment distintes, si no hostils, a la veritable democràcia cívica. No pas la mera desafecció a un règim democràtic. S'erren els qui han fet un problema de la desafecció a la política en condicions de democràcia, pensant que és alguna cosa preocupant i perillosa,⁷ ja que aquesta desafecció envers els governs democràtics no és necessàriament apatia, sinó un sentiment de malestar i fatiga capaç, en certs casos, d'estimular iniciatives cíviques molt significatives.

En efecte, l'escepticisme envers els partits polítics o la política partidista socava la democràcia solament si representa un replec absolut cap a la privacitat, acompanyat de manifestacions privades de cinisme polític. En canvi, l'activitat pública no partidista que brota de l'àmbit privat cívic és part essencial de la democràcia i la reforça. (Una altra cosa, ben diferent, és que la teoria i la ciència polítiques li hagin dedicat tan poca atenció fins

7. Pharr i Putnam (2000).

avui.) Allò que sens dubte ha d'anomenar-se *el privat públic* consisteix en l'exercici de la virtut cívica amb mitjans diferents dels partidistes o funcionaris públics. Des d'una associació de veïns a una organització cívica altruista (sovint anomenada amb l'equívoc nom d'«organització no governamental»), qualsevol coalició de ciutadans establerta per aconseguir objectius públicament lloables, fins i tot si són incòmodes als governs, pertany a la democràcia, i en especial a la republicana. Sovint hi ha societats democràtiques amb un fort grau de descontentament o desafecció al govern entre la ciutadania que, no obstant això, generen una forta activitat pública de caire cívica, una potent presència del privat públic. Això és així, no a pesar que estigui present la desafecció, sinó precisament perquè ho està. En aquests casos, el desencant engendra participació. Encara que sigui a través d'altres mitjans dels previstos per certs manuals. L'activitat del privat públic és la continuació de la democràcia a través d'altres mitjans.

Tota teoria democràtica que no pari esment, de manera fonda, en la presència cívica en l'àmbit públic és incompleta. El privat públic és un component crucial de l'estructura lògica de la bona *politeia*. Conseqüentment, la distinció tradicional entre una ciutadana activa (enquadrada en partits) i una altra de passiva (i fins i tot indiferent o apàtica) és pobre. La qualitat d'una democràcia depèn, així mateix, de la textura de l'activitat pública present en la societat civil.

Anàlitzant, doncs, cal distingir tres categories de ciutadans segons la manera i la intensitat de la seva participació en la *politeia* democràtica. Els *polítics* són els ciutadans amb càrrec, en el govern o l'oposició, així com en l'administració de la cosa pública, per als quals la política o la seva aplicació són part essencial de la seva ocupació o professió. Els *ciutadans passius* són aquells que es limiten a complir amb un mínim d'obligacions, tot i que en moments efímers d'emoció col·lectiva es poden manifestar públicament. Per a ells l'exercici de la virtut cívica consisteix en l'obediència rutinària a l'autoritat legítima, és a dir, al pagament de contribucions sense evasió fiscal detectable, el relatiu bon comportament en la via pública i altres expressions de bona conducta cívica acceptable, a més de la seva presència a les urnes.

Són, d'altra banda, *ciutadans actius* els qui, sense ser professionals de la política, interveuen en l'esfera pública per millorar les condicions de la vida democràtica, exercir la seva pròpia llibertat i, sobretot, cultivar la virtut suprema de la república, la fraternitat. Els ciutadans actius són, essencialment, *proactius*, és a dir, que prenen iniciatives per complir aquests objectius, al marge o més enllà de situacions que els hagin perjudicat o danyat. En altres paraules: les freqüents protestes ciutadanes contra decisions governamentals, que arriben a ser altament mobilitzadores, no es componen, necessàriament, de ciutadans actius en sentit estricte. Així, la construcció d'un presidi en un barri que provoca l'airada resposta de la gent que l'habita, no fa aquestes persones ciutadans actius, o proactius. N'és una prova el fet que, al mateix temps, esperen del govern una més gran repressió contra la delinqüència i l'ampliació de les institucions carceràries.⁸ La ciutadana passiva, quan és merament *reactiva*, per més que s'agiti, no entra en la categoria de la proactiva. (Aquesta requereix tenacitat, continuïtat i voluntat de presència en l'espai públic, més enllà de qualsevol greuge específic o interès circumscrit que calgui defensar.) Una altra cosa és que, en certs casos, una reacció defensiva original desencadeni ulteriorment una metamorfosi del moviment en què s'encarna en direcció altruista proactiva.

8. Són sobrereres les referències a la vasta literatura sobre els *nimbos* (*not in my back yard*) i el seu lloc ambivalent en la vida democràtica.

La distinció traçada aquí entre participació i passivitat ha de distingir-se amb molta cura –encara que hi hagi paral·lels subtils– de l'altra distinció, clàssica, tan ben elaborada per Benjamin Constant, entre la ciutadania participativa de la plaça pública i el dret a la privacitat i a l'àmbit íntim.⁹ Aquest últim inclou el dret a no estar a l'àgora, a retirar-se a la llar o al conreu dels quefers i afeccions pròpies (sense que Constant assumís que els antics no disposaven, en nombrosos casos, del dret a retirar-se o a abstenir-se de participar en la cosa pública). Que la llibertat dels antics, com assenyalava Constant, no fos equiparable a la dels moderns, que certament inclou aquest dret a retirar-se i a no participar i a estar sol, de cap manera no entela la qüestió de dilucidar quina mesura d'indiferència ciutadana pot admetre avui la democràcia sense menyscar de la seva natura com a tal.

Les «tres» ciutadanes són manifestacions d'una única categoria bàsica, la de *la* ciutadania, que uneix i legitima totes tres. Són tan diferents, però, que mereixen tractar-se talment per comprendre-les. Representen altres *tipus ideals* d'inserció en la *politeia*. Cadascuna pivota sobre un element polític diferent: a) *L'autoritat* és pròpia del càrrec, la representació i l'habilitació per a l'exercici del poder, d'acord amb la llei, sobre els altres ciutadans. b) *El dret a l'existència digna* és pròpia de la mera ciutadania, i inclou proteccions legals, garanties de llibertat, subsidis i serveis, així com drets de veu i vot. c) *L'altruisme*, com a conreu del privat públic, és l'exercici de la virtut cívica per part d'aquells ciutadans que així ho desitgen. La virtut cívica no es deixa confondre amb el mer civisme (i tampoc no ha d'identificar-se altruisme amb fraternitat, tot i que hi hagi similituds entre els dos conceptes). El civisme és una virtut menor crucial, ja que sense ell és impossible la convivència civilitzada. La virtut cívica pròpiament dita és la promoció privada, activa i lliure, de béns públics comuns o de les bones condicions de vida de tercers (en termes filosòfics, consisteix en la promoció intencionada de la vida bona dels altres i, a través d'aquesta promoció, de la vida bona pròpia). Una associació cívica dedicada a la protecció ambiental, per exemple, compleix la primera missió, la cura i el foment d'un bé públic. Una altra dedicada a combatre l'explotació del treball infantil i a fomentar l'escolarització de la infància, intervé a favor d'uns tercers específics. Compleix la segona. En tots dos casos s'honora la quinta essència de l'ètica política republicana.¹⁰

La realitat permet tants clarobscurs com es desitgen en l'anàlisi d'aquests tres tipus ideals, així com matisacions pel que fa als diversos trànsits d'un estat a l'altre (un ciutadà és proactiu en una època de la seva vida, i deixar de ser-ho en una altra). De la mateixa manera, la intensitat i la qualitat de la participació han de tenir-se en compte abans d'emetre judicis morals o decidir si una forma de participació és beneficiosa o perniciosa per a la vida de la república. L'ocupació d'edificis abandonats que atempti contra drets de propietat pot fer-se en nom d'una redistribució més equitativa de la riquesa alhora que incrementa en certs casos la insalubritat o produeix el deteriorament d'immobles, per exemple. Allò que sol anomenar-se activisme varia en cada cas: és tan activista qui esgrimeix gairebé professionalment la causa d'un moviment social cívic i no partidista, com el ciutadà que expressa la seva preocupació i els seus anhels solidaris d'una manera individual. És a dir,

9. Constant (1819) i Sánchez Mejía (1992).

10. Aquesta ètica política inclou nocions que posseeixen una afinitat electiva mútua (altruisme, fraternitat, virtut cívica i participació pública) i que són diferents entre si però que formen una família conceptual i denoten facetes distintes de la convivència democràtica en el si d'una comunitat complexa i diversa. S'empren en el present text per subratllar aspectes diferents del que s'analitza, però no es confonen entre si.

la virtut cívica pot emmarcar-se en una organització voluntària o pot expressar-se individual i independentment, sense que sigui possible considerar que una d'aquestes dues manifestacions sigui superior a l'altra. Depèn, a més, del fet que els llaços i les xarxes socials n'afavoreixin l'exercici: el ciutadà proactiu no sol ser un heroi solitari.¹¹ Totes aquestes varietats i matisos presenten algunes dificultats interpretatives. No s'esclareixen fàcilment. Però no impossibiliten l'anàlisi de la dimensió ciutadana de la vida democràtica.

Més enllà d'aquestes dificultats, tanmateix, la distinció de les tres ciutadanes supera algunes de les assenyalades per la dicotomia tradicional entre elits polítiques i electorat potencial. Cenyir-s'hi condemna la teoria democràtica a no anar més enllà de les concepcions clàssiques, com la de la circulació de les elits de Pareto, la de la llei de ferro de l'oligarquia de Michels, la de l'empresariat polític d'Schumpeter i la de la poliarquia de Dahl. Totes elles, i alguna altra més, són fonamentals i complementàries. Es reforcen mútuament i constitueixen el sòlid patrimoni de la sociologia política. No obstant això, no n'hi ha cap que hagi sabut sortir-se'n de manera satisfactòria amb la qüestió de la ciutadania activa (o proactiva) i el seu pes i funció, gens marginal, en el si de la vida republicana.

L'exercici públic de la fraternitat

Els tres tipus de ciutadania no són, del tot, abstraccions. Així, és obvi que en les democràcies liberals trobem ciutadans que, individualment, es troben situats en cadascuna de les tres categories. Els ciutadans actius independents de tot grup són molt nombrosos. Van des de l'intel·lectual crític fins al càrrec públic al qual s'accedeix per cooptació –ateses les qualitats, reals o presumptes, del nomenat–, passant pels molts ciutadans que, pel seu compte, entren en l'esfera proactiva, específicament per a la promoció d'una causa determinada, sense integrar-se de manera estable en cap moviment social.

Sense negar, ans al contrari, la vital importància que tenen aquests ciutadans «flotants»¹² –tot i que no precisament a la deriva– per a la prosperitat d'una bona república, el cert és que la textura de la democràcia cal buscar-la molt especialment en la seva xarxa associativa, la qual és l'essència de la societat civil. La seva presència és tan crucial com la de l'esfera pública organitzada en partits, sindicats, agències oficials i institucions de dret públic. La seva importància per a la qualitat de la democràcia és d'un abast igual que la d'aquesta última. Les democràcies que no disposen de societats civils vigoroses que allotgin ciutadanes amb una mínima densitat cívica associativa i un nombre substancial de ciutadans individuals proactius són democràcies indigents.

Per establir la naturalesa de l'ordidura d'una *politeia*, cal considerar com són les seves associacions cíviques, i no només quantes n'hi ha. La *politeia* es defineix tant per la qualitat de la seva vida política com per la densitat cívica, en especial per aquell sector que, al seu dedins, es dedica a l'altruisme. El tipus de govern que posseeixi una determinada societat no dóna, tot sol, la mesura justa de la qualitat de la seva democràcia. Les associacions voluntàries que cobreixen l'àmbit de les establertes per a la promoció dels in-

11. Vegeu, respecte a això, l'estudi de R.M. Fishman (2004) sobre el cas espanyol.

12. «Flotant» per analogia amb *freischwebend* (com en l'expressió sociològica *freischwebende Intelligenz*) sense ignorar els problemes conceptuals a què està subjecta l'expressió.

teressos propis de cada col·lectivitat, sovint contribueixen a establir la bondat d'un cos polític, però amb això no n'hi ha prou (moltes d'aquestes s'estableixen per defensar interessos sòrdids o perniciosos.) A més de les institucions bàsiques de la democràcia –partits polítics, opinió pública vigorosa, garanties jurídiques per a tothom–, les que avui dia són crucials per establir la justa mesura de la bondat pública i política d'una *politeia* són les vinculades al conreu de la fraternitat cívica, és a dir, de l'altruisme. Aquest mobilitza ciutadans per promoure, més enllà de la política institucional oficial, els interessos d'altri, o en algun cas –com els de qui s'esforcen per la salvació de la sostenibilitat del planeta– els de la mateixa humanitat.¹³ Segons el meu vocabulari, les associacions solidàries es mouen en l'àmbit del privat públic. Sense ignorar l'abast de les associacions cívi­ques d'interès propi, dedicaré aquí la necessària atenció a les dedicades a l'exercici de l'altruisme.¹⁴

Prendre's seriosament l'*exercici públic i social de la fraternitat* no és fàcil, fora de la retòrica sentimental o la mentida ideològica més flagrant, fonamentada en un «bonisme» perillosament acrític. Així doncs, no sorprèn que fins i tot els qui s'anomenen amics del republicanisme expressin reserves abundants i molt serioses tant sobre els motius com sobre les raons de les activitats cívi­ques solidàries o fraternes.¹⁵ La literatura al voltant de la solidaritat ciutadana està farcida d'advertències, desconfiances i incredulitats (tot plegat, molt concorde amb la inveterada actitud sociològica, tan pròpia del nostre temps, de la *sospita*.) Mal entesa l'herència de Maquiavel un cop més, la desconfiança pròpia de tota bona ciència social ha soscavat la concepció menys malèvola de la natura humana, que, sense dubtar de la immensa força de les nostres intencions egoistes o fins i tot múrries, admet una distribució desigual, precària, però altament significativa, de la bona voluntat, compassió, empatia i altres virtuts de les quals la raça humana també sol ser capaç.¹⁶ És com si la garantia de científicitat o objectivitat d'una anàlisi estigués assegurada ignorant aquestes o deixant ben clar que, si existeixen, són factors irrellevants. Sortosament, cada cop és més gran el volum de les aportacions que constaten de manera fefaent l'abast real, no gens menyspreable, d'aquestes virtuts en qualsevol societat, fins i tot en aquelles l'estructura i la dinàmica de les quals fomenten la insolidaritat, l'individualisme oportunista i la concurrència universal desprietada, més enllà de la reciprocitat calculada o l'estratègia.¹⁷

Al marge de qualsevol especulació sobre la natura última de l'altruisme, el cert és que les manifestacions més palpables de la solidaritat cívica han experimentat avui dia, en els països pròspers, una inesperada revitalització. Això s'ha esdevingut precisament quan un conjunt de corrents històrics semblaven conspirar, junts, en la destrucció definitiva de la democràcia liberal tradicional tot soscavant-ne les societats civils i «massificant-ne» l'estructura. L'adveniment de la presumpta i destructiva societat massa –amb les seves política i cultura de masses–, juntament amb l'auge de la corporativització, el corporativisme i la burocratització del món, si s'hagués esdevingut com els seus teòrics pretenien, no hauria permès la considerable revitalització contemporània de la societat, ans l'hauria arrasada. Tanmateix, alguns dels problemes engendrats per aquests corrents són constatables.

13. Per a una consideració de la sostenibilitat com a quart principi fonamental juntament amb els de llibertat, igualtat i fraternitat, cf. Giner i Tàbara (2004).

14. Per a una anàlisi més detallada de la qüestió, cf. el capítol final de Giner i Sarasa (1997).

15. Béjar (2001).

16. Obviaré aquí la filosòfica discussió al voltant de les possibles rels últimes (egoistes) de qualsevol altruisme, com també tota referència a les seves conegudes fonts bibliogràfiques.

17. Per exemple, Berking (1999).

La concepció de la societat moderna com a societat massa està només parcialment equivocada, tot i que els seus errors no són menors. Ni ella, ni la concepció rival que en un altre temps predeia una gran revolta proletària que imposaria un nou ordre, igualitari, lliure i radicalment democràtic, no han subministrat una versió encertada d'allò que s'esdevé.

El cert és que avui, en condicions que no en escassa mesura va saber descriure la teoria de la massificació de la societat moderna, es produeix un auge constatable de les associacions cíviques solidàries o altruistes. D'antuvi, això significa que la potència anorreadora que s'atribuïa a les forces massificadores no ha estat tan gran. I també, com jo albiro, que ha tingut lloc una cosa molt diferent de l'esperada per la teoria. En efecte, han estat precisament les relatives massificació i burocratització del món, l'increment del poder estatal i la distància entre aquest i la ciutadana, a més de la invasió mediàtica de la cultura popular, els factors que han estimulat la constatable reacció cívica envers la recuperació privada de la vida pública. El republicanisme intuïtiu d'una ciutadana impacient que recobra parcialment però significativament el protagonisme, és més deutora de la professionalització de la política, la gerència administrativa i anònima de la cosa pública i la colonització mediàtica de la cultura popular, del que podria semblar a primera vista.¹⁸ En d'altres paraules, la participació ciutadana constitueix una rebel·lió pacífica contra els abusos d'aquestes forces antidemocràtiques.

La societat oberta i els seus forasters

Els corrents que presumptament conduïen fins a la societat massa eren sempre homogeneïtzadors. Simplificaven la desigualtat mitjançant una dicotomia entre elits i masses. Simplificaven la cultura a través dels mitjans massius de comunicació. Simplificaven la política mitjançant la manipulació de l'opinió pública i el control minoritari dels ressorts del poder. I, finalment, simplificaven l'economia a través de la corporació, el mercat i el consum, un cop més, de masses. La patètica presència de logotips diferenciadors no oculta, assevera la doctrina, la producció industrial massiva de tota classe de béns. Disminueix així la complexitat i pereix l'aguda diferenciació interna pròpia de tota societat lliure i creativa. La noció d'*eclipsi de la comunitat*, tan crucial pels qui així han volgut comprendre el món del nostre temps, era crucial per a aquesta manera d'entendre les coses.¹⁹

Com acabo d'assenyalar, tanmateix, la proliferació i la intensificació, no només de l'associacionisme cívic en general, sinó també del cívic altruista en moltes societats avançades, han mostrat el flanc dèbil d'aquesta concepció. En efecte, la societat contemporània és molt més diversa i menys adotzenada del que havia previst la teoria de la massificació imparabile. Però la cosa no s'acaba pas aquí. Algunes de les tendències demogràfiques, poblacionals i migratòries pròpies de la societat contemporània, esperonades en gran manera per l'acceleració del procés de mundialització, inesperadament han complicat la mateixa ordirura de les nostres societats. Aquest fet, combinat amb el de l'auge inesperat, també, del localisme, el nacionalisme ètnic, l'afirmació del barri ètnicament diferenciat, en urbs i ciutats, juntament amb altres tendències autòctones d'afirmació comunitària, ha

18. Cf. de nou Giner (1979) per a una descripció d'aquest episodi en la teoria social contemporània.

19. *Ibidem*.

engendrat tota una preocupació, pràcticament inexistent no fa gaire, envers l'etnicitat, la multiculturalitat i l'intercomunitarisme. Aquest últim esdeveniment em servirà ara com a pretext per seguir analitzant la noció de ciutadania tal com es presenta en el nostre món.

Intuïtivament o articuladament, el pensament polític ha reconegut sempre l'existència de les tres expressions de la ciutadania a què em referia, que només en aparença en són tres tipus substancialment diferents. Com ja s'ha indicat, de ciutadania no n'hi més que una, en el fons i per definició. No obstant això, l'anàlisi política sempre ha acostumat a distingir sensatament entre diverses manifestacions possibles. Així, és totalment adequat constatar la presència d'una «ciutadania precària»,²⁰ o reconèixer diversos graus d'accés a l'autoritat i al poder, de manera que es pugui parlar, en el discurs corrent, de «ciutadans de segona». Més enllà de les mínimes condicions materials i de vida sense les quals és impossible la ciutadania generalitzada, la fonamentació compartida per les diverses «ciutadanes» és la dignitat de la persona, la seva sobirania moral i, per tant, cívica. Aquesta és la infraestructura moral que subministra el dret universal dels éssers humans a ser part constitutiva de la *politeia*, a ser respectats com a dipositaris de la responsabilitat i l'albir. És un dret de *principi* compartit per tots i cadascun dels membres plens de la ciutat o del cos polític general, però reconegut de fet molt precàriament, si no ignorat, per gran part de la població. La seva força, per tant, és constituir un principi inspirador de conductes conduents a la seva posada en vigor, de vegades sota l'imperi de la llei constitucional. D'altres vegades, el mer civisme, encara que no estigui recolzat en una convicció profunda, sinó en aquella segons la qual la bona educació és avantatjosa per a la convivència, pal·lia eficaçment les inclinacions discriminatòries que pugui sentir una part substancial de la gent. El civisme i la civilitat no són aspectes menors de la convivència, ni una cosa que no s'hagi de prendre seriosament la ciència social o la política cívica de les autoritats, en especial les urbanes.²¹

La feblesa d'aquest principi universal de ciutadania, en canvi, procedeix de l'existència d'intenses relacions socials (tribals, comunitàries o de desigualtat) i credencials (prejudicis, concepcions particularistes o lleialtats fonamentalistes) que la frenen o, obertament, l'exclouen. És crucial reconèixer aquí que no només el prejudici d'una ciutadania circumdant aïlla i rebaixa la posada en vigor de la plena ciutadania dels membres de les comunitats «diferents» que s'hi insereixen, sinó que també la natural *inclinació aillacionista* de qualsevol comunitat minoritària i diferent contribueix a afeblir l'aplicació del principi de ciutadania plena i universal.²² Caldrà tornar sobre aquesta qüestió.

Mentre no s'estableixi un dret universal de ciutadania arreu de la Terra, és a dir, fins al moment en què s'hagi produït la mundialització de la institució i, per tant, de la societat civil,²³ si és que algun dia s'assoleix, els «diferents» de cada lloc o societat no entraran arreu i del tot en la categoria de ciutadans plens. La generalització de l'ordre civil universal que comportà la modernitat política i jurídica en cada Estat plantejà aviat serioses dificultats per entendre jurídicament els estrangers que hi residien. Totes les societats són permeables i totes contenen individus que formen comunitats d'alguna manera diferents de la majoria o

20. Moreno (2000).

21. Camps i Giner (2001).

22. Una gran part de la literatura sobre multiculturalisme ignora inexplicablement les implicacions d'aquest fenomen fonamental, i incòmode per a molts.

23. Vidal Beneyto (comp.) (2003) i Kaldor (2003).

de la col·lectivitat que posseeix hegemonia dins de la *politeia*. Aquestes comunitats solen estar formades per persones forasteres, o que ja han deixat de ser-ho (així, poden habitar un país concret des de fa diverses generacions) però són percebudes d'aquesta manera pel sector socialment hegemònic (segons una cèlebre expressió de Simmel, el foraster no és el qui ve de fora, sinó el qui ve de fora i roman en un lloc). Sovint, la societat amfitriona –per usar un lloc comú una mica dubtós, ja que amb el pas del temps la societat deixa de ser-ho, de la mateixa manera que el *Gastarbeiter*, ‘treballador immigrant’, deixa de ser *Gast*, ‘hoste’, ‘immigrant’– es permet el luxe de no estendre la ciutadania als «forasters» o «estrany» basant-se en el fet que, si bé qualsevol col·lectivitat present en una societat necessita integrar-s'hi com a fet estructural, aquest no és moral ni jurídic més que com a principi (la qual cosa no és pas una minúcia). Mentre sigui un estrany, l'immigrant serà un foraster. I ho serà si ho continuen sent la seva prole i els seus descendents.

Més enllà de prejudicis intercomunitaris, això és així perquè, en una *politeia* determinada, la forçosa *integració sistèmica* que comporta tota convivència en una mateixa economia no comporta *integració social*, com ensenya la molt útil i clàssica distinció sociològica.²⁴ Des de la formació de guetos fins a la consolidació de classes pàries o intocables, passant per la del reconeixement de l'estatus especial dels metecs, la humanitat ha anat trobant a través de la seva història les maneres d'enfrontar-se amb l'imperatiu de relegament cultural o jurídic al qual obliga la mateixa estructura de l'ordre polític, de desigualtat i privilegi de cada societat, que simultanieja amb l'imperatiu d'*incorporació econòmica*. La forçosa inserció en el mercat de treball o en la divisió social de les tasques (integració sistèmica), s'acompanya així d'una manca d'inserció en els altres camps de la vida (integració social). La concessió de drets polítics, sanitaris, educatius i fiscals al forasters o als seus descendents incrementa la integració sistèmica que ja subministra l'entrada en l'economia, però no pas la integració social. Aquesta, quan té lloc, va a la saga de la primera i manté, per tant, una distància tensa, distància que només el pas del temps va escurçant, i la cultura cívica, si és potent, va erosionant.

Per aprofundir més en aquest assumpte, és imperatiu considerar primer l'estructura mateixa de la societat en què sorgeix. Quan s'estudia la qüestió de l'anomenada inclusió o exclusió social dels qui no són ciutadans –els immigrants, per exemple–, cal tenir en compte aquesta qüestió crucial, sovint oblidada. La concepció multiculturalista de la desigualtat convida a no percebre-la. Convida a entendre una societat complexa com si es tractés d'un mosaic més o menys heterogeni, en què l'única política social necessària per establir una bona democràcia consistiria a exhortar tothom a respectar-se mútuament i a romandre al més diferent possible, en nom d'una metafísica «identitat» sempre indefinible. Tot això oblida una de les més sòlides tradicions de l'anàlisi sociològica de la desigualtat social.

D'antuvi, recordem que la mateixa estructura de la desigualtat d'un país concret posseeix els seus criteris establerts de *tancament social*, discriminació, marginació i accés a cada classe, elit o col·lectivitat. Per això, una massa molt vasta de la literatura o discurs contemporani que parla d'«exclusió» o d'«integració» socials, entre altres expressions, ho fa amb una espectacular mesura d'irresponsabilitat en ignorar inexplicablement el fet que la

24. Lockwood (1964).

mateixa societat receptora posseeix els seus propis i de vegades ferris criteris de desigualtat. És a dir, per invocar Weber, els seus criteris específics de *tancament social*. ¿Per què una societat que no integra les seves pròpies classes subordinades hauria d'integrar socialment els seus forasters? ¿O és que ho fa de manera atenuada, o discriminatòriament subtil? ¿Per què no s'haurien de repetir amb els nouvinguts, o amb aquells que retenen durant un llarg temps la seva condició forastera, els mateixos criteris de discriminació i supraordenació –emprant de nou una expressió simmeliana– que mantenen les classes subordinades en posició subalterna? ¿Per què el qui té una posició subalterna no hi surt guanyant, amb el fet de posseir les seves pròpies capes o grups subalterns?²⁵

El foraster entra, abans de res, en una societat de classes, encara que en surti d'una altra les pautes de desigualtat de la qual són més agudes, cruels i incomparables que aquelles amb què es troba. Al marge de l'alleujament que pugui sentir en comparar les condicions de les quals s'escapa amb les possiblement més passadores que l'envolten, el foraster ha de trobar el seu lloc en aquesta societat, la qual sols és en aparença compacta, homogènia i dotada d'una mobilitat social òptima. A més, l'immigrant no s'insereix en una classe subordinada, sinó que troba, ateses les seves característiques ocupacionals, lingüístiques, racials, religioses o d'altres, el seu lloc a part dins d'aquesta societat. Un lloc sovint subordinat.

Però, no pas sempre. Les comunitats foranes de classe mitjana professional, per exemple, són capaces d'inserir-se en els nivells corresponents a l'estructura de la desigualtat, i d'iniciar aviat la integració social i fins i tot la fusió amb la societat receptora. Si això no s'esdevé –com en el cas de la pròspera diàspora xinesa en molts països del sud-est asiàtic–, es formen i persisteixen poderoses minories etnicoculturals socialment excloses (o auto-excloses) i econòmicament privilegiades. Un fenomen en el qual la crítica para poc esment, a pesar que la seva presència és font d'amplis i intermitents moviments populars de persecució, moguts per la demagogia però basats en el ressentiment, que en no pocs països sovint desencadenen xocs i matances d'extrema crueltat.²⁶ Almenys als països occidentals l'atenció sempre s'adreça, compassivament, cap a les comunitats foranes discriminades, o «excloses», entre les classes subordinades, amb un oblit flagrant de les realment o presumptament privilegiades; que són les que més es beneficien de l'estructura general de la desigualtat que preval en la seva pròpia societat.

El fet que alguns percebin la inserció d'àmplies poblacions immigrades com un «problema» propi de la societat receptora és ja, per si sol, preocupant, des del moment que el problema és principalment el del migrant. Crec, personalment, que l'assumpte s'entén si primer es para esment, amb serenitat, en algunes de les disfuncions creades per qualsevol col·lectivitat forastera en la societat receptora, disfuncions que sovint són molt menors que els efectes funcionals que aquesta suporta. Som davant d'efectes perversos d'un fenomen que és, globalment, beneficiós per a la societat receptora, la qual veu incrementada la seva prosperitat, capital humà i riquesa cultural. Una altra cosa, molt més greu, és que la nostra atenció analítica i crítica se centri erròniament en l'aparició de col·lectivitats

25. No cal citar la vasta literatura empírica sobre estratificació social en el sistema de castes del subcontinent indi, o sobre la dimensió classista de la discriminació racial en llocs com els Estats Units, per substantiar aquesta asserció.

26. Chua (2003).

i comunitats excloses o aïllades en el si de la societat receptora, com si aquesta no tingués els seus propis criteris interns de tancament. Dit altrament: la substitució de la preocupació clàssica per la desigualtat social i l'estructura classista de les societats modernes per una preocupació única envers la discriminació ètnica empobreix la capacitat d'anàlisi de la teoria social i de la teoria moral. El desplaçament de l'anàlisi classista tradicional per un comunitarisme presumptament emancipador que no la té en compte representa una regressió lamentable per a la sociologia.

La universalització de la ciutadania crea algunes de les dificultats que avui coneixem. I aquestes dificultats no només les creen els nostres ordenaments jurídics –la parsimònia en la concessió de documentació ciutadana i permisos de residència i treball–, sinó també la cultura moral de la modernitat.²⁷ Així, mentre que diverses inèrcies socials s'inclinen cap a la relegació de les creixents col·lectivitats immigrants de distinta cultura, llengua i raça, les exigències i les demandes del mercat fomenten la integració sistèmica, al marge del factor social, i, per tant, escoren el comportament de la gent cap a la solució tradicional, l'aïllament cultural i polític de les col·lectivitats o comunitats foranes. Naturalment, sense que això sigui un obstacle per a la seva incorporació econòmica i ocupacional. És més, aquesta última s'estimula, sobretot quan així ho exigeix el mercat de treball.

El ressentiment (disfressat de prejudici social) que solen patir les comunitats foranes o simplement «diferents» però dotades de bons recursos econòmics o professionals no és menys intens que el que les classes subordinades de les societats receptores senten vers les minories dominants i no integrades. Tanmateix, en les societats occidentals aquestes tenen abundants recursos per pal·liar-ho. Sobretot en confondre's amb les classes privilegiades i en atenuar la seva distinció ètnica. En tot cas, el ressentiment, aquesta noció clau que la sociologia heretà de Nietzsche a través de la formulació de Weber, s'intensifica a còpia de nocions perfectament errònies, començant per aquella segons la qual els forasters «vénen a prendre'ns el nostre treball» i acabant per aquella que manté que són bruts, esparracats, matussers en l'ús de la llengua oficial o predominant, i fins i tot delinqüents en potència.

La consolidació de la integració sistèmica enfront de la social és, contra el que subscriu la teoria predominant de l'anomenada exclusió social, fruit de diverses tendències complementàries i essencialment diferents. El mercat de treball ofereix integració sistèmica: mà d'obra no especialitzada si les condicions són favorables, oficis i comerços molt especialitzats –de vegades amb bons sous o ingressos alts– i altres fonts d'inserció. La dimensió classista, la comunitària i la cultura, en canvi, coincideixen en la consolidació en forma de mosaic de tota la societat. I aquesta, com he insinuat ja més amunt, no només es reforça a través de la discriminació que li dedica cada classe o col·lectivitat social de la societat receptora (ja fosa en bona mesura, al llarg de batalles històriques sense fi ni compte, en una sola *politeia* de ciutadans distints i desiguals però acomodats en una comunitat cívica compartida), sinó que es reforça, també, per la seva pròpia insistència a reconstruir-se a si mateixa com a comunitat de paisans, és a dir, de posseïdors d'un carisma compartit i intransferible al qual s'atribueix una qualitat numinosa: la de la iden-

27. Sobre l'existència d'una cultura moral nuclear i hegemònica (contra les pretensions dels multiculturalistes) en les societats modernes, vegeu Giner (2003).

titat.²⁸ Aquesta resistència a la fusió –no sempre, ni la majoria de vegades– sol obeir a forces objectives i poderoses, com ara la necessitat de comunitat en un entorn aliè potencialment hostil (si bé pot resultar afavorida per factors del tot aliens als valors civils republicans: la religió, per exemple, és una manera d'identitat que n'és contrària). Un dels costos d'aquesta resistència natural a la fusió és el manteniment de la diferència i, per tant, de la desigualtat.

L'extensió de la ciutadania topa alhora, doncs, amb la tendència centrípeta de la comunitat existent de ciutadans a no incloure-hi els qui es perceben que en són essencialment estranys, i amb la tendència centrífuga de cada comunitat a romandre fora del nucli cívic hegemònic.

Mantenir i conrear la diferència serà, possiblement, bo i desitjable.²⁹ Però cal que a ningú no se li escapi que diferència i desigualtat, tot i que són dos fenòmens oposats, es reforcen l'una a l'altra, excepte en condicions molt excepcionals. L'única d'aquestes condicions en què, tal vegada, no s'engendren mútuament més del que és tolerable per a la pervivència d'una societat decent, és la representada per la presència vigorosa d'una ciutadania universal i compartida per tothom, no només en un sentit jurídic, sinó molt principalment en el del contingut moral de les persones. M'explicaré.

Integració social i ciutadania pública

Els avenços de la mundialització, juntament amb l'afirmació de la cultura política liberal democràtica, han afavorit la noció, inspirada per una lloable bona voluntat, que és possible i desitjable viure en societats multiètniques, religiosament i ideològicament plurals, unides per sentiments de tolerància, respecte mutu i, fins i tot, interès i curiositat genuïnes envers els estils de vida, concepcions i normes d'aquells que no pertanyen als nostres grups o col·lectius particulars. Ningú que no sigui forassenyat no discutirà la immensa vàlua d'aquestes nocions.

No obstant això, la tendència a consolidar la permanència (o a intensificar-la) de la societat mosaic, en condicions de modernitat és, a la llarga, perniciosa. La plataforma de civilitat d'una democràcia republicana només pot arrelar-se fonament si existeix una cultura política i moral compartida. Les societats mosaic són pròpies de certs imperis premoderns i d'alguns despotismes paternalistes.³⁰ La seva permanència en les societats presents pateix una constant erosió sota l'embat de les forces econòmiques, polítiques i culturals de la modernitat i de la mundialització en particular. Topa, també, amb els principis universalistes que han d'inspirar la convivència en qualsevol societat moderna i decent alhora.

Tanmateix, el camí cap a la ciutadania pública compartida en plenitud no és ni simple ni unidireccional: així, la intensificació i la revitalització dels moviments comunitaris cap a la diferència no són avui menors. La reacció contra els estralls que produeix l'homogeneïtza-

28. Cf. Giner (2003) i Shils (1970).

29. Cf. respecte a això l'àmplia literatura que hi ha al voltant del "feminisme de la diferència"; si bé no tota és gaire conscient que rere qualsevol diferència aguaita el cost de la desigualtat. Per a una matisació d'aquesta asserció, cf. la meua argumentació al final d'aquest mateix assaig.

30. Cf. Giner (1998).

ció progressiva és sovint vigorosa. No només moltes comunitats es resisteixen a ser absorbides per les cultures predominants o a sucumbir en el mar de sincretismes en què se sumeix la societat moderna en la nostra cruïlla històrica,³¹ sinó que també es creen comunitats –neoètniques, neoreligioses o neoideològiques– basades en afinitats electives o subcultures que adquireixen, de mica en mica, independència. A aquest fet es deu, en gran part, al relatiu retorn del que és tribal en el si d'allò que algun autor encara continua anomenant societat massa.³² Però els corrents secundaris o reactius, per potents que siguin, no han d'obnubilar la visió crítica general.

La ciutadania requereix una cultura moral i política única. Els ciutadans i les autoritats republicanes (laics, racionalistes i, sobretot, proactius, és a dir, solidaris) han de saber, amb el respecte degut i el necessari tacte cap la diversitat, que la creació d'aquest espai públic comú, d'aquesta *àgora republicana*, és una condició necessària per a l'exercici de la virtut pública, és a dir, de la fraternitat i el bon govern democràtics. És per això que l'educació de la població en l'esperit de la ciutadania, l'ensenyament de la ciutadania, ha de ser un objectiu prioritari en qualsevol *politeia* democràtica i avançada.³³

Aquest exercici de fusió respectuosa i indolora en la *politeia* republicana s'exerceix, sobretot, en la ciutat i des de la ciutat. És el millor àmbit, en termes pràctics, per a la conducta cívica proactiva. Sense desposseir el govern nacional (o supranacional en el cas europeu) de la missió d'exercir la seva funció decisiva i insubstituïble en la creació de la ciutadania pública: l'educació estatal en sol dependre, així com les lleis, la sobirania de les quals (i no la dels ciutadans amb els seus interessos diversos) ha de ser suprema per damunt de la voluntat de cadascú, segons estableix un crucial principi de qualsevol republicanisme.

No es tracta de socavar de cap manera, directament, la diferència ni els àmbits de cada comunitat. Al contrari: la *politeia*, estatal o urbana, ha de protegir i fins fomentar la llengua minoritària, les festes sacres, la indumentària, l'educació cultural, de cada comunitat. Però també ha d'atorgar-los accés a l'àmbit del que és compartit, l'àmbit de la ciutadania pública. Donar-los l'opció que s'incorporin de grat, i sense cap violència, a una *koiné* composta per persones al més lliures i al més iguals possible.

Hi ha una molta bona raó perquè això hagi de ser així: retornant a un tema nuclear d'aquest assaig, la ciutadania proactiva és factible en qualsevol àmbit d'una societat mitjanament lliure i democràtica (i fins i tot ho és sota certes dictadures, que estimulen la indignació moral de les persones decents sense aconseguir silenciar-les ni domesticar-les del tot). En contrast amb això, constatem que el món de les tribus o de les neotribus, el de les comunitats ètniques, religioses o ideològiques, no és gaire favorable a la proactivitat cívica. De vegades fins i tot hi és obertament hostil. La solidaritat interna de sectes, esglésies, associacions nacionals i moviments socials tancats en ells mateixos sol ser absorbent o molt intensa.

31. Per a una comparació entre els sincretismes del final de l'Antiguitat i els nostres, cf. el *locus classicus* Ferrater Mora (1952).

32. Maffesoli (1988).

33. Rubio Carracedo *et al.* (2003).

Davant d'elles és l'altruisme extragrupal, i no pas l'intern, allò que per definició està en joc en el cas d'una *politeia* democràtica moderna. La ciutadania és la pertinença jurídica, política i moral a la humanitat a través d'ella. És la qualitat oposada al clan. La comunitat té els seus furs que cal respectar: és font, també, de dignitat i ètica, com ensenyà en el seu dia Ferdinand Tönnies.³⁴ Però la invasió comunitària de l'espai públic no pot assegurar res de bo per al tipus d'esfera pública que avui necessitem. El regne republicà de la cosa pública és el de la llibertat i l'autonomia, la qual cosa fomenta la participació cívica més enllà de la delegació del poder. Per això cal articular la *proactivitat cívica* a la democràcia. No s'esgoten mútuament: pretendre que la democràcia sigui absorbida per ciutadans motivats de manera altruista a l'acció solidària és tan utòpic com pugui ser-ho l'exigència de democràcia assembleària radical sota condicions de modernitat avançada.³⁵ El que és crucial, en emetre el nostre judici sobre la qualitat d'una *politeia* específica, és que el component cívic solidari i participatiu sigui substancial, no merament residual ni decoratiu.

A la llarga, és molt possible que el cost, si n'hi ha, del procés democràtic recomanat sigui, si bé no la desaparició, almenys sí l'atenuació de les identifications comunitàries circumscrites. La història no ensenya una altra cosa: no hi ha cap gran civilització que no hagi presentat, en la seva forja, aquesta pal·liació de distàncies, identitats i diferències. No pot ser altrament en la civilització democràtica de la modernitat. Una civilització inextricablement unida a la promoció de la ciutadania mundial (és a dir, a la mundialització de la ciutadania) i a la consolidació del cosmopolitisme. D'un *cosmopolitisme crític*, és a dir, l'únic acceptable per a una *koiné* de persones lliures i mínimament fraternes.³⁶

El govern local, que sovint és l'urbà i afectà un gran volum de ciutadans, ha de tenir present que la vella tasca de destribalització que antany van emprendre les ciutats jòniques en la lluminosa Grècia és, de nou, la tasca fonamental amb què s'enfronta avui la ciutat. També han de tenir-ho present els governs regionals o d'àrees ètnicament distintes d'aquelles que les envolten. L'increment progressiu de la diferenciació ètnicocultural interna a què totes elles es veuen sotmeses amb l'afluència permanent i el desenvolupament paral·lel de comunitats distintes de les prèviament establertes no fa sinó posar de manifest la necessitat moral d'aquesta empresa. Almenys si a allò a què aspirem és a erigir la llar digna que els éssers humans del nostre temps, transformats en ciutadans, mereixen.

Bibliografia

- BÉJAR, H. (2001). *El mal samaritano*. Barcelona: Anagrama.
- BERKING, H. (1999). *Sociology of giving*. Londres: Sage (trad. a l'alemany: *Schenken: Studien zur Anthropologie des Lebens*, Frankfurt, 1996).
- BIER, A.G. (1980). *Crecimiento urbano y participación vecinal*. Madrid: CIS.
- CAMPS, V.; GINER, S. (2004). *Manual de civismo*. Barcelona. Ariel. 5a edició.
- CHUA, A. (2003). «Vengeful Majorities». *Prospect*, 93 (desembre): 26-32.
- CONSTANT, B. (1819). *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*. París.

34. Tönnies (1979).

35. No obstant això, cf. els estimulants arguments de Monbiot (2003).

36. Per a unes consideracions sobre el cosmopolitisme en la teoria sociològica, vegeu Fine (2003), tot i que aquest autor no es planteja la qüestió de la promoció d'un esperit cosmopolita essencialment crític.

- FERRAROTTI, F. (2003). *La convivenza delle culture*. Bari: Dedalo.
- FINER, E. (2003). «Taking the 'Ism' out of Cosmopolitanism». *Europ. Jnl. Soc. Theory*, 6 (4): 451-469.
- FISHMAN, R.M. (2004). *Democracy's Voices. Social Ties and the Quality of Public Life in Spain*. Ithaca (NY) i Londres: Cornell University Press.
- GINER, S. (1979). *Sociedad masa*. Barcelona: Península.
- GINER, S. (1996a). «Altruismo y politeya democrática». A: J. Rubio Carracedo i J.M. Rosales (comps.). *La democracia de los ciudadanos*. Universidad de Málaga. Pàgs. 259-282. (Contrastes ; I).
- GINER, S. (1996b). «Sociedad civil». A: E. Díaz i A. Ruiz Miguel. *Enciclopedia iberoamericana de filosofía: Filosofía política II*, vol. 10: 117-146.
- GINER, S. (1998). «Verdad, tolerancia y virtud republicana». A: M. Cruz (comp.). *Tolerancia o barbarie*. Barcelona: Gedisa. Pàgs. 119-140.
- GINER, S. (2000). «Cultura republicana y política del porvenir». A: S. Giner (comp.). *La cultura de la democracia*. Barcelona: Ariel. Pàgs. 137-172 (1a versió, a *Claves*, 1998).
- GINER, S. (2002). «La estructura social de la libertad republicana». A: J. Rubio-Carracedo, J.M. Rosales i M. Toscano (comps.). *Retos pendientes en ética y política*. Madrid: Trotta. Pàgs. 65-86.
- GINER, S. (2003). *Carisma y razón*. Madrid: Alianza.
- GINER, S.; PÉREZ YRUELA, M. (1979). *La sociedad corporativa*. Madrid: CIS.
- GINER, S.; SARASA, S. (comps.) (1997). *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Ariel.
- GINER, S.; TÀBARA, J.D. (2004). «Diversity, civic virtues and ecological austerity». *International Review of Sociology*, 14 (2): 261-283.
- GRACIÁN, Baltasar (1650). *El criticón*.
- KALDOR, M. (2003). *Global civil society: A answer to war*. Cambridge: Polity.
- LOCKWOOD, D. (1964). «Social integration and system integration». A: G.K. Zollschan i W. Hirst (comps.). *Explorations in social change*. Londres: Routledge.
- MAFFESOLI, M.(1988). *Le temps des tribus*. París: Livre de Poche.
- MONBIOT, G. (2003). *The Age of Consent: A Manifesto for a New World Order*. Londres: Harper Collins.
- MONTAGUT, T. (2000). *Política social*. Barcelona: Ariel.
- MORENO, L. (2000). *Ciudadanos precarios. La «última red» de protección social*. Barcelona: Ariel.
- OVEJERO, F. et al. (2004). *Nuevas ideas republicanas*. Barcelona: Paidós.
- PHARR, S.J.; PUTNAM, R.D. (eds.) (2000). *Disaffected democracies*. Princeton University Press.
- RAVENTÓS, D. (1999). *El derecho a la existencia*. Barcelona: Ariel.
- RUBIO CARRRACEDO, J.; ROSALES, J.M.; TOSCANO, M. (comps.) (2003). *Educación la ciudadanía*. Universidad de Málaga (Contrastes, supl. 8).
- SÁNCHEZ MEJÍA, M.L. (1992). *Benjamin Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*. Madrid: Alianza.
- SHILS, E. (1970). «Primordial, personal, sacred and civil ties». A: E. Shils. *Selected essays*. University of Chicago, Department of Sociology.
- TÖNNIES, F. (1979). *Comunidad y asociación*. Barcelona: Península.
- VIDAL BENEYTO, J. (comp.) (2003). *Hacia una sociedad civil mundial*. Madrid: Taurus.

Les dimensions ciutadanes, convivencials i polítiques de la llibertat de religió

Àlex Seglers

Una llibertat complexa

La Constitució espanyola garanteix, al seu article 16, la llibertat ideològica, religiosa i de culte dels individus i de les comunitats sense cap més limitació que la necessària per al manteniment de l'ordre públic. El significat de la llibertat religiosa –tal com es dedueix dels actuals textos polítics democràtics– va rebre una clara influència del Concili Vaticà II i de la seva Declaració *Dignitatis humanae*, del 1965.

Com a llibertat fonamental, la religiosa «consisteix que tots els homes han d'ésser immunes de coacció, de part tant dels individus com dels grups socials, i de qualsevol poder humà; i, això, talment que, en matèria religiosa, ningú no sigui forçat a obrar contra la seva consciència ni sigui impedit d'obrar segons ella: en privat i en públic; tot sol o agrupat amb d'altres; dins els límits deguts.»¹

Aquesta definició conciliar ha estat seguida per la jurisprudència dels Estats occidentals. Al Canadà, la llibertat religiosa s'ha copsat com «el dret a mantenir individualment les creences religioses mentre que la persona escull el dret a declarar-les obertament, sense por de coaccions o represàlies, i el dret a manifestar la creença a través del culte i la pràctica o l'ensenyança i la disseminació».² Igualment –continua la Sentència– «la llibertat es pot descriure mitjançant l'absència de coacció o limitació. Si l'Estat, o una voluntat aliena a la persona, l'obliga, per acció o omissió, a cometre una sèrie d'actes que no hauria escollit lliurement, es pot considerar que no actua segons la seva voluntat, i que per tant no és lliure. [...] La coacció no enclou solament formes agressives d'obligació, com les ordres directes d'actuació o de paralització d'actes sota la pena de sanció, sinó també les formes indirectes de control que determinen o limiten els cursos d'acció [...]. La llibertat, en un sentit ampli, abasta l'absència de coacció i limitació i el dret a manifestar les creences i les pràctiques. La llibertat significa que una vegada es produeixen aquestes limitacions, perquè és necessari protegir la seguretat pública, l'ordre, la salut o la moral, o els drets fonamentals i les llibertats dels altres, ningú no serà forçat a actuar en contra de les seves creences o de la seva consciència».

Així doncs, «una societat realment lliure és aquella que pot adaptar-se a una varietat de creences, diversitat de gustos i apetències, empreses i codis de conducta. Una societat lliure és aquella que aspira a la igualtat en relació amb el gaudi de les llibertats fonamentals. [...] la llibertat s'ha de basar en el respecte a la dignitat inherent i als drets inviolables de l'ésser humà».

També a l'Estat espanyol s'ha entès que la llibertat religiosa «es concreta en la possibilitat jurídicament garantida d'acomodar el subjecte la seva conducta religiosa i la seva forma de vida a les seves pròpies conviccions, amb exclusió de qualsevol intervenció per part de l'Estat, que assumeix la protecció de l'exercici de l'esmentada llibertat enfront d'altres per-

1. *Dignitates humanae*, núm. 2.

2. *Regina v. Big M Drug Mart Ltd.* (1985), 18 D.L.R. (4th.) 321.

sones o grups socials».³ Com a llibertat, «empara un *agere licere* consistent [...] a professar les creences que es desitgi i conduir-se d'acord amb elles, com també mantenir-les enfront de tercers i poder fer-ne proselitisme. Aquesta facultat constitucional té una particular manifestació en el dret a no ser discriminat per raó de credo o religió, de manera que les diferents creences no puguin sustentar diferències de tracte jurídic».⁴

La llibertat religiosa –cal destacar– és fruit inherent de la dignitat humana. I així s'ha caput quan s'afirma que «la llibertat d'idees i creences [...] és un valor espiritual i moral inherent a la persona, que es manifesta singularment en l'autodeterminació conscient i responsable de la pròpia vida i que porta amb ell la pretensió al respecte per part dels altres».⁵ Les llibertats públiques i els drets fonamentals «no enclouen solament drets subjectius de defensa dels individus enfront de l'Estat, i garanties institucionals, sinó també deures positius per part d'aquest [...] els drets fonamentals són els components estructurals bàsics, tant del conjunt de l'ordre objectiu com de cadascuna de les branques que l'integren, per tal com són l'expressió jurídica d'un sistema de valors que, per decisió del constituent, ha d'informar el conjunt de l'organització jurídica i política; són, al capdavant, com diu l'article 10 de la Constitució, el "fonament de l'ordre jurídic i la pau social"».⁶

Els dos principis que defineixen la política i l'actitud dels poders públics respecte al fet religiós són –essencialment– els de llibertat i igualtat. D'aquesta manera ho ha entès el Tribunal Constitucional:

Hi ha dos principis bàsics en el nostre sistema polític, que determinen l'actitud de l'Estat vers els fenòmens religiosos i el conjunt de relacions entre l'Estat i les esglésies i confessions: el primer d'ells és la llibertat religiosa, entesa com un dret subjectiu de caràcter fonamental que es concreta en el reconeixement d'un àmbit de llibertat i d'una esfera d'*agere licere* de l'individu; el segon és el d'igualtat, proclamat pels arts. 9 i 14, del qual es dedueix que no és possible establir cap classe de discriminació o de tracte jurídic divers dels ciutadans en funció de les seves ideologies o creences i que hi ha d'haver un mateix gaudi de la llibertat religiosa per a tots els ciutadans. Altrament dit, el principi de llibertat religiosa reconeix el dret dels ciutadans a actuar en aquest camp amb plena immunitat de coacció de l'Estat i de qualsevol grup social [...] el principi d'igualtat, que és conseqüència del principi de llibertat en aquesta matèria, significa que les actituds religioses dels subjectes de dret no poden justificar diferències de tracte jurídic.⁷

L'article 2.1 de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa (en endavant LOLR), va establir el *contingut* d'aquesta llibertat pública, que comprèn el dret de tota persona a:

- a) Professar les creences religioses que elegeixi lliurement o a no professar-ne cap; canviar de confessió o abandonar la que tenia; manifestar lliurement les seves pròpies creences religioses o la seva absència, o abstenir-se de declarar sobre elles.

3. Acte 55/1985, de 24 de juliol, del Tribunal Constitucional.

4. Sentència 24/1982, de 13 de maig, del Tribunal Constitucional.

5. Sentència 53/1985, d'11 d'abril, del Tribunal Constitucional.

6. Article 10 CE: «1. La dignitat de la persona, els drets inviolables que li són inherents, el lliure desenvolupament de la personalitat, el respecte a la llei i als drets dels altres són fonament de l'ordre polític i de la pau social.»

7. Sentència 24/1982, de 13 de maig.

- b) Practicar els actes de culte i rebre assistència religiosa de la seva pròpia confessió, commemorar les seves festivitats; celebrar els seus ritus matrimonials; rebre sepultura digna, sense discriminació per motius religiosos, i no ser obligat a practicar actes de culte o a rebre assistència religiosa contrària a les seves conviccions personals.
- c) Rebre i impartir ensenyament i informació religiosa de tota índole, sigui oralment, per escrit o per qualsevol altre procediment; elegir per a ell mateix, i per als menors no emancipats i incapacitats sota la seva dependència, dins i fora de l'àmbit escolar, l'educació religiosa i moral que estigui d'acord amb les seves pròpies conviccions.
- d) Reunir-se o manifestar-se públicament amb fins religiosos i associar-se per desenvolupar comunitàriament les seves activitats religioses de conformitat amb l'ordenament jurídic general i el que és establert en aquesta Llei orgànica.

Així mateix, l'article 2.2 LOLR consigna els drets de les esglésies, confessions i comunitats religioses. Són els següents: dret a establir llocs de culte o de reunió amb fins religiosos, dret a designar i formar els seus ministres, dret a divulgar i propagar el seu propi credo, i a mantenir relacions amb les seves pròpies organitzacions o amb altres confessions religioses, sigui en territori nacional o estranger.

Com pot inferir-se, l'article 2 LOLR garanteix la llibertat religiosa i de culte tant a les persones com a les confessions. I és que la plena efectivitat dels drets fonamentals exigeix «reconèixer que la titularitat d'aquests no correspon només als individus aïlladament considerats, sinó també en la mesura que es troben inserits en grups i organitzacions [religiosos] la finalitat dels quals sigui específicament defensar determinats àmbits de llibertat o realitzar els interessos i els valors que formen el substrat últim del dret fonamental. Així, l'article [esmentat] garanteix la llibertat ideològica, religiosa i de culte no només als individus, sinó també a les comunitats».⁸

Els límits de la llibertat religiosa i de culte

Els límits a l'exercici dels drets de la llibertat religiosa són els mateixos en tots els Estats occidentals. Podem destacar el respecte a l'ordre públic i als drets i llibertats dels altres en el marc d'una societat democràtica. Així, l'article 9.2 del Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i les Llibertats Públiques (en endavant CEPDH), assenyala: «La llibertat de manifestar la seva religió o les seves conviccions no pot ser objecte de més restriccions que les que, previstes per la llei, constitueixin mesures necessàries, en una societat democràtica, per a la seguretat pública, la protecció de l'ordre, de la salut o de la moral pública, o la protecció dels drets o les llibertats dels altres.»

Per la seva banda, l'article 3.1 LOLR disposa que «la llibertat religiosa i de culte té com a únic límit la protecció del dret dels altres a l'exercici de les seves llibertats públiques i drets fonamentals, i també la salvaguarda de la seguretat, de la salut i de la moralitat pública,

8. Sentència 64/1988, de 12 d'abril, del Tribunal Constitucional.

elements constitutius de l'ordre públic protegit per la Llei en l'àmbit d'una societat democràtica».

S'ha d'esmentar que l'*ordre públic* no és un concepte discrecional en mans de l'Administració, sinó un autèntic concepte jurídic indeterminat, «en el sentit que la mesura concreta per aplicar-[lo] en un cas particular no ens la resol o determina amb exactitud la mateixa Llei que [l']ha creat [en aquest cas la LOLR]», perquè hi ha una «unitat de solució justa en l'aplicació del concepte a una circumstància concreta. Aquí rau la peculiaritat del concepte jurídic indeterminat enfront del que és propi de les potestats discrecionals, ja que el que caracteritza aquestes és justament la pluralitat de solucions justes possibles com a conseqüència del seu exercici».⁹

Mentre que la discrecionalitat rau, essencialment, en una llibertat d'elecció, quan s'aplica un concepte jurídic indeterminat la norma –és a dir, la LOLR– no ens resol la solució concreta en cada cas, sinó que aquesta haurà de ser indagada tot recorrent a «criteris lògics, tècnics o d'experiència [segons la naturalesa del concepte, els quals] permeten preveure, per consegüent, amb prou seguretat, la naturalesa i les característiques essencials de les conductes constitutives de la infracció tipificada [a l'article 3.1 LOLR]». ¹⁰ L'element característic «és que aquest valor propi del concepte o aquesta experiència a la qual el concepte remet han de ser objecte d'una estimació jurídica segons el sentit de la Llei que ha creat el concepte jurídic indeterminat en qüestió, Llei que l'ha configurat amb la intenció expressa de delimitar un supòsit concret, malgrat que la seva precisió resti indeterminada; d'aquesta manera l'aplicació d'aquests conceptes serà justament un cas d'aplicació de la Llei. Per això el procés de constatació de si un concepte jurídic indeterminat es compleix o no es compleix, no pot ser mai un procés volitiu de discrecionalitat o de llibertat, sinó un procés de judici o estimació, que ha d'atenir-se necessàriament, d'una banda, a les circumstàncies reals que han de qualificar-se i, de l'altra, al sentit jurídic precís que la llei ha assignat, amb la intenció que la solució possible sigui només una, el concepte jurídic indeterminat que el seu precepte empra».¹¹

El Tribunal Constitucional va definir els conceptes indeterminats com aquells «la delimitació dels quals permet un marge d'apreciació, sobretot en aquells supòsits en què els mateixos responen a la protecció de béns jurídics reconeguts en el context internacional en el qual s'insereix la nostra Constitució [seguretat, salut, moralitat pública], d'acord amb el seu article 10.2 i en supòsits en què la concreció d'aquests béns és dinàmica i evolutiva i pot ser distinta segons el temps i el país de què es tracti».¹²

Amb tot, s'ha d'advertir que aquest marge d'apreciació dels conceptes jurídics indeterminats «no els transforma en conceptes incompatibles amb la seguretat jurídica, ja que són susceptibles de definicions concordes amb el sentit idiomàtic general que eliminen la temença d'una absoluta indeterminació quant a la seva interpretació».¹³ La concreció *ad casum* d'aquesta classe de conceptes indeterminats primerament ha de sotmetre's a la

9. E. García de Enterría. *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*. Madrid, 1995, pàg. 34.

10. Sentència 69/1989, de 20 d'abril, del Tribunal Constitucional.

11. E. García de Enterría. *La lucha contra las inmunidades...*, *op. cit.*, pàgs. 36-37.

12. Sentència 62/1982, de 15 d'octubre.

13. Sentència 53/1985, d'11 d'abril, del Tribunal Constitucional.

vigència del principi *favor libertatis*, i després verificar-se atorgant a l'element típic indeterminat el significat que sigui menys restrictiu, sense perjudicar amb això l'efectiva tutela del bé jurídic de què es tracti.

Una de les sentències més diàfanes envers els límits a la llibertat religiosa es pronuncià a Alemanya. En el cas *Kalifatstaat*, el Tribunal Constitucional Federal prohibí l'associació religiosa Estat Califal, dirigida pel controvertit imam Muhammed Metin Kaplan.¹⁴

Pel Tribunal, «la llibertat d'associació de les comunitats religioses [...] tindria els seus límits en els perills per a l'ordre constitucional. La greu intervenció que comporta la prohibició d'una associació religiosa, tenint en compte el pes de la llibertat de credo en l'ordre constitucional i legal de la Llei fonamental, només seria justificable si fos indispensable en la valoració dels béns constitucionals en conflicte segons el principi d'un equilibri moderat (principi de proporcionalitat), un fet que normalment només succeiria si l'associació es dirigís contra els principis constitucionals».

L'associació Estat Califal rebutjava la democràcia i l'ordre jurídic de l'Estat alemany. Segons declaracions de l'imam, «la base de l'ordre autoritari estatal seria exclusivament la voluntat d'Al·là. L'Estat Califal s'entendria com un Estat real amb poder estatal propi, que no reconeixeria el monopoli de poders dels òrgans estatals de la República Federal d'Alemanya. Així, els querellants legitimaren que els seus membres se saltessin les lleis alemanyes i imposessin amb violència la ideologia de l'Estat Califal».

La Sentència prossegueix recordant que l'imam, «fent ús de l'autoritat juridicoreligiosa i de la creació de circumstàncies instigadores, podria cridar a la violència els membres de l'Estat Califal. Així, ell mateix hauria emprat l'assassinat del «fals califa» [...] com un fet conforme a la voluntat d'Al·là, i hauria legitimat convenientment des del punt de vista religiós una forma absolutament incompatible amb els principis de l'Estat de dret. Per aquest motiu, la pretensió dels querellants de fer un ús legítim de la força també a la República Federal d'Alemanya no només seria pura teoria, sinó que ja hauria sigut un fet real». Així mateix, «no consideraven els drets humans explicitats en la Llei fonamental, sinó que els vulneraven de manera greu i violant la dignitat de la persona. En tot cas, les declaracions atribuïdes al querellant [...] en el diari de l'associació *Ümmet-I Muhammed* sobre els jueus i dirigents polítics de Turquia estan plenes d'expressions que, àdhuc tenint en compte el context de lliure discussió política, ja no es podrien entendre com simple retòrica, sinó que mostraven una intolerància plena de menyspreu envers les persones».

Sense dubtar-ho, el tribunal alemany considerà que «l'ordre constitucional es veuria amenaçat per l'objectiu i l'organització de l'Estat Califal, i no només per activitats concretes o pel comportament individual [...] els querellants perseguien de manera agressiva i combatent l'objectiu de debilitar l'ordre constitucional de la Llei fonamental: concretament, miraven de substituir també a Alemanya, i recorrent a la força si fos necessari, els principis de la democràcia i de l'Estat de dret [...] per un ordre autoritari estatal incompatible amb aquests principis [...] no es tracta únicament de criticar de manera abstracta el sistema constitucional de la República Federal d'Alemanya sens perjudici de la disposició a actuar

14. Sentència 536/2003 (BverfG, 1 BvR 536/03 vom 2.10.2003, Absatz - Nr., 1-27).

conforme a la llei [...]; el seu objectiu és més aviat el d'imposar la seva ideologia, si és necessari fent ús del recurs a la força».

Pels jutges, «no es veuen indicis que assenyalin que aquesta crida a l'assassinat no es recolzés en la voluntat i la ideologia dels querellants. En el litigi principal no presentaren res que pogués fer entendre que els querellants s'havien allunyat de la crida a l'assassinat [...], i que no volien fer seus aquest objectiu i aquesta ideologia».

En virtut de les proves obtingudes, el Tribunal va condemnar executòriament l'imam a una pena de presó de quatre anys. Amb posterioritat, la premsa va informar que l'Estat turc havia sol·licitat l'extradició de l'imam, però aquest fugí abans que els agents de la policia entressin al seu domicili amb l'ordre de detenció.¹⁵

Als Estats de la Unió Europea, el concepte *societat democràtica* prové en bona part del cas *Handyside v. United Kingdom*.¹⁶ Més que una definició jurídica exhaustiva, la Sentència ofereix una sèrie de *paràmetres* inexcusables sense els quals la democràcia no podria reeixir. Pel Tribunal Europeu, una societat serà realment democràtica quan compleixi els principis següents: tolerància, pluralisme, esperit d'obertura i expressió lliure de les idees, fins i tot d'aquelles que s'oposen o molesten l'Estat o qualsevol part del poble. És per això que, en el marc d'una *democràcia militant*, difícilment es podrien acceptar associacions com la de l'Estat Califal, o bé partits polítics islamistes com el *Refah* (Partit de la Prosperitat), ja que són grups que no respecten els valors bàsics de les democràcies, els drets humans i la igualtat de gènere.¹⁷

El límit de l'ordre públic ha de servir per ponderar cas per cas l'exercici i les manifestacions dels drets religiosos. Com que es consideren com a limitacions de la llibertat religiosa aquelles que, tot respectant la regla de la proporcionalitat, troben la seva justificació en l'àmbit d'una societat democràtica per al manteniment de la seguretat i moralitat públiques, la protecció de l'ordre i de la salut i els drets i llibertats dels altres, qualsevol interdicció general de manifestacions de l'exercici dels drets de la llibertat religiosa i de culte operada per una llei o norma, difícilment podrà copsar la regla de la proporcionalitat i les circumstàncies concretes en les quals es desenvolupa la llibertat religiosa.¹⁸

La solució als conflictes, doncs, haurà de fer-se cas per cas, tot ponderant individualment els drets i els béns jurídics que entren en joc, per arribar, així, a una solució que harmonitzi l'exercici dels drets de llibertat religiosa amb el respecte als principis elementals que configuren la societat democràtica.

Tanmateix, la valoració de l'ordre públic ha de fer-se sempre a la manera d'un control excepcional. Com destaca la mateixa jurisprudència en la Sentència 46/2001, de 15 de febrer, el

15. *La Vanguardia* (28-5-2004).

16. Sentència de 7 de desembre de 1976, del Tribunal Europeu de Drets Humans.

17. Respecte al cas del Partit de la Prosperitat, em remeto al meu treball *Musulmans a Catalunya. El repte de la integració i la llibertat religiosa*. Manresa, 2004, pàgs. 27-35.

18. Aquesta opció casuística no va ser seguida a França amb relació a la prohibició dels símbols religiosos ostentosos, com per exemple el vel o el turbant sikh. Recentment, una sentència del Consell d'Estat francès va rebutjar la pretensió d'un sikh, que demanava que li acceptessin la seva fotografia del carnet de conduir en la qual sortia amb el turbant. Però el Consell argumentà que la seguretat pública i la correcta identificació dels conductors devia prevaler abans que els costums religiosos. (*Décisions du Conseil d'État*, séance du 2 novembre 2005, núm. 278133).

control de l'ordre públic no pot esdevenir una doble clàusula, oberta i preventiva; ans al contrari, «es tradueix en la impossibilitat de ser aplicat pels poders públics com una *clàusula oberta* que pugui servir d'assentament a meres sospites sobre possibles comportaments de futur i les seves hipotètiques conseqüències [...] l'ordre públic no pot ser interpretat en el sentit d'una *clàusula preventiva* enfront d'eventuals riscos, perquè en aquest cas ella mateixa es converteix en el perill cert i més gran per a l'exercici d'aquest dret de llibertat».

És per això que qualsevol capteniment del límit de l'ordre públic coherent amb el principi *favor libertatis* «obliga a considerar que, com a regla general, només quan en seu judicial s'ha acreditat l'existència d'un perill cert per a “la seguretat, la salut i la moralitat pública”, tal com han de ser enteses en una societat democràtica, és pertinent invocar l'ordre públic com a límit a l'exercici del dret a la llibertat religiosa i de culte».

Cinc de les manifestacions que, avui dia, mostren la complexitat de la llibertat religiosa són l'objecció de consciència, la celebració de les pràctiques culturals tradicionals, el proselitisme actiu, l'edificació d'oratoris o llocs de culte, i la defensa de l'autonomia confessional. Vegem-les tot seguit als propers epígrafs.

Les pràctiques culturals tradicionals

Un litigi que ens pot il·lustrar sobre el sentit profund que adquireixen els actes de culte es produí a l'Empordà, en concret a l'ermita romànica de Bell-lloc, província de Girona.¹⁹ Construïda el 1273, era un lloc constant de romeries, celebració de casaments, aplecs i pelegrinatges dels fidels de la comarca, i segons el Tribunal reflectia un «sentit de religiositat exemplar».

El 1988, el Bisbat de la diòcesi de Girona va reconvenir la demanda que una empresa privada li va interposar. L'empresa, que havia adquirit uns terrenys limítrofs a l'ermita, estava molesta per les concentracions religioses que s'hi duïen a terme. Cal tenir present que, per arribar al santuari, els fidels havien de travessar un camí propietat de l'empresa que aquesta havia decidit tancar als vianants.

Com veurem de seguida, és important destacar la comprensió que, pel Tribunal Suprem, adquireix la llibertat de culte, ja que no s'ha de copsar restrictivament, com si fos una simple facultat de celebrar els ritus i les litúrgies en els immobles tancats o esglésies. Ans al contrari, la llibertat de culte comprèn la «verificació d'acompanyaments, cerimònies, processons, etc., [que] necessiten el desplaçament de fidels i la utilització de llocs confins als de la destinació, això és, l'ermita de Bell-lloc, tal com des de temps immemorial s'ha anat fent segons s'ha constatat».

El culte o la religiositat popular abasta tota una sèrie d'actuacions comunitàries: aplecs, romeries, cerimònies o processons que, també, troben protecció jurídica en el contingut de la llibertat religiosa, la qual –dèiem– comporta llibertat de culte tant en públic com en privat. Pel tribunal, l'empresa només «té dret a tancar les finques, sempre que no entorpeixi o menyscabi els drets de propietat, ús i accés al camí referit».

19. Sentència de 14 de maig de 1994, del Tribunal Suprem.

A diferència d'aquest exemple, l'anomenada Festa de les Cabanes o *Succoth* és una celebració típica de la religió jueva. A *Syndicat Northcrest v. Anselem*,²⁰ uns jueus ortodoxos havien instal·lat en els balcons comunitaris dels seus apartaments de luxe unes cabanes de fusta i palla en les quals havien d'habitar durant nou dies. La festa s'inicia al final de setembre i commemora simbòlicament els quaranta anys de peregrinacions pel desert del poble d'Israel, període de temps al llarg del qual els avantpassats vivien pràcticament a la intempèrie. Amb la construcció de les cabanes es pretén recordar aquella situació. La resta de veïns, que eren copropietaris dels balcons, van proposar que s'instal·lés un únic *Succoth* per a tots els jueus al jardí interior dels habitatges. Però aquests respongueren que la tradició requereix que es construeixin cabanes individuals, per al gaudi de cada família. I així ho van fer.

El litigi es va presentar primerament als tribunals inferiors, que donaren la raó als veïns, però els jueus recorregueren fins a arribar a la Cort Suprema del Canadà, la qual emparà la pretensió de construir les cabanes individualment. És important deturar-se en els raonaments de la Cort, perquè incideixen en dues idees bàsiques. La primera, en el valor de la *tolerància* envers les minories religioses, el qual ha de regir en la societat d'un país multicultural i democràticament avançat, fins i tot quan sorgeixin problemes entre els veïns relatius a l'estètica exterior dels habitatges o a la hipotètica devaluació econòmica d'aquests. La segona idea, en canvi, confirma que els tribunals seculars no han de solucionar les *disputes religioses* quan els ministres de culte –es tractava de dos rabins– discrepen sobre si el *Succoth* és un deure moral o bé un mer costum festiu.

Així doncs, per la Cort Suprema, «és característica essencial d'una democràcia moderna procurar una actitud respectuosa i tolerant envers els drets i les pràctiques de les minories religioses». Les cabanes tenen un espai suficient per permetre l'evacuació d'emergència en cas d'incendi, i per tant no atempten a la seguretat. Tampoc no trenquen l'estètica de l'edifici, ni devaluen els preus dels habitatges (una excusa idèntica a l'esgrimida aquí en relació amb la construcció de mesquites). Per a la Cort, aquest tipus d'arguments estètics i crematístics són inacceptables «en països multiètnics i multiculturals com el nostre, que persegueixen fer conèixer les realitzacions en matèria de respecte a la diversitat cultural i els drets de les persones, i que volen promoure la tolerància envers les minories religioses i culturals». De fet, «la tolerància mútua esdevé la clau de volta de tota societat democràtica. Viure al si d'una comunitat que s'esforça a maximitzar l'exercici dels drets de la persona requereix, necessàriament, obrir-se als drets dels altres i reconèixer-los».

Tanmateix, la utilització d'un *Succoth* comunitari –que s'ubicaria al jardí interior dels habitatges, segons proposava l'advocat dels veïns– «compel·liria els apel·lants a transportar els utensilis des dels seus apartaments, situats als pisos superiors», fet que «obligaria els més grans a pujar i baixar nombroses escales durant els dies que dura la festa». Pensi's que, en recordar els temps dels avantpassats durant aquestes nou jornades, els jueus tenen prohibit utilitzar els ascensors i altres tipus d'aparells elèctrics o tecnològics.

En una ajustada sentència –cinc vots a favor i quatre en contra–, els jutges de la Cort Suprema reconeixen el dret dels jueus a instal·lar les cabanes familiars.

20. (2004), C.S.C. 47.

Com s'ha indicat abans, una de les claus de volta raïa a desestimar la pretesa distinció entre *deure moral* i *costum religiós*. Mentre que els tribunals inferiors havien refusat les demandes dels jueus ortodoxos, la Cort Suprema mantindrà que el costum religiós –encara que no esdevingui un deure– és una prova suficient que mostra la sinceritat de les creences i, en conseqüència, està tutelat per la llibertat religiosa. A més, s'accepta que la persona que invoca aquesta llibertat «no ha de demostrar que les seves pràctiques religioses descansen sobre una doctrina de fe obligatòria». La distinció entre deure moral i costum (o «obligació objectiva» i «obligació subjectiva») no és una tasca que correspongui esbrinar als tribunals civils.

I és que, per la Cort Suprema, «els tribunals que decideixen analitzar una doctrina religiosa a fi de resoldre una controvèrsia en matèria de dret religiós o els que intenten de definir el concepte mateix d'obligació religiosa, com han fet les jurisdiccions inferiors, s'aventuren en territori prohibit. Els tribunals seculars no són competents ni qualificats per resoldre una qüestió de doctrina religiosa».²¹

El proselitisme o anunci religiós en l'àmbit urbà

El proselitisme és el zel de fer prosèlits, adeptes, fidels i seguidors d'una determinada església o confessió religiosa. Com a tasca específica de moltes comunitats religioses, és un dret que dimana de la llibertat religiosa. L'anunci religiós i les activitats proselitistes són objecte de protecció jurídica al Canadà, els Estats Units i la Unió Europea. Precisament, el Tribunal Europeu de Drets Humans va haver de resoldre –per primera vegada– un litigi sobre l'anunci religiós que succeí a Grècia.²²

El Sr. Minos Kokkinakis era un conegut testimoni de Jehovà que havia estat empresonat diverses vegades per dur a terme activitats proselitistes. Convé advertir –d'antuvi– que la Constitució i la legislació penal gregues, amb l'objectiu de protegir la religió ortodoxa i la seva respectiva Església, tipifica com a delicte el proselitisme de les altres confessions.²³ Doncs bé, el 12 de març de 1986 el Sr. Kokkinakis i la seva muller visitaren el domicili de la Sra. Kyriakaki, amb la qual mantingueren una conversa sobre la concepció de les Sagrades Escriptures. Advertida pel seu marit (un feligrès de l'Església ortodoxa que immediatament es dirigí a la policia), la parella de testimonis de Jehovà fou detinguda i empresonada durant la nit del 12 al 13 de març. Malgrat els recursos que interposaren, la jurisdicció grega els condemnà per delicte de proselitisme i per haver intentat convèncer a la Sra. Kyriakaki que abandonés l'Església ortodoxa de Grècia.

Arribat el litigi al TEDH, aquest entendrà que la llibertat religiosa comprèn el dret de tota persona a intentar persuadir i convèncer els altres perquè canviïn de confessió, sigui individualment o col·lectiva:

21. La Cort Suprema aprofita per posar exemples fronterers, com ara la *yarmulke* jueva o el turbant sikh, i es pregunta si són deures morals o veritables costums.

22. Sentència de 25 de maig de 1993, del Tribunal Europeu de Drets Humans, en el cas *Kokkinakis v. Greece*.

23. L'article 2.2 de la Llei 1672/1939 defineix el proselitisme com la «temptativa directa o indirecta de penetrar en la consciència religiosa d'una persona de confessió diferent amb l'ànim de modificar les seves creences, sigui sota qualsevol classe d'incentiu o promesa d'incentiu o socors moral o material, sigui per mitjans fraudulents o abusant de la seva inexperiència, confiança, estat de necessitat, debilitat intel·lectual o de la seva innocència».

La llibertat de pensament, de consciència i de religió representa un dels fonaments d'una «societat democràtica» en termes del [CEPDH]. El testimoni, en paraules i actes, es troba lligat a l'existència de conviccions religioses [...] la llibertat de manifestar la seva religió [...] pot també exercir-se individualment, «en privat»; a més comporta el dret d'intentar convèncer al proïsme, per exemple, mitjançant l'«ensenyança», ja que la llibertat de canviar de religió o de «convicció» [...] correria el risc de convertir-se en lletra morta.

Pel demandant –el Sr. Kokkinakis–, la religió emana de l'influx constantment renovable del pensament humà, «i no es podria concebre fora del diàleg públic. L'equilibri dels drets individuals obliga a tolerar que el pensament d'altri suporti un *minimum* d'influències», sense que s'arribi a «una estranya societat de bèsties silencioses que pensar[ien] però no s'explicar[ien], que parlar[ien] però no es comunicar[ien], que existir[ien] però no coexistir[ien]».

Ara bé, sempre s'haurà de distingir entre el *proselitisme legítim* i el *proselitisme abusiu*. El primer «correspon a la vertadera evangelització [i és] “missió essencial” i de “responsabilitat de cada cristià i de cada Església”». Mentre que el segon –l'abusiu– «representa la corrupció i la deformació. Pot revestir la forma d'activitats [que ofereixen] avantatges materials o socials amb l'objectiu d'obtenir incorporacions a [una] Església o [exercint] una pressió abusiva sobre les persones en situació angoixant o de necessitat [...] utilitzant el recurs a la violència o el “rentat de cervell”; generalment, no concorda amb el respecte degut a la llibertat de pensament, de consciència i de religió de l'altre».

Així, un exemple de proselitisme abusiu contrari a l'ordre públic es produí al Canadà. A *Boucher v. R.*²⁴ el demandat va rebre condemna per haver distribuït pels carrers uns pamflets que contenien insults a l'Església i propugnaven la violència contra els catòlics. En canvi, a *Saumur v. City of Quebec*²⁵, la Cort Suprema del Canadà va emparar el proselitisme d'uns testimonis de Jehovà que distribuïen propaganda de les seves creences pels carrers, però d'una forma pacífica. La Cort va entendre que exercien el seu dret a la llibertat d'expressió religiosa.

Tornant al cas de referència, s'ha escrit que a *Kokkinakis v. Greece* el TEDH va distingir l'anunci religiós del proselitisme abusiu. La parella de testimonis de Jehovà obtingueren «sentència favorable contra la condemna grega, perquè entengué el Tribunal que no s'havia donat un proselitisme abusiu que merescués criminalització, malgrat que certament alguns elements de la breu acció de Kokkinakis (va estar prop d'un quart d'hora intentant convèncer l'esposa d'un xantre d'una església ortodoxa) podien donar a entendre que havia plantejat un proselitisme inoportú (o àdhuc molest o poc sincer, ja que per aconseguir que li obrissin la porta del domicili i l'escoltessin utilitzà subterfugis que velaven la seva pertinença religiosa i l'objectiu del seu intent). No obstant això, no tota acció discutible ha de significar un il·lícit jurídic».²⁶

I és que, en el seu vot particular, el jutge Pettiti es mostrava disconforme amb la legislació penal de Grècia: «l'expressió “proselitisme no respectuós”, usada per la jurisprudèn-

24. (1951), S.C.R. 265.

25. (1953), 2 S.C.R. 299.

26. S. Bueno Salinas i M.J. Gutiérrez del Moral. *Proselitismo religioso y derecho*. Granada, 2002, pàgs. 10-11.

cia grega per aplicar la llei, és suficient perquè el text legal i la seva doctrina d'aplicació siguin considerats contraris a l'article 9 [del CEDH]». Recordem que l'article 9.1 assegura: «Tota persona té dret a la llibertat de pensament, de consciència i de religió; aquest dret implica la llibertat de canviar de religió o de conviccions, així com la llibertat de manifestar la seva religió o les seves conviccions individualment o col·lectivament, en públic o en privat, per mitjà del culte, l'ensenyança, les pràctiques i l'observança dels ritus».

Pel jutge, criteris d'interpretació «escassament verificables com el proselitisme “respectuós o no respectuós”, o el proselitisme “intempestiu” no poden garantir la seguretat jurídica». Cal tenir present que el proselitisme «roman lligat a la llibertat religiosa; un creient ha de poder comunicar la seva fe i les seves creences, sigui en l'esfera religiosa o en la filosòfica. La llibertat de religió i consciència és un dret fonamental que ha d'exercir-se en benefici de totes les religions i no d'una sola Església [en aquest cas l'ortodoxa], ni tan sols perquè aquesta sigui per la tradició històrica una Església d'Estat o una “religió dominant”. La llibertat religiosa i de consciència implica l'acceptació del proselitisme, fins i tot el que és “no respectuós”. El creient o el filòsof agnòstic té dret a exposar les seves creences, a intentar que els altres les comparteixin i es converteixin en el seu interlocutor».

També un sector de la doctrina eclesíasticista –seguint el jutge Pettiti– ha criticat que el proselitisme es tipifiqui com a delicte en el Codi Penal grec. Per Martínez-Torrón, «és una incògnita la raó per la qual el Tribunal Europeu s'ha limitat a una solució cosmètica del conflicte, tot abstenint-se d'arribar a la causa que el precedia [...]; em refereixo a la insòlita vigència d'una norma que castiga amb pena de presó el proselitisme religiós, i que esdevé un cas únic entre els països membres del Consell d'Europa. És possible que el Tribunal no hagi volgut provocar un eventual problema interpretatiu entre el Conveni europeu i la Constitució de Grècia».²⁷

Els esforços per distingir el proselitisme legítim de l'abús no sempre són tan clars i tan diàfans, però hi ha casos que clamen per la seva injustícia. A la ciutat de Blainville, situada a la província del Quebec, el consistori va redactar una ordenança urbana que exigia l'obtenció d'un permís municipal i el pagament de 100 \$ canadencs per poder fer visites comercials i vendes a domicili. El problema aparegué quan l'ordenança esmentada (la núm. 817-12, de 2 de juliol de 1996), assimilà el «porta a porta» dels testimonis de Jehovà a les visites que feien els venedors ambulants (o *colporteurs*).

Els testimonis de Jehovà recorregueren l'ordenança argumentant que la seva acció proselitista no podia assimilar-se a la venda comercial.²⁸ Les publicacions que ells oferien eren «documentació seriosa que tractava de temes religiosos, de la Bíblia, les drogues, l'alcoholisme, l'educació dels fills, els problemes conjugals, el divorci, etc.». Al llarg de l'exposició dels fets, l'advocat defensor definia els testimonis de Jehovà com una minoria discreta de ciutadans «que respecten la llei, cristians que fan una activitat comunitària amb seriositat tot promulgant el respecte als principis morals de la Bíblia, l'honestedat, el rebuig de la violència, de la droga i del crim».

27. J. Martínez-Torrón. «La libertad de proselitismo en Europa». *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1994/10, pàg. 71.

28. *R. v. Ville de Blainville*, Cour Supérieure Province de Québec, n. 700-05-005606-979, 17 abril 2001.

Per la Cort Superior del Quebec, el consistori de Blainville havia anat més enllà de les seves competències (*ultra vires*), en exigir un permís als testimonis de Jehovà i equiparar-los als venedors ambulants. Com a confessió religiosa, la Cort va declarar-la «exempta de l'aplicació de l'ordenança i de l'obligació d'obtenir un permís per efectuar el seu ministeri». Igualment, la Cort va reconèixer que l'ordenança municipal establia una discriminació respecte a les altres esglésies o confessions. Al fil d'aquesta Sentència, s'ha observat que la Cort va adoptar el rol de *colegisladora*, perquè va decidir que l'ordenança havia de ser inoperant per als testimonis de Jehovà.²⁹

L'edificació d'oratoris i llocs de culte a les ciutats

El dret a establir llocs de culte i de reunió forma part del contingut constitucionalment protegit de la llibertat religiosa. Ja hem consignat que l'article 2.2 LOLR assenyala que aquesta llibertat «comprèn el dret de les Esglésies, Confessions i Comunitats religioses a establir llocs de culte o de reunió amb fins religiosos». Com a dret, significa que, si un reglament urbanístic fes impossible la construcció d'un lloc de culte en tot el territori municipal, aleshores s'estaria restringint indegudament la llibertat religiosa de les confessions.

Un exemple simptomàtic de la protecció del dret a establir llocs de culte ens l'oferí la Sentència de 18 de juny de 1992 del Tribunal Suprem. L'Ajuntament de Madrid havia clausurat i precintat un local que pertanyia a l'Església Evangèlica de Filadèlfia, atès que no gaudia de la llicència municipal d'obertura. Doncs bé, el Tribunal, un cop va haver comprovat que aquesta església havia inscrit legalment el seu lloc de culte en el Registre d'Entitats Religioses del Ministeri de Justícia, va considerar que no calia l'obtenció de la llicència, prevista únicament per als establiments industrials, mercantils i d'espectacles, però no per als religiosos.

Segons el Tribunal, la llibertat religiosa «és també llibertat de culte, que comprèn els drets a exterioritzar i practicar externament, tant individualment com comunitàriament, les creences religioses, abastant, per tant, la llibertat de reunir-se públicament per manifestar les creences dels qui professen el mateix credo». En conseqüència, exigir la llicència municipal a l'església de referència «no és admissible i incideix negativament en la llibertat de culte [...]. La precisió de si un local és lloc de culte o no correspon a la mateixa entitat religiosa, que és titular del dret a establir-los amb fins religiosos» i, a més, «mediatitza la llibertat de reunir-se per desenvolupar activitats de culte».

El Tribunal no ignora pas que l'autonomia dels ens locals atribueix potestats d'intervenció a les autoritats municipals –petició de llicències als administrats o actes de control preventiu–; el que s'està dient és que aquestes potestats no són il·limitades, i han d'«ajustar-se curosament als principis d'igualtat (art. 14 CE), proporcionalitat i *favor libertatis*», cosa que no va fer l'Ajuntament madrileny.

Pel Tribunal Suprem, «no consta que les autoritats municipals hagin procedit a l'obertura d'actuacions encaminades a comprovar –amb les degudes garanties– si l'activitat de l'es-

29. J. Woehrling. «L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse», *McGill Law Journal*, 1998, vol. 43, pàgs. 358-359.

glésia produïa pertorbació o perill de pertorbació greu de la tranquil·litat, seguretat, salubritat o moralitat ciutadana que [...] justificués una intervenció municipal». L'Ajuntament de Madrid «partí de la base de la indiscutibilitat del pressupòsit fàctic que legitimava l'exigència d'una llicència, que no concorre com a regla general».

La polèmica social per la construcció de mesquites i llocs de culte requereix el compliment de la normativa urbanística, però també cal que la ciutat o el barri no pateixi un clima d'enfrontament. Perquè, quan es degrada l'exercici del dret de la llibertat religiosa i de culte, la convivència acaba ressentint-se'n i adopta manifestacions d'intolerància.

A Catalunya serà recordada la polèmica per la mesquita de Premià de Mar, que enfrontava l'Ajuntament contra la Comunidad Islámica Mezquita Alttaubá. En la seva Sentència, el Tribunal Superior de Justícia dugué a terme un raonament favorable al límit de la seguretat pública.³⁰

El 8 de novembre de 1996, l'Alcaldia dictà una resolució que acordava el cessament de les activitats que es desenvolupaven als baixos d'un carrer de Premià. Les raons del consistori, estrictament tècniques, es fonamentaven en la concurrència d'un nombre excessiu de persones –de vegades superior al centenar–, que limitava la funcionalitat de l'escala de veïns i ultrapassava la capacitat permesa, d'un màxim de vint-i-cinc persones, a l'interior del local.

Un cop es valorà l'informe pericial, el Tribunal no nega pas «la llibertat ideològica, religiosa i de culte», sinó que es concentra en el «risc clar a la deguda seguretat de les persones assistents [els fidels musulmans] i de tercers [els veïns]». Per això reconeix que «ens trobem davant un pis de dimensions reduïdes que físicament i materialment ni està dotat ni pot esperar-se que possibiliti activitats amb accés d'assistents que desbordin la seva capacitat connatural i específica i que com a mínim per raons de seguretat [...] determina una situació de greu risc personal».

Més lluny, a la ciutat de Lafontaine –província del Quebec–, els testimonis de Jehovà volien construir un Saló del Regne. Després de fer la petició al consistori, aquest els respongué que la normativa de planejament urbanístic només permetia edificar en la zona qualificada com a P-3. Aquesta àrea no agradava a la confessió sol·licitant, per la qual cosa decidiren adquirir un terreny en la zona C-3. El problema, però, era que en aquesta zona únicament es permetia l'edificació d'equipaments comercials i de serveis. Davant la segona negativa, la congregació decidí impugnar les normes urbanístiques vigents al municipi.³¹

La Cort Suprema del Canadà comença reconeixent que «la llibertat de religió enclou el fet de tenir disponible un lloc de predicació. [...] l'establiment d'un lloc de culte és necessari per a la pràctica de la religió. Aquesta instal·lació permet que els individus declarin les seves creences religioses, les manifestin i practiquin la seva fe mitjançant un culte determinat, i l'ensenyin i l'estenguin. En resum, la construcció d'un lloc de culte és una part integral de la llibertat de religió».

Però, tot seguit, la Cort entén que els «testimonis de Jehovà no tenen llibertat absoluta per escollir el seu lloc de culte», ja que «han de complir amb la normativa [urbanística] i cons-

30. Sentència de 17 de febrer de 2000, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

31. *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine v. Lafontaine (Village)*, 2004 S.C.C., 48.

truir [...] dins de l'àrea d'ús autoritzat», és a dir, la zona P-3. El consistori ha d'assegurar que es faci un ús apropiat de la terra, i en aquest judici «la municipalitat havia de proporcionar als apel·lants l'accés a una extensió de terreny que correspongués millor als criteris de selecció». No fer-ho «seria incompatible amb el deure de neutralitat del consistori, que estaria regulant el planejament a favor d'una religió particular».

Només si «eventualment no existís terreny disponible, aquest fet constituiria una infracció a la llibertat de religió». Però, en el litigi que comentem, «la normativa urbanística no feia impossible la recerca d'espais convenients per a la prèdica dins els límits del municipi».

Entre la religió i la política: la laïcitat

L'article 16.3 CE assenyala: «Cap confessió no tindrà caràcter estatal. Els poders públics tindran en compte les creences religioses de la societat espanyola i mantindran les conseqüents relacions de cooperació amb l'Església catòlica i les altres confessions». En aquest sentit, la jurisprudència ha anat aportant una sèrie de criteris que aclareixen el concepte de la no-confessionalitat (o laïcitat), en tant que principi indispensable per a la separació de les confessions i els poders públics.

Així, a l'esmentada Sentència 24/1982, de 13 de maig, el Tribunal Constitucional afirma que la laïcitat impedeix «que els valors o interessos religiosos s'erigeixin en paràmetres per mesurar la legitimitat o justícia de les normes i actes dels poders públics. Al mateix temps, [la laïcitat] veda qualsevol classe de confusió entre funcions religioses i funcions estatals. [De manera que] l'Estat es prohibeix així mateix qualsevol concurrència, juntament amb els ciutadans, en qualitat de subjecte d'actes o actituds de signe religiós».

Poc després, en l'acte 617/1984, de 31 d'octubre, el Tribunal Constitucional afirmà que, «pel seu caràcter pluralista i aconfessional, l'Estat no roman obligat a traslladar a l'esfera juridicocivil els principis o valors religiosos que graven la consciència de determinats fidels i s'insereixen en l'ordre intraeclesial». Tot i que matisa que «la aconfessionalitat de l'Estat no suposa una total incomunicació entre ell i les diverses confessions, especialment la catòlica». No obstant això, en altres decisions el Tribunal Constitucional s'ha referit a la prohibició de l'Estat de decantar-se i protegir una sola confessió en detriment de la resta.³²

Segurament els tres eixos més adients per bastir el significat de la laïcitat són el *pluralisme*, la *separació* entre les confessions i els poders públics, i la *neutralitat* d'aquests últims. La Sentència 340/1993, de 16 de novembre, en constitueix un bon exemple: després de reconèixer el pluralisme religiós existent al si de la societat espanyola,³³ manté que «les confessions religioses en cap cas no poden transcendir els fins que els són propis i ser equiparades a l'Estat, tot ocupant una igual posició jurídica». D'aquesta manera, doncs, les confessions no poden ser una espècie de corporacions públiques, institucionalment

32. Per exemple, a la Sentència 70/1985, de 31 de maig, i a l'Acte 180/1986, de 21 de febrer, en iterar «que no hi ha d'haver un protecció especial a una confessió determinada».

33. «En primer lloc ha de tenir-se present que els termes emprats per l'incís inicial de l'article 16.3 [de la Constitució Espanyola] expressen el caràcter no confessional de l'Estat en atenció al pluralisme de creences existent a la societat espanyola.»

situades al mateix nivell que l'Estat. I, respecte a la neutralitat dels poders públics, el Tribunal Constitucional insisteix en «el mandat de neutralitat en matèria religiosa [el qual] veda qualsevol tipus de confusió entre funcions religioses i estatals [i] es converteix d'aquesta manera en pressupòsit per a la convivència pacífica entre les distintes conviccions religioses existents en una societat plural i democràtica».³⁴

No hi ha dubte que el principi de laïcitat és la forma que té l'Estat a l'hora de configurar-se com a tal. La laïcitat, que implica màxima neutralitat i mútua separació entre els poders públics i les confessions, és una fórmula política al servei de la llibertat i la igualtat de les esglésies, distinta, doncs, del laïcisme exclouent. Amb la laïcitat, les confessions romanen lliures d'Estat, és a dir, que no poden ser *estatalitzades*; i a l'inrevés, també: l'Estat resta alliberat de qualsevol església o comunitat religiosa que pretengui *confessionalitzar-lo*.

L'anomenada «laïcitat positiva»³⁵

No obstant això, convé recordar que a l'Estat espanyol s'ha lligat la laïcitat al controvertit adjectiu «positiva», però això no significa que el Tribunal Constitucional hagi identificat la *democràcia* amb el suposat *relativisme ètic*. Si fos així, s'estaria acceptant que la «neutralitat de l'Estat acumula una càrrega negativa, moral i políticament reprobable en els mateixos termes democràtics i, al capdavant, deixa de ser neutral».³⁶ La laïcitat o, si es prefereix, la «desconfessionalització» de l'Estat espanyol passaria, inevitablement, per la recerca compartida d'allò que Habermas ha anomenat un «fonament *acceptat* en comú de raons imparcials».³⁷

Respecte a això, la STC 154/2002, de 18 de juliol, únicament ha mantingut que la llibertat religiosa «comporta una doble exigència, a la qual es refereix l'article 16.3 de la Constitució: d'una banda, la neutralitat dels poders públics, ínsita en la aconfessionalitat de l'Estat; i, de l'altra, el manteniment de relacions de cooperació dels poders públics amb les diverses esglésies. En aquest sentit [...] l'article 16.3 de la Constitució [...] considera el component religiós perceptible a la societat espanyola i ordena els poders públics a mantenir «les consegüents relacions de cooperació amb l'Església catòlica i les altres confessions», tot introduint d'aquesta manera una idea d'aconfessionalitat o laïcitat positiva».

D'aquest raonament s'infereix que els dos incisos (el de laïcitat i el de cooperació) s'han concebut parionament com una dimensió més de la llibertat religiosa.³⁸ En la seva anàlisi, quan el Tribunal Constitucional adjectiva la laïcitat com a «positiva», no ho fa per valorar els continguts eticomorals dels *cives-fideles*, o perquè cregui que el suposat relativisme pro-

34. Sentència 177/1996, d'11 de novembre, del Tribunal Constitucional.

35. Segueixo aquí el meu treball *La laicidad y sus matices*. Granada, 2005, escrit en col·laboració amb el Dr. Josep M. Martinell.

36. G. Suárez-Pertierra. «La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución». *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, núm. 1, desembre 2001, pàg. 337.

37. J. Habermas. «De la tolerancia religiosa a los derechos culturales». *Claves de Razón Práctica*, núm. 129, 2003, pàg. 7.

38. L'article 16.3 CE reuneix els dos incisos. El primer: «Cap confessió no tindrà caràcter estatal». I el segon: «Els poders públics tindran en compte les creences religioses de la societat espanyola i mantindran les consegüents relacions de cooperació amb l'Església catòlica i les altres confessions».

cedimental del sistema democràtic produeixi un perillós buidament axiològic de la societat descreguda.

A l'Estat espanyol, si la laïcitat s'acompanya de l'adjectiu «positiva», això és, simplement, perquè els dos incisos no s'exclouen l'un a l'altre, i, per tant, es poden mantenir relacions de cooperació entre les administracions públiques i les esglésies o comunitats religioses. L'Estat, doncs, no pot servir-se de la laïcitat per privilegiar un determinat patrimoni estable de dogmes religiosos en detriment dels altres, ja que, si no, trencaria la seva neutralitat. El fet de tenir en compte les creences religioses –segons dicta l'article 16.3 CE– significa que les confessions, com a productores de valors, també gaudeixen de llibertat per informar l'ètica pública dels ciutadans, de manera que enriqueixen, en molts casos, el mateix sistema democràtic i la convivència amb l'ensenyament, el proselitisme, la beneficència social, etc.

En aquest sentit, quan els interessos seculars es complementen amb els religiosos, però es manté la separació institucional de les esglésies i els Estats, aleshores es produeix el que Derek H. Davies anomena la «integració de la religió i la política».³⁹ La integració és un fenomen natural en les democràcies. Per Bikhū Parekh, hi ha «gent sincerament religiosa que desitja viure de les seves creences, i no veuen això com una cosa merament particular o personal. Als Estats Units, el 90% dels congressistes afirmaven que, abans de votar sobre temes importants, feien contrastos amb les seves creences religioses; un fenomen que també es produeix en altres societats».⁴⁰

La integració no afecta la laïcitat, ja que tant els governs com les confessions romanen separats des dels seus propis àmbits d'actuació autònoma, i al servei de les persones com a ciutadans que són.

No obstant això, l'equilibri fàctic entre les dues magnituds (la religiosa i la política) és enrevessada i sovint àrdua: els darrers esdeveniments internacionals –amb discursos polítics que apel·len constantment Déu– i la pressió neoconservadora de la dreta americana palesen les dificultats per traçar una línia de separació. Amb tot, Davies recalca que «Amèrica és una democràcia emmotllada a partir de moltes visions, i no pas una teocràcia modelada per uns quants»,⁴¹ si bé també és cert que «el dret de les esglésies i altres actors religiosos d'iniciar-se en preferències polítiques mai no s'ha qüestionat al llarg de la història d'aquesta Nació».⁴² Davies, però, acaba aferrant-se a la Sentència *Lemon v. Kurtzman*,⁴³ en la qual es confirmà que els interessos confessionals resten extramurs dels interessos dels governs; la tasca dels governants, doncs, rau a assolir objectius de caire secular (*secular purpose*), i no pas de caire religiós⁴⁴.

39. D.H. Davies. «Separation, Integration, and Accommodation: Religion and State in America in a Nutshell». *Journal of Church and State Research*, vol. 43, núm. 1, 2001, pàg. 8.

40. B. Parekh. «When religion meets politics». *Demos*, 11/1997, pàg. 5.

41. D.H. Davies. «Separation, Integration, and Accommodation...», *op. cit.*, pàg. 10.

42. *Ibid.*, pàg. 9. És sabut que moltes entitats evangèliques reben milions de dòlars de l'Administració Bush per implementar programes socials.

43. 403 U.S. 602 (1971).

44. Els criteris d'aquesta Sentència són els següents: a) finalitat secular de la llei civil; b) l'efecte de la norma no pot ni afavorir ni restringir la religió; i c) ha de procurar la separació institucional entre les confessions i els governs. *Vid.* J. Martínez-Torrón. «La objeción de conciencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo Norteamericano». *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I, 1985, pàg. 443.

La difícil neutralitat

Hi ha moments en què la neutralitat s'ha acabat menystenint. Un exemple subtil es dona quan els operadors jurídics es deixen influir per les acusacions que es formulen més usualment contra els nous moviments religiosos, de manera que s'estén una imatge social de desconfiança envers la resta de la ciutadania. Vegem-ne tot seguit alguns exemples que afecten esglésies poc homologades socialment.

A la Sentència de 27 de març de 1990, es va condemnar per un delictes d'homicidi un testimoni de Jehovà que va impedir una hemotransfusió a un altre membre d'aquesta confessió. Després de considerar els fets, el Tribunal Suprem valorà les creences dels testimonis de Jehovà de la manera següent:

[...] el dogmatisme i la rigidesa dels esquemes morals que donen, en la indicada opció religiosa, un valor absolut al consentiment, amb preeminència de la llibertat de consciència sobre el dret a la vida, i un fervent i radical altruisme, conformat per les esmentades creences, que autoritza a posar en risc o a sacrificar la vida dels fidels per raons transcendents que sorgeixen d'una particular exegesi dels Textos Sagrats, poden conduir, i de fet condueixen, a una ofuscació del raciocini i la pèrdua del ple domini de la voluntat, a un estat passional caracteritzat pel distúrbio psicològic derivat de l'al·ludit ordre de valors que minven o retallen la capacitat de culpabilitat del subjecte.

Però no només han estat els testimonis de Jehovà els afectats, també altres grups religiosos minoritaris han sofert les consideracions subjectives dels tribunals.

Respecte als Hare Krisna, el Jutjat de Primera Instància de Guadalajara manté que són «una secta pseudoreligiosa inspirada en els principis venàtics [...] amb un règim de vida caracteritzat per la falta de son fisiològic, un règim d'alimentació escàs en proteïnes [...], rigidesa en els costums i en les relacions sexuals que duu els devots a una situació d'estrès permanent, amb prohibició d'especular mentalment, és a dir, pensar, ja que el Guru o mestre espiritual pensa o medita per ells».⁴⁵

Igualment, però pel que fa a l'Església de la Cienciologia, l'Acte de 13 d'octubre de 1992 del Jutjat de Primera Instància núm. 28 de Madrid, titlla aquesta entitat d'«organització sectària sotmesa a investigació criminal [...] acusada de conductes manipuladores, actituds que, si bé no estan demostrades, la simple sospita de concurrència fa témer pel sa equilibri [del fidel], cosa que pot afectar de forma notable la seva personalitat». I, respecte a l'Associació Energia Universal Humana, el Jutjat de Primera Instància d'Ejea de los Caballeros afirma crípticament que aquest grup posseeix un «caràcter de secta [caracteritzada per una] situació emocional de recerca, sense assentament de valors previs i, consegüentment, sense desenvolupament d'aquests».⁴⁶

El conjunt d'aquestes valoracions pejoratives són contràries a la neutralitat que han d'observar els tribunals en la seva funció de jutjar. D'una banda, malmeten el principi de laïcitat i els valors democràtics, ja que són acusacions que no s'apliquen a les esglésies tradicio-

45. Sentència de 13 d'octubre de 1982.

46. Sentència de 27 de desembre de 1995.

nals, i, de l'altra, s'ha dit que «constitueixen un prejudici que atempta contra la imparcialitat ínsita a la tasca de jutjar i a la prohibició dels tribunals, com a òrgans d'un Estat laic, de valorar creences o doctrines».⁴⁷

Vers la compatibilitat entre religió i democràcia

No voldríem finalitzar aquest article sense referir-nos a la Recomanació 1396 (1999) de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa,⁴⁸ ja que és un dels textos que més bé ha sintetitzat els conflictes i les solucions d'encaix entre la religió i la democràcia. En el seu *diagnòstic*, l'Assemblea és conscient que en les societats democràtiques subsisteixen tensions entre el poder polític i les manifestacions de la religió. Hi ha una faceta religiosa en molts dels problemes amb els quals s'enfronta la societat, com per exemple els moviments fonamentalistes, els actes terroristes, el racisme, la xenofòbia i la desigualtat dels sexes en la religió. Per l'Assemblea, «l'extremisme no és la religió en si, sinó una distorsió o perversió d'aquesta. Cap de les grans religions antigues no predica la violència. L'extremisme és una invenció humana que desvia la religió de la seva ruta humanista, per convertir-la en un instrument de poder».

Tanmateix, el text assenyala que no depèn dels polítics el fet de decidir sobre qüestions religioses, d'igual manera que no correspon a les religions posar-se en el lloc de la democràcia o prendre el poder polític; perquè «les religions han de respectar el concepte de drets humans contingut a la Convenció Europea de Drets Humans i l'Estat de dret».

A continuació s'afegeix una afirmació molt important: «Religió i democràcia no són incompatibles. Ans al contrari. La democràcia s'ha demostrat com la millor estructura per a la llibertat de consciència, l'exercici de les creences i el pluralisme religiós. Per la seva banda, la religió –a través de la seva tasca moral i ètica, dels valors que propugna, del seu enfocament crític i de la seva expressió cultural– és una vàlida companya de la societat democràtica.»

Els Estats democràtics –siguin seculars o confessionals– han de permetre que totes les religions que s'atenen a les condicions establertes en la Convenció Europea de Drets Humans es desenvolupin en les mateixes condicions, i han de facilitar que trobin el seu lloc adequat dins la societat. I això perquè els «problemes sorgeixen quan les autoritats intenten emprar la religió per a les seves pròpies finalitats, o quan les religions intenten abusar de l'Estat amb el propòsit d'assolir els seus objectius».

Altres vegades els conflictes neixen per la mútua ignorància, els estereotips, els clixés i el rebuig. Per tant, en un sistema democràtic els polítics han de preveure que el concepte general de religió –cristiana, islàmica, jueva, etc.– no sigui associat a les accions consumades (terroristes) executades per minories religioses fanàtiques.

En efecte, l'extremisme religiós, que encoratja la intolerància, la discriminació i la violència, és també símptoma d'una societat malalta i fa perillar la societat democràtica. En la mesura que compromet l'ordre públic, ha de ser combatut amb tots els mitjans de l'Estat de

47. A. Motilla de la Calle. «Proselitismo y libertad religiosa en el derecho español». *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XVII, 2001, pàg. 189.

48. «Religió i democràcia», text aprovat per l'Assemblea el 27 de gener de 1999 (V Sessió). www.stars.coe.fr.

dret, i, com que és l'expressió d'un malestar social, només pot afrontar-se si les autoritats aborden els problemes reals de la col·lectivitat. En aquest sentit, «l'educació és el camí clau per combatre la ignorància i els estereotips. Els programes escolars i els universitaris han de revisar-se, de manera urgent, amb la finalitat de promoure una millor comprensió de les diverses religions; [i] els líders religiosos poden fer una estimable aportació per combatre els prejudicis, mitjançant la manera en què s'expressen en públic i la forma en què influeixen en els creients [...] La lluita contra el prejudici també requereix el desenvolupament de l'ecumenisme i del diàleg interreligiós».

Explicat el diagnòstic, l'Assemblea passa tot seguit a proposar una sèrie de *mesures*:

En primer lloc, els Governos dels Estats membres han de garantir la llibertat de consciència i manifestació religiosa conforme a les condicions establertes en el CEPDH i, en particular:

- a) Salvaguardar el pluralisme religiós, donant ocasió perquè totes les religions es desenvolupin en idèntiques condicions.
- b) Facilitar els costums i ritus religiosos amb relació al matrimoni, la indumentària, les festivitats –amb un cert marge per a la modificació de les absències laborals– i el servei militar.
- c) Denunciar qualsevol intent de fomentar els conflictes dins dels grups o entre els grups religiosos amb finalitats partidàries (o polítiques).
- d) Garantir la llibertat i la igualtat de drets educatius de tots els ciutadans, amb independència de les seves creences, costums o ritus religiosos.
- e) Assegurar un accés equitatiu de totes les religions als mitjans de comunicació social.

En segon lloc, s'ha de promoure l'educació sobre la religió i, en particular:

- a) Reforçar l'ensenyança de les religions com a sistemes de valors en els quals els joves puguin desenvolupar un enfocament crític, dins de l'estructura de l'educació en l'ètica i la ciutadania democràtica.
- b) Promoure l'ensenyament a les escoles d'història comparada de les distintes religions, tot posant èmfasi en els seus orígens, les similituds en alguns dels seus valors, i la diversitat dels seus costums, tradicions i festes.
- c) Encoratjar l'estudi de la història i la filosofia de les religions i la investigació d'aquestes matèries a la universitat, juntament amb els estudis teològics.
- d) Cooperar amb les institucions educatives religioses amb la finalitat d'inserir o reforçar, en els plans d'estudi, els aspectes relacionats amb els drets humans, la història, la filosofia i la ciència.
- e) Evitar qualsevol conflicte entre l'educació pública en matèria religiosa i les creences religioses de les famílies, amb la finalitat de respectar la lliure decisió de les famílies en aquesta delicada qüestió.

En tercer lloc, s'ha de promoure una millor relació amb les religions i entre les religions i, en particular:

- a) Encetar un diàleg més metòdic amb els líders religiosos i humanistes sobre els principals problemes amb els quals s'enfronta la societat, i fer possible que es tinguin en compte els punts de vista religiosos i culturals de la població abans de prendre decisions polítiques i comprometre les comunitats i organitzacions religioses en la tasca de donar suport als valors democràtics i promoure idees innovadores.
- b) Animar el diàleg entre les religions, tot proporcionant oportunitats d'expressió i discussió, com també trobades entre representants de les distintes religions.
- c) Promoure el diàleg quotidià entre teòlegs, filòsofs i historiadors, així com la trobada d'experts en altres branques del saber.
- d) Ampliar i reforçar la trobada associativa amb les comunitats i les organitzacions religioses, particularment amb les que tenen una profunda arrel cultural i ètica entre les poblacions locals en activitats socials, benèfiques, culturals, educatives i missioneres.

En darrer lloc, s'ha de promoure, també, l'expressió cultural i social de la religió i, en particular:

- a) Assegurar la igualtat de condicions respecte al manteniment i la conservació dels edificis religiosos i dels béns de totes les religions, com a part integral del patrimoni nacional i europeu.
- b) Garantir que els edificis religiosos en desús siguin rehabilitats en condicions, en la mesura del que sigui possible, compatibles amb la finalitat originària de la seva construcció;
- c) Salvaguardar les tradicions culturals i festives de les distintes religions.
- d) Encoratjar les tasques socials i benèfiques promogudes pels grups religiosos i les seves organitzacions.

Ciutat i llocs de culte

Juli Ponce Solé

Introducció: l'urbanisme en les societats pluriculturals i la gestió de la diversitat religiosa¹

Com ja he tingut ocasió d'exposar en altres ocasions, crec que el punt de partida en la qüestió que ens ocupa cal situar-lo en la constatació que la societat en què ens trobem és una societat creixentment pluricultural, a causa, entre altres fenòmens, de la immigració. La immigració, en el cas espanyol, està suposant el pas d'una societat monocultural a una altra de pluricultural. Aquesta pluralitat té el reflex en diversos àmbits, però m'agradaria ara cridar l'atenció en un de particular: el religiós. Especialment en els últims anys, hem passat de l'existència d'una religió històricament predominant a la coexistència de diverses confessions religioses, algunes amb un pes creixent.

L'existència d'una pluralitat de cultures ens posa davant de la necessitat de gestionar aquesta diversitat. La literatura sobre els models teòrics de gestió de la diversitat és, com es sap, abundosa. La qüestió que aquí tractarem és aparentment més modesta; però, com descobrirem, no és altra cosa que la concreció en un àmbit quotidià de totes les reflexions que l'adequada gestió de la diversitat genera.

Efectivament, tenint en compte que per poder expressar la religiositat individual i col·lectiva és necessari un lloc físic (església, mesquita, sinagoga, etc.) i que aquest s'ubiqui en una trama urbana, clarament es pot advertir el vincle entre religiós i urbanisme, de manera que el segon pot ser un element que faciliti (o entorpeixi) l'exercici lliure de la religiositat. En conseqüència, l'urbanisme s'enfronta amb una nova complexitat derivada de la gestió del pluralisme; en aquest cas, que ens ocuparà, el pluralisme religiós. Dit en altres termes, crec que cal insistir que *el real exercici del dret fonamental a la llibertat religiosa que es preveu a l'article 16 de la nostra Constitució està condicionat d'una manera o una altra per la regulació que existeix de l'ús del sòl i per les decisions públiques que es prenen en relació amb aquest.*²

Partint d'aquestes inquietuds que hi ha subjacents en tot el tractament de la qüestió, l'anàlisi s'ocuparà de la situació a Espanya i Catalunya pel que fa al paper del planejament urbanístic en relació amb la llibertat de culte. Queden fora, doncs, d'aquesta anàlisi, les qüestions referides a l'aplicació del planejament, com ara la qüestió de les llicències administratives necessàries per obrir un lloc de culte religiós.

1. Aquest treball constitueix la versió revisada de la ponència presentada en el si de la jornada «Multiculturalitat i dret de culte», celebrada el dia 15 de novembre de 2005 a Badalona, sota l'organització de l'Ajuntament de Badalona i el Centre d'Estudis i Recursos Culturals de la Diputació de Barcelona. Vull agrair als organitzadors, i especialment al senyor Ricard Brotat, l'amable invitació i les facilitats per a la publicació d'aquest estudi.

2. Aquest article 16 CE estableix el següent:

«1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.»

Tenint en compte, a més, les circumstàncies que donen lloc a aquest treball, dedicaré una atenció especial a la situació a l'àrea metropolitana de Barcelona i al paper del Pla general metropolità del 1976 (PGM 1976), encara vigent, el qual, com veurem, condiciona les polítiques públiques que puguin arribar a desplegar municipis com ara Badalona. Al llarg d'aquestes pàgines, intentaré detectar els problemes d'aplicació de les normes jurídiques existents i les llacunes que aquestes presenten actualment al voltant de la qüestió que ens ocupa, seguint altres treballs meus ja publicats.³ Al fil d'aquests aspectes, faré algunes reflexions referides al paper del legislador, de les administracions públiques i dels jutges en relació amb el planejament urbanístic i el seu impacte en l'exercici de la llibertat religiosa.

Llibertat religiosa i urbanisme a Espanya

Algunes dades rellevants

Com ja s'ha apuntat, el fenomen de la immigració ha potenciat el trànsit ràpid de la societat espanyola cap a una realitat pluricultural. Així, per exemple, en el cas de Catalunya, aquesta comunitat autònoma té ja un important nombre de musulmans, els quals no tenen encara cap mesquita –construïda com a tal; una altra cosa són les sales o llocs d'oració– en territori català. I, encara més, és fàcil recordar les polèmiques que han provocat diversos intents de construir llocs de culte islàmics en diverses poblacions catalanes, com ara Premià de Mar o Mataró.

El que primer cal dir es que aquesta realitat pluricultural ens ha agafat mal equipats, encara arrossegant una herència de confessionalitat que és difícil esborrar en unes quantes dècades i, sobretot, esvair de les maneres de pensar i fer. Es detecta una manca de reflexió i determinats buits legals, com veurem, respecte a les relacions entre llibertat religiosa i urbanisme. Manca d'atenció que pot atribuir-se a diferents factors, entre els quals destaquen tant els paradigmes que predominen tradicionalment en el dret urbanístic preconstitucional com el fet històric incontestable de la destacada confessionalitat de l'Estat espanyol. Una confessionalitat que s'ha filtrat en l'ordenament jurídic urbanístic al llarg de molt de temps.

Així, en primer lloc, es pot fer esment de com la confessionalitat ha influït a Espanya en l'àmbit de les regulacions jurídiques sobre els llocs de culte utilitzant un famós text jurídic espanyol que va tenir vigència al llarg de molts segles. Es tracta de *Las Siete Partidas*, codi jurídic castellà redactat al segle XIII sota el regnat d'Alfons X, que conté el que podríem anomenar, en terminologia moderna, una regulació urbanística dels llocs de culte. Efectivament,

3. Em permeto la remissió als meus treballs anteriors «Derecho urbanístico y derechos constitucionales. Las relaciones entre vivienda, equipamientos religiosos y cohesión social», a FONT LLOVET, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local-IDP, 2003, pàgs. 111 a 144 i «Inmigración, religión y Derecho urbanístico», *Cuadernos de Derecho Local*, número 3, octubre de 2003, pàgs. 56 y ss, «Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 215, enero-febrero 2005 i «Llocs de culte i Urbanisme», a MÓNICA NADAL i M. JESÚS LARIOS (Dir.), *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2004*, Fundació Bofill, 2005.

a la Partida Quarta, al seu títol XXIV (titulat «De los judíos»), llei IV (titulada «Cómo pueden haber los judíos sinagoga entre los cristianos»), i al seu títol XXV (titulat «De los moros»), Llei I (titulada «Ónde tomaron nombre moros et cuántas maneras son dellos, et en qué manera deben venir entre los cristianos»), trobem regles jurídiques precises sobre la construcció de nous llocs de culte i el manteniment dels ja existents. Pel que fa als nous llocs de culte, tant jueus com musulmans no en poden construir a Castella; en canvi, pel que fa als ja existents, mentre que els musulmans no en poden conservar cap («Pero en las villas de los cristianos non deben haber los moros mezquitas, nin facer sacrificios públicamente ante los homes: et las mezquitas que habían antiguamente deben seer del rey, et puédelas él dar a quin quisiere»⁴) els jueus sí que ho poden fer, sota normes precises de conservació de les sinagogues («Pero las que habían antiguamente si acesciese que se derribasen, puédenlas reparar et facer en aquel mismo suelo, así como enante estaban, non las alargando más, nin las alzando, nin las haciendo pintar: et la sinagoga que dotra guisa fuese fecha, dében-la perder los judíos et seer de la iglesia mayor del lugar do la ficiesen»).

Es pot afegir, en segon lloc, una prova relativament recent d'aquesta confessionalitat i del seu impacte en el dret urbanístic espanyol. Si saltem set segles i ens situem en ple règim franquista i sota el Concordat del 1953, el Decret 736/1962, de 5 d'abril (per cert, formalment no derogat), preveia reserves per a la construcció d'edificis religiosos *catòlics* en «núcleos de población formados en su totalidad o, al menos, en el cincuenta por ciento de las edificaciones incluidas en su perímetro, por viviendas acogidas a cualquier régimen de protección estatal» (art. 1), reservant-se «el suelo necesario en promociones de más de mil viviendas» (art. 6), amb un finançament a càrrec de l'Institut Nacional de l'Habitatge, bé de manera indirecta (si era el promotor qui els construïa, per mitjà de beneficis econòmics concedits a ell mateix), bé de manera indirecta, tant si era l'Institut qui els construïa, «por propia iniciativa o a petición del Ordinario diocesano» (art. 4.2), i s'havien de reintegrar, només en el segon cas, les despeses produïdes, en un termini de vint-i-cinc anys i sense que produís «interés alguno», com si l'Institut aportava gratuïtament els terrenys (art. 6).

En l'actualitat, naturalment, el panorama ha canviat radicalment a partir de la Constitució Espanyola (CE) del 1978. Ara, un possible enfocament de la qüestió seria entendre que el mercat s'ocuparà dels usos religiosos, com ho fa d'altres usos urbanístics. És a dir, que la confessió religiosa que vulgui obrir un lloc de culte ho farà com qualsevol altre propietari pot desenvolupar l'activitat que desitgi, sempre, és clar, que es respecti l'ordenament jurídic en general i el planejament urbanístic en particular. Aquesta és, per exemple, la perspectiva adoptada en el dret urbanístic nord-americà, en el marc d'una història del país en què la llibertat religiosa va constituir la raó del naixement d'aquesta moderna nació, com és sabut.

Tanmateix, cal advertir, entre altres qüestions que anirem tractant al llarg del treball, de l'existència d'un possible problema específic pel que fa als usos religiosos, especialment en certes societats europees on l'herència jurídica i sociològica de confessionalitat és molt forta, atès que factors aliens a la lògica mercantil interfereixen en els mecanismes del mercat i provoquen la seva alteració i fan dels usos religiosos, de vegades, usos dèbils. A nin-

4. De fet, per exemple, el Rei Alfons X va donar totes les mesquites de Sevilla a l'Església catòlica l'any 1252, llevat de tres, que es varen convertir en sinagogues.

gú no se li escapen els problemes socials que estan generant els intents d'obrir alguns nous llocs de culte no catòlics a Espanya, singularment islàmics, els quals provoquen que sorgeixi la típica síndrome de NIMBY (*not in my backyard*), no inusual, tampoc, en altres països europeus.⁵

Les raons que poden explicar aquesta situació són, sens dubte, plurals i complexes, però ens atrevim a indicar, simplement, uns quants elements que entenem que són rellevants:

- a) Així, per exemple, la por que el lloc de culte religiós islàmic es converteixi en un centre d'integristes, especialment després dels fatídics 11 de setembre de 2001, 11 de març de 2004 i 7 de juny de 2005 als Estats Units, Espanya i la Gran Bretanya, respectivament, tenint en compte que el finançament (i el control) d'aquests centres pot venir de països estrangers amb interessos de què es desconfia. Hi ha aquí en certs casos un sentiment d'inseguretat per part de certs ciutadans en connexió amb l'existència de llocs de culte islàmics. Més endavant farem alguna referència més concreta a aquest aspecte, al·ludint a alguns estudis existents *que semblen mostrar, ben a l'inrevés, un increment de la seguretat ciutadana en els indrets urbans on s'ubiquen llocs de culte*.
- b) L'àmpliament coneguda situació del parc d'habitatge espanyol: percentatge de lloguer molt baix (clarament per sota de la mitjana europea, amb un percentatge de lloguer públic baixíssim); predomini evident de la propietat, per mitjà de préstecs hipotecaris, propietat, a més, no infreqüentment entesa com a valor d'inversió. Qualsevol factor que pugui alterar el valor de la propietat constitueix un problema econòmic de primer ordre per als propietaris, que intenten evitar de qualsevol manera «problemes» (més aviat el que ells i la societat perceben com a «problemes») que poden fer baixar el preu del seu immoble.⁶

Aquestes raons i unes altres, que el lector pot deduir per ell mateix, condueixen a una crua realitat d'absència no infreqüent de llocs de culte en condicions adients: així, no és insòlit trobar oratoris precaris, en situació irregular (tolerats per certs ajuntaments), amb incomoditat i indignitat per als assistents (recordem que la dignitat de la persona és un valor constitucional, fonament de l'ordre polític i de la pau social, com assenyala l'article 10 de la CE), amb molèsties (soroll, trànsit, etc.) i amb perill (incendis, etc.) per a tothom, assistents a la cerimònia religiosa o no, com és el cas, per exemple, dels veïns de l'immoble on es pugui situar l'oratori.

Davant d'aquesta delicada situació, els gestors públics es demanen cada vegada amb més freqüència què fer. Fins ara, els problemes generats en l'àmbit local han estat objecte de resposta també local. És a dir, cada ajuntament se n'ha sortit com ha pogut, no insòlitament cedint a la pressió ciutadana contrària a la possible obertura d'un lloc de culte no catòlic (generalment, una mesquita).

5. Acrònim en anglès de *Not In My Back Yard*, una cosa així com «no en el meu pati del darrere». Aquesta expressió vol informar dels fenòmens d'oposició ciutadana que cada vegada amb més freqüència desperten els intents d'ubicar especialment determinades infraestructures, públiques o privades, bé perquè es consideren perilloses per a la salut (plantes incineradores de residus, etc.), bé perquè no es volen tenir tan a prop, davant la por que la seva presència «atregui» col·lectius no desitjats pels habitants de la zona (centres de rehabilitació de drogodependents, habitatge social, llocs de culte de determinades confessions religioses, etcètera).

6. Podeu consultar dades sobre la situació de l'habitatge a Catalunya en el Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya 2005, elaborat per la Direcció General d'habitatge del Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya a: http://mediambient.gencat.net/Images/43_98195.pdf (última consulta efectuada, 20 d'abril de 2006).

Però en aquests *microconflictes* locals es va posant a prova, en realitat, el lliure desenvolupament de drets fonamentals, d'un cantó, i la gestió *in situ*, ara sí, ja allunyada de les grans paraules buides, de la diversitat cultural. En conseqüència, cal afrontar aquests episodis amb plena consciència de la seva rellevància i, per descomptat, sense vulnerar l'ordenament jurídic en vigor, el qual estableix límits i mandats als poders públics en relació amb situacions com les descrites, i reconeix drets als ciutadans.

El marc jurídic general vigent

En primer lloc, si anem al marc constitucional, hem de partir, òbviament, de l'article 16 de la CE. Però no únicament. La llibertat religiosa s'ha de posar en connexió sistemàtica amb diversos preceptes constitucionals, entre els quals destaquen, a l'efecte d'aquest treball, els articles 14 i 9.2 (igualtat), 13.1, 14 i 47, partint de la idea bàsica que l'ús del sòl té impacte sobre l'efectiu exercici de la llibertat religiosa.⁷

Els preceptes constitucionals espanyols, singularment l'article 16, s'han d'interpretar de conformitat amb els instruments internacionals que s'ocupen de la llibertat religiosa, d'acord amb l'art. 10.2 CE.⁸ Entre aquests destaquen els quatre acords que es van signar

7. Art. 9.2

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

Art. 13

«1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.»

Art. 14

«Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.»

Art. 16

«1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.»

Art. 47

«Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para (...) la utilización del suelo de acuerdo con el interés general...»

Art. 53.3

«El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo 3.º informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.»

8. Art. 10.2

«Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.»

Declaració Universal dels Drets Humans.

Preàmbul: «*Considerando* que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.»

entre l'Estat espanyol i la Santa Seu el 3 de gener de 1979, i que es van ratificar per mitjà dels instruments del 4 de desembre de 1979. En cap dels quatre no hi ha cap referència a un règim especial o singular en matèria urbanística per als centres de culte catòlics. Encara que tots aquests instruments internacionals no explicitin res respecte del vessant espacial de la llibertat religiosa, cal tenir en compte que per poder-la dur a terme cal, òbviament, un espai físic adequat.⁹

Entre els instruments internacionals més recents i actuals, s'hi pot trobar ja alguna menció a aquesta dimensió espacial de la llibertat religiosa. Podem subratllar, respecte d'això, la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, l'article 3 de la qual assenyala que:

La llibertat de consciència i de religió individual i col·lectiva queda garantida per les autoritats municipals a tots els ciutadans i ciutadanes. Dins dels límits de la seva legislació nacional, les autoritats municipals executen tot el que és necessari per assegurar el dret esmentat vetllant per evitar la creació de guetos.

Art. 2, Ap. 1.

«Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.»

Art. 18.

«Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.»

Conveni Europeu de Drets Humans, de 4 de novembre de 1950.

Art. 9.1

«La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás»

Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, de 7 de desembre de 2000.

Capítulo II: libertades

Artículo 10. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

«Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.»

Capítulo III. Igualdad

Artículo 21. Igualdad y no discriminación

«1.- Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por motivos de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.»

Capítulo VII. Disposiciones Generales

Artículo 50. Limitación de los derechos garantizados

«1.- Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá haber sido estipulada por la autoridad legislativa competente. Respetando el principio de proporcionalidad, sólo se podrán introducir limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Unión, o a otros intereses legítimos en una sociedad democrática o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.»

9. El que es limita a establir l' Acord d'assumpes jurídics en el seu art. 1 és que:

«5) Los lugares de culto tienen garantizada su inviolabilidad con arreglo a las Leyes. No podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado. En caso de su expropiación forzosa, será antes oída la autoridad eclesiástica competente.»

En el pla legal, cal tenir en compte, també, a més de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol,¹⁰ les lleis del 1992, d'aprovació de la cooperació de l'Estat amb les distintes confessions religioses. Totes aquestes lleis també donen per feta l'existència de llocs de culte, i no dediquen cap consideració específica a la seva ubicació.¹¹

Finalment i pel que fa a la legislació sobre estrangers (que cal tenir en compte atès que els problemes que sorgeixen tenen a veure en ocasions amb la voluntat de construir un lloc de culte impulsat per ciutadans no espanyols), cal assenyalar que la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, no es refereix específicament a la llibertat religiosa en el seu articulat, però al seu article 3.1 estableix una clàusula d'igualtat d'exercici de drets, que ha de donar lloc a entendre que els drets no específicament regulats, com ara la llibertat religiosa, es desenvoluparan en condicions idèntiques per a espanyols i per a estrangers. A més, cal tenir en compte la jurisprudència del Tribunal Constitucional interpretant els articles 13 i 14 de la Constitució, jurisprudència que ha assenyalat que es produeix una completa igualtat entre espanyols i estrangers «respecto de aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano, o si se rehúye esta terminología, ciertamente equívoca, de aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, que conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español. Derechos tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, etc., corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación a los españoles» (STC 107/1984, de 23 de novembre, FJ 3).

10. Art. 2 Llei Orgànica 7/1980, de 5 de juliol, segons el qual, la llibertat religiosa:

«Dos. Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero.»

«Tres. Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos, militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos.»

Cal tenir present també l'important art. 3 de la Llei Orgànica 7/1980, de 5 de juliol, al que després al·ludirem: «Uno. El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática.»

11. Per exemple, Llei 25/1992, de 10 de novembre, d'acord de l'Estat espanyol amb la Federació de Comunitats Israelites d'Espanya:

«Artículo 2.

1. A todos los efectos legales, son lugares de culto de las Comunidades pertenecientes a la Federación de Comunidades Israelitas de España los edificios o locales que estén destinados de forma permanente y exclusiva a las funciones de culto, formación o asistencia religiosa, cuando así se certifique por la Comunidad respectiva con la conformidad de la Secretaría General de la F.C.I.
2. Los lugares de culto de las Comunidades pertenecientes a la F.C.I. gozan de inviolabilidad en los términos establecidos en las leyes.
3. En caso de expropiación forzosa, deberá ser oída previamente la Secretaría General de la F.C.I.
4. Los lugares de culto de las Comunidades pertenecientes a la F.C.I. no podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado, con excepción de los casos previstos en las leyes por razón de urgencia o peligro.
5. Los lugares de culto podrán ser objeto de anotación en el Registro de Entidades Religiosas.»

Ordenació urbanística, llocs de culte, segregació urbana i cohesió social

Encara que fins ara els conflictes que han sorgit a Espanya en relació amb la regulació urbanística del fet religiós s'han concentrat de moment en la qüestió de la llicència d'obertura d'aquest tipus d'edificacions, no manquen algunes decisions judicials interessants respecte de la qüestió més general de l'ordenació urbanística dels llocs de culte.

Així, el Tribunal Suprem ha afirmat en diverses decisions amb contundència que les regulacions urbanístiques referides als llocs de culte no suposen, en abstracte, cap vulneració de la llibertat religiosa, atès que els usos religiosos del sòl han de restar sotmesos a l'ordenament jurídic en vigor com la resta d'usos urbanístics (per exemple, STS de 29 de gener de 1980, Aranzadi 286; STS de 10 de desembre de 1984, Aranzadi 6529; i STS de 4 de febrer de 1987, Aranzadi 2067).

Pel que fa a la regulació específica dels llocs de culte que conté la legislació urbanística, els centres religiosos tenen la consideració d'equipaments comunitaris (juntament amb centres esportius, culturals, docents, sanitaris, assistencials, etc.). Es tracta de centres al servei de la població, d'interès públic general i que formen part dels sistemes.¹² Aquesta consideració dels llocs de culte com a equipaments ha estat tradicional en el nostre dret urbanístic i es troba avui en dia recollida a Catalunya¹³ a l'art. 34 del Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme de Catalu-

12. S'ha de tenir en compte la seva possible titularitat privada, el que serà el normal, o pública, el que enllaça amb el que es dirà de seguida en el text.

13. Aquest precepte assenyala el següent:

«Sistemes urbanístics generals i locals

1. Integren els sistemes urbanístics generals els terrenys que el planejament urbanístic reserva per a les comunicacions, per als equipaments comunitaris i per als espais lliures públics, si llur nivell de servei és d'abast municipal o superior. Els sistemes urbanístics generals configuren l'estructura general del territori i determinen el desenvolupament urbà

2. Integren els sistemes urbanístics locals els terrenys que el planejament urbanístic reserva per a les comunicacions, per als equipaments comunitaris i per als espais lliures públics, si llur nivell de servei és un àmbit d'actuació de sòl urbà o de sòl urbanitzable o el conjunt de sòl urbà d'un municipi, d'acord amb el que estableixin, en aquest darrer cas, el pla d'ordenació urbanística municipal o el programa d'actuació urbanística municipal.

3. El planejament urbanístic general pot preveure com a sistemes urbanístics reserves de terrenys destinats a habitatges dotacionals públics. El sistema urbanístic d'habitatges dotacionals públics comprèn les actuacions públiques d'habitatge destinades a satisfer els requeriments temporals de col·lectius de persones amb necessitats d'assistència o d'emancipació justificades en polítiques socials prèviament definides. Aquestes polítiques s'han d'especificar en la memòria social del planejament urbanístic.

4. El sistema urbanístic de comunicacions comprèn totes les infraestructures necessàries per a la mobilitat de les persones i de les mercaderies, per transport terrestre, marítim o aeri, i comprèn també les àrees de protecció i les àrees d'aparcament de vehicles respectives.

5. El sistema urbanístic d'equipaments comunitaris comprèn els centres públics, els equipaments de caràcter religiós, cultural, docent, esportiu, sanitari, assistencial, de serveis tècnics i de transport i els altres equipaments que siguin d'interès públic o d'interès social.

6. El sistema urbanístic d'espais lliures públics comprèn els parcs, els jardins, les zones verdes i els espais per a l'esbarjo, el lleure i l'esport. La concreció dels elements que integren aquest sistema ha de tenir en compte l'existència de restes arqueològiques d'interès declarat, d'acord amb el que estableix l'article 9.3.

7. Els terrenys reservats per a sistemes urbanístics de titularitat pública, si són compresos en un àmbit d'actuació urbanística sotmès al sistema de reparcel·lació, s'adquireixen mitjançant cessió obligatòria i gratuïta, sens perjudici del que estableix l'article 150. Si cal avançar l'obtenció de la titularitat pública i l'ocupació directa regulada per l'esmentat article no és suficient, es pot també efectuar una actuació aïllada expropiatòria, en el qual cas l'Administració adquirent se subroga en els drets i els deures de la persona que n'era propietària.

8. Els terrenys reservats per a sistemes urbanístics públics que no siguin compresos en un àmbit d'actuació urbanística sotmès al sistema de reparcel·lació es poden adquirir mitjançant l'actuació expropiatòria que correspongui.»

nya, i a l'art. 212.1, lletra c, de les Normes urbanístiques del Pla general metropolità del 1976.¹⁴

Correspon al planejament urbanístic assenyalar l'emplaçament i les característiques dels equipaments religiosos. Doncs bé, aquí hi ha el punt clau; perquè, tradicionalment, el planificador ha gaudit de discrecionalitat per decidir: a) si existien llocs de culte i, en cas d'existir, b) on havien d'estar ubicats.

a) Els centres religiosos no han disposat d'un estàndard urbanístic concret i independent fixat directament a la legislació urbanística i s'han tractat indistintament amb la resta dels equipaments¹⁵. De la mateixa manera, tampoc la legislació urbanística autonòmica no ha acostumat a establir estàndards específics d'equipaments religiosos.¹⁶

b) A més, en la legislació urbanística estatal tradicionalment tampoc no hi ha hagut cap orientació de la discrecionalitat planificadora respecte de l'adequació o no de determinats llocs per fixar-hi l'emplaçament de llocs de culte.¹⁷

En resum, i pel que es refereix ara estrictament a Catalunya en l'actualitat, la legislació urbanística vigent no preveu cap mena de reserva necessària per a llocs de culte, en la seva condició d'equipaments, que el planejament urbanístic hagi de respectar necessàriament.

Això explica que hi hagi discrecionalitat urbanística (no pas arbitrariedad, com veurem) en l'establiment (o no) d'emplaçaments reservats per a llocs de culte en els plans d'urbanisme. Així, de conformitat amb la STS de 4 de febrer de 1987 (RJ 1987\2067), la reserva és possible i no vulnera l'art. 16 CE, atès que el fet que cap confessió no tingui caràcter estatal no impedeix que l'Administració hagi de tenir en compte, ex art. 16 CE, les creences religioses de la societat i, en conseqüència, hagi d'atendre les necessitats religioses de la societat i dels ciutadans; cosa que, per cert, diversos plans d'urbanisme en algunes ciu-

14. Aquest article classifica els sòls destinats a equipaments comunitaris i les construccions fetes sobre els mateixos en diverses categories, entre les que es troben els equipaments religiosos: temples i centres religiosos.

15. El Text Refós estatal de 1976 tractava els equipaments religiosos indistintament amb la resta d'equipaments, sense establir estàndards (arts. 12.1, lletra b, en relació amb el PGOU i 13.1, lletra d, en relació amb els Plans Parcials). Pel que fa al Reglament de Planejament de 1978, tant l'art. 25.1, lletra d, com l'art. 25.3, referits al PGOU només estableixen la necessitat que els equipaments siguin fixats tenint en compte les necessitats col·lectives i les característiques socioeconòmiques de la població. Pel que fa als Plans Parcials, l'art. 45.1, lletra e, no estableix cap estàndard ni cap referència relativa a com s'ha de prendre la decisió sobre els equipaments. En l'Annex d'aquest Reglament, l'art. 10 i el quadre adjunt estableixen estàndards per equipaments socials, que han d'incloure els religiosos en conjunts superiors a 2.000 habitatges.

16. L'ara derogat Decret Legislatiu català 1/1990 establí al seu art. 23.2.1. lletra d, que el PGOU fixaria en sòl urbà els emplaçaments reservats per a l'establiment de temples, sense cap estàndard. En el seu art. 25.2, lletra b, especificava que era necessari pels Plans Parcials amb finalitats residencials respectar un estàndard referit a la reserva de sòls amb cessió obligatòria i gratuïta per determinats equipaments (amb referència específica a temples, però barrejant-los amb altres) consistent en la dedicació d'una superfície mínima de 6m² per habitatge, sempre amb una superfície total superior al 4% de la de l'àmbit.

La Llei Catalana 22/1998, per la que s'aprova la Carta Municipal de Barcelona, preveu en el seu article 65.2, lletra d, la possible, no obligatòria, reserva d'emplaçaments per a temples, de manera explícita.

En el Decret Legislatiu 1/2005, l'art. 65, referit als Plans Parcials, estableix uns estàndards globals per a equipaments en sectors d'ús residencial i no residencial, però sense cap especificació referida a llocs de culte.

17. Cal tenir en compte però l'article 51 del Reglament de planejament estatal de 1978, que imposa que la situació concreta de les àrees destinades a l'equipament que s'hagi de reservar per a serveis d'interès públic i social, entre els quals els temples, s'establirà «estudiándola en relación con las redes viarias y de peatones, a fin de garantizar su accesibilidad y obtener su integración en la estructura urbanística del plan».

tats ja fan. En la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya del 19 de juny de 2002 (RJCA 2002\1016), a propòsit de la revisió del Pla general municipal d'ordenació urbana de Mataró, es declara que la manca d'emplaçaments reservats per a temples no suposa *per se* una il·legalitat, ja que en aquest cas les administracions no han considerat necessari o convenient l'ampliació dels existents, havent hagut de provar el recurrent la necessitat de la previsió dels concrets que es consideressin necessaris. La no-fixació d'emplaçament per a nous temples no afecta en res ni restringeix la llibertat religiosa ni l'ús religiós que, segons el Pla, es pot desenvolupar a les diferents zones, segons el Tribunal. Finalment, a la STS del 28 de març de 1990 (RJ 1990\2265) es deixa clar que la no-existència d'estàndard legal concret, més enllà de la referència a la proporció adequada a les necessitats socials, com hem vist, no vol dir que es pugui fer qualsevol cosa pels ajuntaments, ja que la discrecionalitat és controlable jurídicament sempre (en aquest cas, s'anul·la una previsió d'emplaçament, per *sobredimensionament* de la reserva de sòl feta).

S'ha de tenir en compte que aquesta solució adoptada en l'actualitat pel nostre ordenament jurídic (és a dir, la manca de reserva legal amb estàndard específic) és una decisió (o, més ben dit, una manca de decisió) politicolegislativa, no condicionada per la Constitució, i que per tant podria ser canviada. De fet, es pot arribar a suggerir, com ha fet algun especialista, que *hauria* de ser canviada, precisament per poder garantir de veritat la possibilitat d'implantació territorial d'altres confessions religioses diferents de la dominant històricament, també, és clar, en el territori.

En aquest sentit, tenim models internacionals que ens ofereixen pautes per poder introduir reserves legals obligatòries per a llocs de culte, com ara, per esmentar només dos casos ben diferents, els casos de Singapur o d'Itàlia, països en els quals es fixen reserves per a temples des de la llei en funció del nombre d'habitatges, primer cas –i a més tenint en compte les diferents confessions religioses existents–, o del nombre d'habitants, en el cas de diverses lleis regionals italianes.¹⁸

Més concretament, Rodríguez García ha propugnat, de *lege ferenda*, la possibilitat d'establir reserves per la legislació urbanística, mitjançant estàndards mínims vinculants pels plans urbanístics locals, per a equipaments religiosos de titularitat pública (que tindrien la consideració de *dotacions públiques*), *ecumènics* o *pluriconfessionals*, al servei de les diferents confessions religioses, els quals tindrien la consideració de sistemes. Aquesta fórmula, segons el seu parer, permetria respectar el principi de laïcitat i alhora faria efectiva realment sobre el territori la pluralitat religiosa existent.¹⁹

Malgrat que tenim exemples d'experiències properes de centres ecumènics o pluriconfessionals que no han funcionat tan bé com es podria esperar –com és el cas del centre Abra-

18. Sobre Singapur, podeu consultar PONCE SOLÉ, J., «Inmigración, religión y...», op.cit., pàg. 58. Sobre la situació legislativa italiana, vegeu, per exemple, ROCELLA, A., «Esigenze religiose e piani urbanistici», *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1995, pp. 529 i ss.

19. RODRÍGUEZ GARCÍA, J. A., *Urbanismo y confesiones religiosas*, Montecorvo, Madrid, 2003, pàgs.154 y ss., especialment, pàgina 156. Òbviament, aquesta proposta genera tot un seguit de qüestions (consideració d'aquest centres com a sistemes generals o locals, amb les corresponents conseqüències en relació a la seva cessió gratuïta –al respecte és interessant la STS de 27 d'octubre de 1992, RJ 1992\8155–, selecció de les confessions usuàries del centre, repartiment de l'ús en funció de criteris adequats...) de força interès, però que no és el moment ara, per raons d'espai, de considerar.

ham, a Barcelona—, creiem que és una proposta que almenys mereixeria una consideració atenta i un debat en profunditat, com a possible solució de gestió equitativa de la complexitat generada per la diversitat religiosa en el seu vessant territorial.

En segon lloc, amb independència que existeixin en el futur aquestes reserves legals o no, des de la perspectiva dels llocs de culte com a equipaments, és important ara, en tot cas, *des de la perspectiva anterior i des de la diferent dels diversos tipus d'usos urbanístics i de la prohibició o permissió pels plans d'aquests*, tenir en compte que la concreta ubicació pel planejament urbanístic d'un lloc de culte no és un assumpte intranscendent. D'una banda, perquè, des de la perspectiva de la seva funció purament religiosa, ubicacions inadequades (llocs mal comunicats, en àrees sense serveis com ara polígons industrials) poden arribar a representar *de facto* una restricció indeguda del dret fonamental previst a l'article 16 de la CE, depenent, naturalment, de les circumstàncies concretes de cada cas.

En aquesta qüestió, la decisió del planejament urbanístic de declarar prohibits els usos religiosos en algunes parts de la ciutat i només permetre'ls en certes àrees urbanes és clarament rellevant. En el cas de l'àrea metropolitana de Barcelona, el PGM 1976, als arts. 272 i ss. de les seves Normes urbanístiques, assenyala que l'ús religiós i cultural és un ús urbanístic específic (arts. 272.1, punt 3.7, i 282), el qual és permès a totes les zones en sòl urbà (arts. 302 i ss.), inclosa la industrial, en aquest últim cas si es donen certes característiques i ho autoritza un pla especial (existència de parcel·les perifèriques accessibles des de l'exterior de l'àrea industrial, contigües a zones amb ús principal residencial; art. 311.2, lletra a).²⁰

Amb relació a aquest punt, és molt il·lustrativa la Sentència d'un Tribunal d'Apel·lació Federal dels Estats Units, *Islamic Center of Mississippi, Inc., et al., v. City of Starkville, Mississippi*, del 23 de març de 1988. Davant dels problemes d'una associació d'estudiants universitaris islàmics per trobar un lloc on construir una mesquita, el tribunal nord-americà assenyala —bo i recordant les paraules de l'escriptor francès Anatole France a propòsit de la «majestuosa igualtat del dret que prohibeix a totes les persones, tant a les riques com a les pobres, dormir sota els ponts, demanar almoïna als carrers i robar pa»— el següent:

Les normes que fan accessibles les esglésies, sinagogues i mesquites només als que són prou rics per desplaçar-se amb automòbil privat evidentment restringeixen (*burden*) l'exercici de la religió per part dels pobres, una classe que inclou nombrosos estudiants. I una ciutat no es pot escapar de la protecció constitucional que hi ha contra les seves accions al·legant que els que pretenen l'activitat prohibida poden trobar-la en algun altre lloc. En fer una mesquita relativament inaccessible dins dels límits de la ciutat a musulmans que no tenen cotxe, la ciutat restringeix l'exercici de la seva religió.

Però, a més, en segon lloc, la inadequada ubicació espacial dels llocs de culte pot suposar l'accentuació dels problemes derivats de la *segregació urbana*, atesa la funció de

20. Sobre el sòl urbanitzable, vegeu els arts.114, 122, 128.2, 133 i 137 de les Normes Urbanístiques del PGM.

focus de la vida social –no només la religiosa– que alguns d'aquests centres religiosos poden assumir tot aglutinant els membres de la comunitat.²¹

Com ha assenyalat el Síndic de Greuges al seu Informe al Parlament de Catalunya de l'any 2003:²²

Les experiències viscudes per algun dels països de nostre entorn, en relació amb la creació d'autèntics guetos urbans, han de servir de referència en el moment de dissenyar i implantar les polítiques d'habitatge amb la finalitat d'evitar el desenvolupament d'aquest fenomen.

[...] La distribució d'acord amb criteris racionals en el territori dels terrenys qualificats per equipaments destinats a cultes religiosos, també incidirà en una redistribució de grups socials i evitarà la segregació espacial.

D'altra banda, la Moció 115/VI del Parlament de Catalunya sobre la política envers les confessions religioses insta el Govern de la Generalitat a establir «un acord marc amb les entitats municipalistes per tal de salvaguardar el dret a l'obertura de locals de culte i el dret a l'enterrament segons les pròpies creences, *sempre que això no comporti solucions segregacionistes* i estigui d'acord amb els límits de la llei».²³

Així doncs, la imprescindible interpretació sistemàtica de l'article 16 de la CE s'ha d'emmarcar en l'objectiu últim de la *cohesió social i territorial*, que es configura com una finalitat d'interès general de rang constitucional, prevista implícitament en diversos preceptes del nostre text fonamental (per exemple, arts. 40 o 131) i frontalment oposada a la segregació espacial dels llocs de culte.

Una finalitat que, a més, és al·ludida en diversa normativa d'àmbit europeu. És el cas, per exemple, del Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa (per exemple, arts. I-3 o III-220 i ss.). Tanmateix, cal tenir en compte l'article 3.3 de la ja esmentada Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, precepte que, en connexió amb l'obligació que les autoritats municipals garanteixin la llibertat de consciència i de religió individual i col·lectiva, imposa la necessitat de vetllar «per evitar la creació de guetos».

Específicament, alguna recent legislació urbanística i d'habitatge autonòmica fa referència a la finalitat de la cohesió social, mitjançant el desenvolupament de mesures d'inclusió social, com a guia de l'activitat administrativa. Un exemple el trobem en l'important article 3 del Decret legislatiu 1/2005, que defineix la cohesió social com un component d'un

21. El que explica que a Singapur, per exemple, l'Administració pugui arribar a construir mesquites en àrees amb pocs malais amb la finalitat d'atreure'ls, fent d'aquesta manera una mesura de barreja de població sobre el territori. Sobre la segregació urbana, em permeto la remissió a diversos treballs meus, entre ells, *Poder local y Guetos Urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, INAP-F. Pi i Sunyer, Madrid, 2002 i «Land Use Law, Liberalization, and Social Cohesion Through Affordable Housing in Europe: The Spanish Case», *The Urban Lawyer*, Vol. 36, n.º 2, primavera 2004, pàgs. 317 y ss.

22. Informe del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 2003 (BOPC, número 34, 19 de març de 2004).

23. BOPC de 30 de juliol de 2001.

desenvolupament urbanístic sostenible, el qual s'ha de garantir en l'exercici de les competències urbanístiques.²⁴

Això implica la prohibició de solucions segregatives, cosa que ara explicita l'art. 57.4 del DL 1/2005 respecte als habitatges protegits:

Les reserves per a la construcció d'habitatges de protecció pública s'han d'emplaçar evitant la concentració excessiva d'habitatges d'aquest tipus, d'acord amb el que estableix l'article 3.2, per tal d'afavorir la cohesió social i evitar la segregació territorial dels ciutadans per raó de llur nivell de renda.

Solució que s'ha d'entendre implícita per a qualsevol decisió urbanística relacionada amb els llocs de culte, en funció del principi de desenvolupament sostenible, que exigeix la cohesió social, com sabem, i del principi d'igualtat.

Amb relació a aquest punt, cal tenir en compte la funció de focus de la vida social –no només de la religiosa– que alguns d'aquests centres religiosos poden tenir, tot aglutinant els membres de la comunitat. Tenir present aquesta funció pot adquirir una importància singular, per exemple, en el cas d'operacions de regeneració d'àrees urbanes actualment en dificultat, les quals acostumen a tenir una alta concentració d'immigració extracomunitària. La recent Llei catalana 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, desenvolupada pel Decret 369/2004, de 7 de setembre, considera, precisament, el dèficit d'equipaments com un dels elements característics de les àrees urbanes que requereixen una atenció especial (art. 5 de la Llei), i es preveu que la intervenció sobre aquestes àrees incidirà, entre altres aspectes, sobre «la provisió d'equipaments per a l'ús col·lectiu» (art. 7 de la Llei i art. 5 del Reglament).

D'igual manera, com avançàvem, cal tenir en compte el paper que una ubicació central dels llocs de culte a la ciutat pot tenir com a *factor de prevenció de la delinqüència*. D'acord amb Kumar, els usos urbanístics que redueixen el crim, com ara els edificis religiosos, haurien de ser ubicats estratègicament. Com demostren diversos estudis als Estats Units, els llocs de culte redueixen els percentatges de delictes en cultivar l'organització social i un

24. Però la qüestió que subsisteix és què es pot entendre per cohesió social. Estem davant d'un autèntic concepte jurídic indeterminat, a concretar cas per cas, tenint en compte les aportacions fetes per altres ciències no jurídiques, en les que s'ha generat aquest concepte. Quan es parla de cohesió social es fa referència a un concepte proper a la idea de solidaritat (recollida, per cert, en diversos preceptes de la Constitució espanyola: 2, 45, 138, 156, 158). Es tracta d'un concepte centrat en les relacions entre els elements d'un grup: fa referència als processos mitjançant els quals s'estableixen vincles socials en connexió amb l'interacció de persones de diferents grups socials, que es senten reconeguts com a pertanyents a una comunitat. Per KEARNS, A. i FORREST, R., «Social cohesion and multilevel urban governance», *Urban Studies*, 37 (5/6), 2000, pàgs. 995-1.017, la cohesió social comporta:

1. Valors comuns i una cultura cívica: compartició de valors comuns que els permet identificar i donar suport a objectius comuns i compartició de un conjunt de principis morals i codis de comportament.
2. Ordre social i control social: absència de conflicte general i de cap reptes a l'ordre i sistema existent, essent la cohesió social un producte resultant de les rutines, demandes i reciprocitats de la vida quotidiana.
3. Solidaritat social i reducció de les disparitats en la riquesa.
4. Xarxes socials i capital social: una societat cohesionada conté un alt grau d'interacció social dintre de les comunitats (veïns, amics) i famílies.
5. Arrelament al lloc i identitat: contribueix a la reproducció de valors comuns, normes i disposicions a participar en xarxes socials per a construir capital social.

El concepte oposat al de cohesió social seria el de fractura social, vinculat a les línies socials de demarcació o separació entre grups socials.

sentit d'ordre. Una perspectiva arquitectònica suggereix que els planificadors haurien d'incorporar aquestes preocupacions mitjançant el foment de la situació central dels llocs de culte. En fer aquesta part del teixit urbà quotidià, en lloc de segregar-los exigint-los un desplaçament específic, l'organització social es consolidarà. La situació dels llocs de culte en localitzacions centrals també crea una vigilància natural de l'àrea urbana, dins el que es considera un sistema de prevenció del crim mitjançant el disseny urbà, corrent de pensament teòric amb experiències pràctiques rellevants arreu del món, i molt especialment a la Gran Bretanya i els Estats Units (les seves sigles en anglès són CPTED: *Crime Prevention Through Enviromental Design*). Aquest emplaçament pot tenir, a més, un efecte geogràfic de creació d'una aurèola al voltant dels llocs de culte. A causa d'aquest efecte, determinats edificis, com ara els llocs de culte, poden reduir els percentatges de criminalitat pel fet que creen sentiments de culpa o de vergonya en els potencials delinqüents, atès que l'absència de crims contra aquestes estructures emfatitza l'ordre social de forma visible.²⁵

Si l'existència i la concreta ubicació dels llocs religiosos té tanta importància, podria ser aconsellable, si més no, orientar la discrecionalitat del planificador urbanístic, tot oferint-li criteris –amb estàndards o sense; aquesta és una qüestió diferent– que ajudin a evitar la segregació espacial d'aquests equipaments i contribueixin a la cohesió social i territorial, a la lluita contra l'exclusió social i al disseny de mesures d'inclusió social.

En l'actualitat, l'ordenament jurídic dóna ja algunes minses orientacions genèriques que han de ser respectades obligatòriament pel planejament urbanístic local.²⁶ Tenint en compte aquestes, ara per ara, mínimes orientacions legals, ha de ser el planejament urbanístic el que ponderi, primerament, la necessitat d'equipaments religiosos; en segon lloc, la possible ubicació; en tercer lloc, en cas d'optar per l'existència d'equipaments religiosos de titularitat pública ecumènica o pluriconfessional, les confessions religioses que els utilitzaran i la distribució entre aquestes de l'espai, amb criteris temporals o d'una altra mena, i oferint una resposta adequada i respectuosa amb l'ordenament jurídic; i quart, i en tot cas, quines han de ser les decisions respecte a la permissió o prohibició dels usos religiosos en determinades àrees de la ciutat.

Pel que fa a la ponderació de tots aquests aspectes, serà rellevant l'adequada consideració de la participació dels ciutadans en general i de les confessions religioses en particular, durant el procediment d'elaboració del planejament urbanístic. Ponderació que ha de quedar palesa en la motivació de les decisions urbanístiques relatives als usos religiosos continguda en la *Memòria* del planejament. En aquest sentit, la nova referència a la *Memòria social* que fa ara l'art. 59.2 de la Llei catalana d'urbanisme, malgrat que no faci referència específica a l'ús religiós del sòl, sembla el lloc idoni per considerar-lo en connexió amb l'habitatge.

25. KUMAR, N., «Architecture as Crime Control», *Yale Law Journal*, núm. 111, Març 2002, pàg. 1.109. Sobre les aproximacions al voltant del CPTED i la seva possible aplicació en l'àmbit espanyol i català, PONCE SOLÉ, J., «Societats pluriculturals i Administracions locals: immigració, diversitat i convivència a les ciutats. Reflexions jurídiques», de propera aparició a la revista *Quaderns de Dret Local*.

26. En la legislació urbanística autonòmica, cal tenir en compte, per exemple, l'article 9.7 de la del Decret Legislatiu 1/2005, que exigeix que la distribució en el territori dels equipaments s'ajusti «a criteris que garanteixin la funcionalitat en benefici de la col·lectivitat».

Possibles problemes relacionats amb l'urbanisme i la llibertat religiosa

Si bé actualment els problemes que sorgeixen davant la instal·lació de nous equipaments religiosos es concentren essencialment en el moment de l'aplicació del planejament urbanístic existent, com hem dit abans, el que és cert és que la concessió o no de les llicències pertinents és conseqüència directa de l'ordenació urbanística prèvia existent i, depenent del tractament que doni als usos urbanístics, quedarà condicionada la concessió o denegació de les necessàries llicències. Recordem aquest punt perquè cal emfatitzar que una bona ordenació urbanística pot contribuir en gran manera a prevenir posteriors conflictes puntuals davant la sol·licitud d'instal·lació d'un lloc de culte.

Per altra banda, potser no és innecessari recordar, també, que la ubicació de centres de culte no té la mateixa problemàtica en la ciutat ja construïda –sotmesa a processos de regeneració urbana o no, és a dir, en llenguatge tècnic, el sòl urbà consolidat i el no consolidat (recordem el que hem dit a propòsit de la regeneració d'àrees urbanes en dificultats)– que en la nova ciutat a crear, és a dir, en el sòl urbanitzable. En el primer cas, és possible que ja hi hagi llocs de culte de la confessió religiosa històricament dominant, però encara no llocs de culte d'altres religions, amb una demanda, doncs, no satisfeta, la qual cosa és una dada rellevant a considerar pel planejament. Tampoc no es tracta de la mateixa situació quan es pretén instal·lar un oratori en un edifici plurifamiliar ja construït, que quan es vol construir un nou immoble dedicat, exclusivament, a ús religiós.

De la mateixa manera, depenent del municipi concret, aspectes com ara el sòl disponible, la composició de la població i d'altres poden fer variar els problemes i les hipotètiques solucions. Per això, tota generalització pot ser equívoca, encara que, segons el meu parer, calgui construir una xarxa conceptual general flexible, adaptable amb posterioritat a les concretes circumstàncies exposades, i que pugui ajudar a prendre les decisions més adients en el servei a l'interès general que l'art. 103 de la Constitució encomana a les administracions públiques.

En tot cas, és obvi que la regulació i el control públics de determinades activitats, incloses les connectades amb la pràctica religiosa, no és dolenta *per se*. En el cas de la llibertat religiosa, aquesta s'exerceix en llocs físics susceptibles de tenir problemes de seguretat o salubritat. I, per servir l'interès general –que demana tant que es pugui practicar la pròpia religió com que no es mori cremat en un incendi en el local habilitat amb aquest objectiu, per exemple–, els poders públics poden i han d'exercir les seves potestats i competències. És per això que, com hem vist, tant l'article 16 de la CE com l'article 3 de la Llei orgànica 1/1980, de 5 de juliol, limiten el dret a la llibertat religiosa en tot allò que pugui afectar l'ordre públic, definit com els drets fonamentals dels altres, la seguretat, la salut i, fins i tot, la vaporosa «moralitat pública».²⁷

Una qüestió diferent és que, amb relació a un cas concret, el suposat exercici de les potestats per protegir l'ordre públic esdevingui un engany en realitat, i que se cerqui dificultar o impedir

27. L'art. 3 de l'esmentada Llei orgànica disposa que:

«El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática.»

la pràctica religiosa, per mitjà de traves urbanístiques. En aquests casos, ens trobaríem amb comportaments patològics i il·legals, controlables amb les tècniques ben conegudes de què disposa el nostre dret públic, entre les quals hi ha la detecció de l'existència de desviació de poder (art. 63.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre). Però l'hipotètic perill d'aquestes pràctiques –insistim que prohibides per l'ordenament jurídic, el qual dissenya mecanismes per controlar-les– no pot *a priori* llançar l'ombra de la malfiança global sobre la necessària intervenció pública també respecte als llocs de culte en defensa de l'interès general.

De la casuística analitzada en altres països del nostre entorn que tenen més tradició històrica de pluralisme religiós, es poden aïllar una sèrie de diversos aspectes conflictius, connectats amb la important funció del planejament urbanístic ja destacada:

a) Prohibició urbanística directa de centres religiosos en àrees residencials.
Interdicció de l'arbitrarietat, proporcionalitat i igualtat: no-discriminació i accions positives

La prohibició és un supòsit no infreqüent en el cas nord-americà, que ha donat lloc a una contradictòria jurisprudència estatal. Mentre que algunes sentències l'accepten (si l'ús crea problemes de trànsit o té un efecte advers sobre els valors de la propietat o dels serveis municipals, sempre que l'impacte sigui extrem, ja que en cas contrari es considera necessari permetre la seva existència condicionada a una anàlisi casuística a efectuar per l'autoritat urbanística), d'altres la rebutgen (en considerar-lo un ús preferent, a causa de la seva protecció constitucional). En tot cas, la jurisprudència nord-americana es mostra d'acord a exigir una acurada fonamentació dels motius que poden conduir a prohibir aquest ús, basats en una necessitat acreditada de fer-ho per protegir l'interès general.

En els casos espanyol i català, ¿seria acceptable una regulació urbanística municipal que prohibís d'arrel l'ús religiós en la ciutat ja construïda o per construir, és a dir, en sòl urbà i urbanitzable? Els termes del problema es presenten de manera semblant al cas nord-americà, i algunes poblacions catalanes estan ja plantejant aquesta possibilitat en la modificació o revisió del seu planejament. Seria possible afirmar que en exercici de la seva competència urbanística (art. 25.2.d LBRL) els municipis podrien arribar a adoptar vàlidament aquesta decisió, tot protegint l'ordre públic, *sempre que fonamentessin adequadament aquesta decisió* (aquí la memòria del planejament exerciria un paper essencial, com dèiem), que la mateixa *no fos discriminatòria* i que respectés el *principi de proporcionalitat*, el qual, com és sabut, demana l'adopció de l'alternativa menys onerosa possible per al dret a la llibertat religiosa, sempre que sigui eficaç en la protecció de l'interès general. El principi d'interdicció de l'arbitrarietat, el principi d'igualtat i el principi de proporcionalitat es perfilen, doncs, com a directrius i límits constitucionals en l'adopció d'aquesta mena de regulacions urbanístiques.²⁸

En tot cas, l'absència de reflexió actual sobre la ubicació espacial dels llocs de culte deixa en suspens moltes qüestions, en connexió amb la idea d'ordre públic com a límit de la llibertat religiosa, d'acord amb l'article 16 de la CE i l'article 3 de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol. Entre la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre l'article 16 de la CE,

28. Sobre l'aplicació dels tres principis per la jurisprudència en el control del planejament urbanístic, es pot consultar PONCE SOLÉ, J., *Discrecionalidad Urbanística y Autonomía Municipal*, Civitas-EAP, Madrid, 1996.

volem destacar les STC del 15 d'octubre de 1982 (núm. 62, ponent Gómez-Ferrer) i del 15 de febrer de 2001 (núm. 46, ponent Pablo García Manzano). En la primera s'assenyala que el límit de l'ordre públic de l'article 16 de la CE pot incloure la moralitat, entesa com un «mínimum ètic» utilitzable per la llei, però necessàriament envoltat de garanties. En la segona s'assenyala que la protecció de l'ordre públic no és una clàusula preventiva d'eventuals riscos, en general.

En conseqüència, el límit de l'ordre públic no pot ser un *passe-partout* que justifiqui qualsevol exercici de la potestat de planejament que tendeixi a entorpir el desenvolupament de la llibertat religiosa, encara que, sens dubte, pot ser un legítim fi a protegir per la regulació urbanística.

D'altra banda, i en connexió amb el *principi de proporcionalitat* esmentat, no serà infreqüent la possibilitat de trobar una alternativa menys onerosa a la prohibició total de nous llocs de culte en sòl urbà i urbanitzable (especialment si la prohibició afecta *totalment* aquestes classes de sòl), que probablement consistiria a substituir aquesta per l'establiment de requisits raonables (capacitat del local, requisits d'aïllament sonor, necessitat de comptar amb aparcament suficient, etc.). El paper de les ordenances locals ha de ser crucial, juntament amb el planejament urbanístic, d'acord amb la legislació vigent, tant en matèria urbanística com de contaminació acústica, per exemple.

De la mateixa manera, cal no oblidar que una prohibició radical a la instal·lació de nous llocs de culte –tot acceptant, no obstant això, el manteniment dels que ja existeixen– sense una motivació suficient, pot arribar a provocar, de fet, una *discriminació* de certes confessions religioses en relació amb unes altres amb més tradició històrica ja preexistents a l'àrea.

D'un cantó, és evident que no és possible discriminar cap confessió religiosa en la utilització del sòl per a la construcció de llocs de culte. Als Estats Units, hi ha fins i tot una llei federal específica respecte a això, la *Religious Land Use & Institutionalized Persons Act*, del 2000, la qual es refereix directament a les relacions entre la llibertat religiosa i l'ordenament urbanístic. Aquesta norma, en la qual no ens podem aturar ara tot i el seu interès, preveu una sèrie d'interessants límits a l'activitat urbanística local, basats en el principi d'igualtat i, a més, en el de proporcionalitat i en regles sobre la càrrega de la prova (favorables al demandant en defensa de la seva llibertat religiosa), així com en el pagament de costes, que en cas de condemna correspondrà a l'Administració. Tot aquest instrumental jurídic recolza en la idea, expressada en la secció segona d'aquesta norma, de considerar l'ús del sòl com un exercici de la religió.

Però, a més, en segon lloc, s'ha de tenir present que determinades regulacions urbanístiques que excloguin totalment l'ús religiós en una àrea urbana poden implicar, en funció de les circumstàncies concretes existents, supòsits de *discriminació indirecta*, que, d'acord amb l'art. 28.1.c de la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, implica l'existència d'una decisió urbanística aparentment neutra però que pot ocasionar un desavantatge particular a una persona respecte de les altres sempre que aquesta objectivament no respongui a una finalitat legítima i que els mitjans per a la consecució d'aquesta finalitat no siguin adequats i necessaris. En aquest sentit, en un interessant informe britànic del 2005 de l'Office of the Deputy Prime Minister titulat *Diversity and Equality in Planning*, s'assenyala que «les polítiques de planejament que no

tenen en compte les concentracions espacials de persones amb característiques compartides probablement reflecteixen i perpetuen discriminacions institucionals. *Un exemple seria la insensibilitat a les necessitats de la població creixent musulmana de llocs per a més mesquites a prop de les seves llars i llocs de treball* (pàgina 32).²⁹

Aquesta referència al joc del dret a la igualtat ens dona lloc a fer un breu esment d'un tema que hi va associat, i en el qual no podem estendre'ns ara i que té una rellevància evident. Es tracta de la possibilitat de desplegar accions positives específiques a favor de l'establiment de llocs de culte religiós. L'article 16 de la CE, en preveure la llibertat religiosa, no estableix una simple protecció davant ingerències (vessant negatiu), sinó que exigeix també una «actitud positiva», des d'una perspectiva que podríem anomenar «assistencial o prestacional», de manera que consagra una aconfessionalitat o laïcitat positiva (STC 46/2001, de 15 de febrer, FJ 4). En idèntica línia, el Tribunal Europeu de Drets Humans, en la seva Sentència del 31 de juliol de 2001, ha assenyalat que «l'Estat té l'obligació positiva d'assegurar a tota persona dependent de la seva jurisdicció, i sense que s'hi pugui renunciar anticipadament, el ple gaudiment dels drets i llibertats que garanteix el Conveni».

Però, a més, la peculiar situació històrica de confessionalitat catòlica de l'Estat espanyol, ja al·ludida, i aquesta laïcitat positiva esmentada podrien portar a primer terme una reflexió sobre la viabilitat d'*accions positives* vers les altres religions, a fi i efecte de compensar la seva situació històrica i fer realment possible el seu arrelament normalitzat. Aquestes accions positives podrien concretar-se, per exemple, en cessions de terrenys de titularitat pública per fer possible l'edificació de llocs de culte, pràctica, per cert, que ha estat habitual pel que fa a la construcció de centres catòlics i està sent utilitzada avui en dia també per certs ajuntaments per donar sortida als fenòmens NIMBY abans esmentats respecte d'altres religions.

Aquesta manera d'entendre la llibertat religiosa, justament, explica que en diversos països europeus s'hagin impulsat polítiques públiques d'ajuda i de promoció de la construcció de llocs de culte. Un exemple ben clar d'aquesta activitat pública de foment és el cas francès. En aquest sentit, des de la perspectiva urbanística, cal tenir en compte que a França, sota la vigència de la Llei del 9 de desembre de 1905, de separació de les esglésies de l'Estat, encara en vigor, s'ha fet ús de la fórmula jurídica del *bail emphytéotique*: els municipis cedeixen sòl a canvi del lliurament d'un cànon simbòlic anual. La cessió dura noranta-nou anys i, en finalitzar, tant el terreny com l'edifici construït pels privats s'incorporen al patrimoni municipal.³⁰

A Espanya i a Catalunya aquestes polítiques positives de promoció semblen perfectament possibles també –en connexió, per cert, amb la qüestió de les *accions positives*, ja esmentada–, i hi ha diversos instruments jurídics disponibles per articular-les en el nostre propi ordenament. Així, ara només en volem esmentar dues de possibles, *connectades amb l'àmbit urbanístic*: el dret de superfície i les cessions gratuïtes de béns³¹.

29. Consultable a http://www.odpm.gov.uk/embedded_object.asp?id=1144506 (última visita efectuada l'1 de març de 2006).

30. BOYER, A., *Les droit des religions en France*, PUF, 1993, pp. 129 i ss.

31. Tingueu en compte en relació amb els béns patrimonials i amb els béns dels patrimonis públics de sòl i habitatge, els arts. 21 de la ja derogada Llei 11/1981, de 7 de desembre, de patrimoni de la Generalitat de Catalunya (que considerava explícitament d'utilitat pública les cessions dels béns patrimonials fetes a les confessions religioses pels llocs de culte) i 22 del Decret Legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, ara vigent, els

Es tracta d'un assumpte important, que només podem deixar aquí plantejat i que *jurídicament* seria possible de dur a terme, entenem, d'acord amb l'article 9.2 CE i la seva interpretació pel Tribunal Constitucional també, ara, amb els arts. 27 i ss. de la ja esmentada Llei estatal 62/2003, que defineixen legalment el concepte d'accions positives i preveuen la seva possibilitat per garantir a la pràctica la plena igualtat per raó, entre d'altres, de «religió».

Una altra cosa, és clar, és la seva acceptació *social* i *política*, íntimament lligada, per cert, al model de gestió de la diversitat que es pretengui desenvolupar.³² Des d'aquesta perspectiva, és interessant tenir en compte el debat que en els moments de redactar aquestes línies està tenint lloc a França –un model «assimilacionista» per excel·lència, almenys en teoria– al voltant de la possible reforma de la Llei del 9 de desembre de 1905, de separació de les esglésies de l'Estat, amb relació a l'oportunitat de desenvolupar accions positives vers l'islam i la construcció de mesquites, el que és propugnat, entre d'altres, pel ministre d'interior Sarkozy.³³

b) Ubicació de centres religiosos en àrees segregades del nucli urbà. El problema de la segregació espacial en connexió amb la llibertat religiosa. La possibilitat d'utilitzar els llocs de culte religiós com a instrument de cohesió social

Segregar espacialment els equipaments religiosos pot ser una alternativa atractiva per a alguns municipis, situant-los en zones allunyades del nucli urbà i generalment monofuncionals (com és el cas dels polígons industrials). La declaració pel planejament urbanístic de la incompatibilitat dels usos religiosos amb altres usos urbanístics en la generalitat del terme municipal llevat d'aquestes àrees pot ser la manera pràctica d'aconseguir-ho.

¿Pot ser aquesta una bona solució per a l'interès general? Per una banda, és veritat que alguns veïns poden quedar més tranquils, amb la qual cosa s'eviten els episodis mencionats de NIMBY. Per una altra banda, els qui han de desenvolupar la cerimònia religiosa poden arribar a beneficiar-se de més espai i més tranquil·litat.

Tots aquests aspectes potencialment positius s'haurien de ponderar, tanmateix, juntament amb un aspecte negatiu, que, si es produeix, suposaria una vulneració de les previsions constitucionals i legals sobre cohesió social en el territori. Efectivament, la llunyania del centre urbà i, sobretot, si es produeix, la mala comunicació en transport públic poden provocar una restricció *de facto* del dret fonamental a la llibertat religiosa, com hem vist que subratllava la Sentència nord-americana abans al·ludida.

arts. 72 i ss. del Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel que s'aprova el Reglament de Patrimoni dels Ens Locals de Catalunya, els arts. 145 i ss. de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del Patrimoni de les Administracions Públiques (que no són d'aplicació ni plena ni bàsica) i els articles 158 i ss. del Decret Legislatiu 1/2005, respectivament.

32. Es poden trobar diverses reflexions sobre aquesta perspectiva a PONCE SOLÉ, J., *Urbanisme, habitatge i cohesió social*, Pla Estratègic Metropolità, 2005. Consultable a: http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&gldContexto=2. (Última consulta efectuada: 1 de març de 2006.)

33. Sobre l'esmentat debat, vegeu el diari *Le Monde* dels dies 11 de desembre de 2004, pàgina 8, i de 5 de gener de 2005, pàgines IV i V del suplement intitulat *Perspectives 2005*, així com el diari *La Vanguardia*, del dimecres 7 de desembre de 2005, pàgina 30.

En funció de l'emplaçament que es decideixi, ateses les circumstàncies concretes del cas específic, la intervenció pública actuarà com un factor d'agreujament de la segregació espacial. La situació espacial dels equipaments religiosos actua com a imant social, en generar un teixit social en la seva àrea d'influència. La seva situació pot ser un factor de segregació i exclusió social –en contribuir a la generació d'espais uniformes– o un factor de cohesió i inclusió social –en ajudar a la barreja social, amb la convivència en una mateixa àrea urbana de diferents nivells econòmics, distintes creences religioses, etcètera. Ens remetem al que ja hem exposat línies enrere.

El que cal deixar clar ara és que un emplaçament que condueix a la segregació del lloc de culte no només és una solució urbanística dolenta, *sinó que sobretot cal tenir clar que és il·legal*, ja que vulnera la Constitució Espanyola (art. 14, prohibició de discriminació, en aquest cas en relació amb el territori, en connexió amb l'art. 40) i la legislació urbanística (art. 3 del Decret legislatiu 1/2005), en els termes expressats unes pàgines abans.

Un altre element que cal tenir en compte en aquest punt és l'element de l'escala territorial adequada en la regulació dels usos religiosos. Les pressions veïnals poden fer difícil una ordenació racional municipal, fet que pot conduir a fenòmens de NIMBY que generin una repartició desigual sobre el territori d'aquests equipaments, lligats, com hem exposat, a l'articulació al seu voltant d'un teixit social determinat, cosa que pot influir, entre altres aspectes, en la decisió d'escollir un habitatge.

En aquest context, sembla raonable advertir que una manera d'escapar-se de les pressions localistes i d'aconseguir una distribució equilibrada dels usos religiosos sobre el territori podria consistir a confiar a l'ordenació del territori aquesta labor. Efectivament, els plans supramunicipals (pensem en la reforma futura del PGM del 1976) podrien trobar-se en una situació apropiada per dissenyar, amb ple respecte de l'autonomia local, un mapa racional dels usos religiosos en un àmbit superior al d'un sol municipi.

Reflexions finals

A la vista de tot el que hem exposat, els llocs de culte religiosos demostren que tenen unes peculiaritats específiques, derivades de la seva connexió amb el dret fonamental de l'article 16 de la CE i del seu paper en les dinàmiques de cohesió i integració social. Creiem que aquesta peculiaritat els faria mereixedors d'una atenció específica per part dels poders públics i d'una regulació més acurada.

Des del punt de vista del *legislador*, la normativa que connecta amb l'article 16 de la CE, potser podria ocupar-se d'algunes qüestions urbanístiques essencials, connectades a l'existència i ubicació apropiada dels centres religiosos (especificació de la necessitat de no fomentar la segregació dels llocs de culte, possibilitat d'establir reserves mitjançant estàndards mínims, etc.), en la línia del que aquí s'ha assenyalat. Sembla que hi ha marge dins dels àmbits competencials de la Generalitat de Catalunya per promoure bé modificacions legislatives puntuals (legislació d'urbanisme, legislació ambiental, etc.), bé innovacions legislatives específiques, «a la nord-americana», que integrin els diversos aspectes referits als llocs de culte. Totes dues possibilitats depenen de consideracions extrajurídiques de política legislativa que haurien de ser objecte de valoració, si escau.

Com s'ha posat en relleu, el *planejament urbanístic local* ha de tenir un paper central en l'adequada ordenació dels usos religiosos. De la mateixa manera, és necessari insistir en les connexions entre planejament urbanístic, *planejament territorial* i transport, a fi d'assegurar la integració adequada dels centres religiosos en el territori, en la línia del que preveu la legislació catalana sobre mobilitat (Llei 9/2003, de 13 de juny).³⁴

Com hem vist, el marc jurídic actual continua, en alguns aspectes, deixant amplis marges de valoració politicodiscrecional per a la presa de decisions. Ara bé, aquests necessaris marges de valoració per apreciar l'interès general en aquesta delicada matèria, no suposen poder decidir qualsevol cosa, ni tampoc poder prendre decisions *arbitràries*. Gaudir de competència en la matèria i, en el cas dels governs locals, de legitimitat democràtica directa, no dóna cap mena de *carta blanca* per actuar al marge o en contra del dret.

Aquesta reflexió final enllaça amb un últim aspecte que volem deixar apuntat i sobre el qual ja hem insistit en altres ocasions. Es tracta del necessari compromís judicial en l'efectivitat dels drets constitucionals, partint especialment del marc constitucional i legal existent i de les responsabilitats judicials en la seva garantia última, d'acord amb la seva funció constitucional. És a dir, en cas d'impugnacions de les decisions públiques, no són possibles jutges i tribunals indiferents a l'impacte urbanístic sobre la llibertat religiosa, tant en relació amb l'ordenació urbanística del territori com amb l'aplicació d'aquesta, per exemple en el cas de la concessió o denegació de les llicències pertinents.

La perspectiva adoptada en aquest estudi ha destacat el paper del dret com a mecanisme de prevenció de conflictes socials, en aquest cas mitjançant el paper de la llei i del planejament urbanístic. Ara bé, si finalment els conflictes sorgeixen i el poder judicial ha d'intervenir-hi, és necessari que aquest sigui conscient del seu paper en relació amb la garantia de diversos drets constitucionals implicats.

Els jutges i els tribunals tenen a la seva disposició una panòpia d'instruments tècnics de control de la discrecionalitat urbanística mal utilitzada, en els quals ara no entrarem detalladament, encara que sí que val la pena, almenys, esmentar-ne uns quants que connecten amb aspectes apuntats a les planes precedents. Així, l'escrutini acurat del procediment seguit per a l'exercici de la potestat del planejament, a fi de garantir la *participació ciutadana* i el desplegament d'una *bona administració* i *evitar l'arbitrarietat administrativa* (art. 9.3 CE) en el desenvolupament de la discrecionalitat urbanística, es revela com una manera de control eficaç. Hem al·ludit a aquest escrutini al llarg del treball, en insistir en la

34. Article 3

«Objectius

Els objectius que han de satisfer les polítiques de mobilitat que s'apliquin a Catalunya són:

a) Integrar les polítiques de desenvolupament urbà i econòmic i les polítiques de mobilitat de manera que es minimitzin els desplaçaments habituals i es garanteixi plenament l'accessibilitat als centres de treball, a les residències i als punts d'interès cultural, social, sanitari, formatiu o lúdic, amb el mínim impacte ambiental possible i de la manera més segura possible.»

Article 4

«Definicions

Als efectes del que regula aquesta Llei i dels instruments que s'hi estableixen es defineixen els conceptes següents:

a) Accessibilitat: Capacitat d'arribar en condicions adequades als llocs de residència, treball, formació, assistència sanitària, interès social, prestació de serveis o lleure, des del punt de vista de la qualitat i disponibilitat de les infraestructures, xarxes de mobilitat i serveis de transport.»

necessitat que les decisions urbanístiques amb impacte religiós estiguessin fonamentades consistentment. Control que ha de trobar en la *justificació dels plans d'urbanisme, continguda en la Memòria*, un bon agafador. Per una altra banda, el *dret a no ser discriminat* (art. 14 CE i llei 62/2003) i el *principi de proporcionalitat* poden ser de gran utilitat en el control judicial del grau d'intervenció pública sobre la llibertat religiosa en la regulació del territori, com també hem ja advertit.³⁵

35. Tingueu en compte la jurisprudència ja citada al llarg del treball. En relació específica a una mesquita, vegeu la Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, de 12 de juny de 2000 (RJCA 2000\1408), en la que es coneix de la impugnació de la llicència d'obres concedida per l'Ajuntament de Granada a la Comunitat Islàmica per a la construcció d'una mesquita, finalment rebutjada pel Tribunal.

Les manifestacions externes de la cultura i la religió. Context i límits per a un exercici constitucionalment legítim

Francesc Guillén

Aclariment de conceptes

Darrerament hem sentit a parlar amb freqüència de la dificultat de separar cultura i religió en alguns supòsits. La immigració massiva i ràpida que hem anat experimentant aquests darrers anys ens ha fet canviar el nostre concepte de societat monocultural, per intentar caminar cap a models socials que, com a mínim, permetin la convivència de persones amb pautes i expressions culturals diferents. En aquest context, hem sentit amb freqüència l'argument segons el qual el nucli del problema, en el cas dels nousvinguts de religió islàmica, és que en el seu comportament i en la seva perspectiva del món i de la vida no es poden diferenciar els aspectes culturals dels religiosos. Es diu, amb un consens força generalitzat, que la cultura d'aquestes persones està tan impregnada d'elements religiosos que no és possible separar tots dos àmbits. S'argumenta que l'islam, a diferència del cristianisme, no ha secularitzat, no només la vida pública, sinó ni tan sols la cultura.

No seré jo qui negui que, efectivament, als països de tradició cristiana es dona una secularització més gran de la vida pública que als països de tradició musulmana. Ara bé, el que ja em sembla més discutible és concloure que al nostre país la religió i la cultura són dues coses absolutament diferents. De fet, una personalitat molt rellevant de la vida política del nostre país ja va dir que una persona declaradament atea, crescuda en un país del nostre entorn sociopolític, podia seguir hàbits culturals perfectament cristians i estar molt més integrada a la nostra societat que una persona d'origen islàmic. Crec que es pot subscriure aquest punt de vista perquè les pautes culturals del nostre país i de la resta de països del nostre entorn (com jo crec que de tots) estan molt impregnades de valors o de tradicions religiosos, ja que la religió, la creença en algun déu o divinitat, ha estat una de les bases de totes les societats humanes. Fins i tot els que no mostrem gaire entusiasme pel fet religiós hem d'estar d'acord amb aquest punt de partida. Aquells que siguin reticents a aquest plantejament podrien pensar en quines són les festes principals en tots els països del món. A casa nostra, tant descafeïnades com es vulgui, però les festes més importants són el Nadal i la Setmana Santa i les celebracions que es mouen al seu voltant. És cert que molts diran que això ja no té el caire religiós que va tenir al seu dia, que és més un ritual social que no pas altra cosa, que el fet de cantar nadales o anar a les processons de Setmana Santa és més una qüestió social, tradicional, que no pas una cosa fonamentada en sòlids sentiments religiosos. D'acord: només un petit percentatge de la nostra població experimenta un sentiment religiós en aquelles dates. En canvi, molta gent canta nadales, manté els rituals gastronòmics corresponents i, fins i tot, intenta tenir sentiments nobles i tractar bé la gent o ser més generós en aquelles dates. De la mateixa manera, molta gent assisteix o participa en les manifestacions rituals de la Setmana Santa i molts municipis anuncien les celebracions religioses de caràcter públic que s'hi duen a terme com a reclam turístic. Sovint les autoritats culturals subvencionen aquestes activitats perquè creuen que així fomenten el manteniment de les nostres tradicions culturals. ¿Estan equivocades les autoritats culturals que financen aquestes activitats? No, crec que no, crec

que la Passió d'Olesa o la de Cervera, o la representació dels Pastorets en moltíssims municipis del país són manifestacions de les nostres arrels culturals. La nostra és una cultura cristiana, i moltes de les nostres manifestacions públiques tenen el seu origen en celebracions cristianes (tot i que també sembla cert que algunes de les celebracions cristianes es van instaurar a sobre de celebracions paganes preexistents relacionades amb fenòmens naturals com, per exemple, en el cas del Nadal, el solstici d'hivern).

Així doncs, si us plau, no ens allunyem de la realitat i acceptem que, tot i que la vida quotidiana de la nostra societat està molt més secularitzada que la de les societats musulmanes, les bases de la nostra cultura també estan fonamentades en la religió, catòlica, en aquest cas. És a dir, també és difícil en la nostra societat diferenciar entre religió i cultura. És important tenir en compte el que acabem de dir per entendre el camí que seguirà aquest article per aprofundir en les condicions i els requisits que converteixen en legítimes les activitats culturals que tenen lloc en la via pública i que poden entrar en contradicció amb altres drets.

Les manifestacions culturals amb transcendència externa, casos i supòsits concrets

¿Per què ens plantejem la necessitat de legitimar, de justificar, les manifestacions culturals amb transcendència externa o, començant pel principi, què volem dir amb l'expressió manifestacions culturals amb transcendència externa? Podríem pensar que, en ser la cultura una manifestació de costums, hàbits, tradicions o valors del grup social, totes les manifestacions culturals tindrien aquest caràcter extern, cosa que faria inútil la diferenciació entre les que tenen transcendència externa i les que no en tenen. Bé, aquí, com sempre, tot dependrà de com sigui d'estricta el criteri que s'utilitzi. Si el fet d'anar a llegir llibres a una biblioteca o a un cine a veure una pel·lícula els considerem actes culturals, aquests actes tenen poca transcendència externa. És cert que en funció de la gent que entri o surti del cinema o de la biblioteca, dels horaris en què ho facin i del mitjà de transport que utilitzin per anar-hi podríem discutir si no són activitats que també tenen transcendència externa. Ara bé, no són, en tot cas, actes culturals que tinguin una transcendència gran pel que fa a les activitats culturals per si mateixes. Podrien tenir-ne, però en sentit invers, de manera passiva; tot seguit ho veurem amb algun exemple.

Les activitats culturals que volem analitzar en aquest punt són les que normalment tenen lloc en espais públics, als nostres carrers i places, i que es fan al mateix temps que altres ciutadans hi desenvolupen legítimament altres activitats que es poden veure alterades. Per exemple, ¿hem d'autoritzar una processó de Divendres Sant que utilitza la via pública amb l'exclusió d'altres usuaris que hi tindrien dret? La pregunta ens pot semblar ridícula, sobretot perquè estem acostumats a veure aquestes processons tots els divendres sants de la nostra vida en molts municipis d'aquest país i ens pot semblar contrari al seny el fet de plantejar-se autoritzar-les o no. Bé, doncs. Plategem-ho d'una altra manera: ¿els organitzadors d'aquestes processons podrien escollir lliurement el seu itinerari de manera que impedissin la circulació per les principals artèries d'una gran ciutat o passessin per davant d'hospitals on hi ha malalts greus fent-hi sonar els tambors i les trompetes? Aquest és el punt del debat: ¿què passa quan les manifestacions culturals afecten drets d'unes altres persones

que no duen a terme les mateixes activitats en el mateix moment i als mateixos espais? El mateix podríem dir en el cas d'organitzar una desfilada de carrosses amb motiu del carnaval pels carrers amb més densitat de circulació de vehicles o un concert de sardanes en una plaça on hi ha un hospital o una biblioteca. La problemàtica, si es vol, es podria plantejar d'una altra manera: ¿per què jo, ciutadà amb plenitud dels meus drets, he de deixar el meu vehicle lluny de casa perquè altres han decidit ocupar els carrers amb una desfilada de carrosses que a mi no m'interessa gens ni mica? Què tenen els drets dels altres que els fa preferents als meus? Per què condicionen unilateralment el meu dret a la circulació?

La problemàtica de la qual parlem no és gens nova. Si pensem en tota la discussió que s'ha suscitat darrerament amb motiu de l'aprovació d'ordenances cíviqes en molts municipis de Catalunya, veurem que l'assumpte és d'una gran actualitat. Un dels punts de conflicte que va motivar l'elaboració d'aquesta normativa cívica és la col·lisió entre el dret dels uns a divertir-se i el dret dels altres a descansar. Si el reconvertim cap a la cultura, ens trobem amb el nostre debat. Un concert de música rock pot considerar-se un acte cultural, ara bé, el fet de fer-lo en una via pública a mitjanit pot ser un problema greu per a les persones que resideixen (i descansen) als carrers adjacents. De totes maneres, els concerts de música *rock* o qualssevol altres activitats que, tot i ser susceptibles de ser qualificades com a «culturals» en sentit ampli, són dutes a terme de manera professional, amb les retribucions dineràries i els pagaments corresponents no són l'objecte d'aquest article, ja que per les seves característiques tenen un encaix més apropiat en tota la legislació reguladora dels espectacles públics, que no pas en un dret a fer manifestacions culturals o religioses en la via pública, com a expressió activa o passiva del dret a la cultura o a la llibertat religiosa.

Tornant al nostre tema, haurem d'estar d'acord que, de fet, som davant del que és habitual en la vida en societat: la col·lisió de drets i la necessitat de ponderació per establir-ne la prioritat. Fins i tot en el cas de la biblioteca, esmentat abans, ens podríem plantejar si l'activitat d'anar-hi a llegir llibres no ha d'estar protegida, de manera que calgui impedir-hi, per exemple, l'establiment de comerços o indústries o la realització d'activitats sorolloses als voltants.

De totes maneres, el conflicte plantejat així, tot i tenir sentit, es troba en un territori molt genèric i necessita concreció. Anem, doncs, a resituar-lo de manera que ens sigui possible establir pautes de solució dels conflictes més o menys clares.

A la recerca dels drets protegits

A l'hora de resoldre els conflictes de drets que hem vist que es poden produir quan tenen lloc les que hem qualificat com a manifestacions culturals de transcendència externa, necessitem concretar quins són els drets en conflicte per poder ubicar-los en el marc de la Constitució, sobretot perquè les garanties constitucionals varien en funció del dret de què es tracti.

Si ens centrem en el dret a la cultura, reconegut a l'article 44.1 del text constitucional, se'ns plantegen diversos problemes, tots de difícil solució. Concretament l'article ens diu exactament: «Els poders públics promouran i tutelaran l'accés a la cultura, a la qual tot-hom té dret.» Les incògnites són múltiples:

- a) Quin contingut té la cultura i, en conseqüència, el dret a la cultura (o a «l'accés a»)? Som davant d'un concepte metajurídic que no té pas una concreció en el text constitucional.

- b) No fa cap referència a manifestacions públiques o externes, amb la qual cosa no sabem si el que es reconeix és merament l'accés a coneixements intel·lectuals diguem-ne de caire cultural, o bé també a presenciar i/o participar en manifestacions culturals externes.
- c) És un dret inclòs al capítol III del títol I de la Constitució i, per tant, segons l'article 53 de la Constitució, no té el màxim grau de garanties. Així, no té garantit un contingut essencial ni ha de ser regulat només per llei, cosa que està reservada als drets reconeguts al capítol II del mateix títol. Es tracta d'un dret el reconeixement, el respecte i la protecció del qual «informarà la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics. Només podrà ser al·legat davant la jurisdicció ordinària d'acord amb allò que disposin les lleis que els desenvolupen» (art. 53.3 CE). És a dir, que des d'un punt de vista jurídic serà el legislador qui decidirà en què consisteix el contingut d'aquest dret i quines en són les garanties.

No obtenim, doncs, cap mena de precisió ni de garanties del text constitucional per al contingut i l'exercici del dret a la cultura. Hauríem de reflexionar una mica més, doncs, sobre el contingut de les activitats que estem examinant per tal de veure si poden gaudir d'alguna garantia constitucional sota el paraigua d'algun altre dret constitucional. Estem parlant d'un acte extern, en el qual un grup de persones ocupen normalment la via pública, per tal de manifestar alguna tradició o ritus cultural. Hi ha preceptes constitucionals que garanteixin una ocupació de la via pública? Bé, en principi, podríem parlar de tres:

- a) L'article 16.1 de la Constitució, que, en parlar de la llibertat ideològica, religiosa i de culte, fa referència a la possibilitat de manifestar aquesta llibertat. Cal pensar que aquesta manifestació pot ser duta a terme al carrer. Així ens ho confirma l'articulat de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa (en endavant LOLR), que, entre el contingut d'aquest dret, inclou: «Reunir-se o manifestar-se públicament amb finalitat religiosa i associar-se per desenvolupar comunitàriament les seves activitats religioses de conformitat amb l'ordenament jurídic general i allò que estableix la present Llei orgànica» (art. 2.d).
- b) L'article 19 ens garanteix la llibertat de circulació dins del territori de l'Estat, com també l'entrada i sortida d'aquest. És evident que aquesta llibertat de circulació implica una ocupació de la via pública. Ara bé, no sembla que sigui el dret adequat per emparar activitats de caire cultural dutes a terme en la via pública, ja que el dret a la lliure circulació constitueix una finalitat per si mateixa i no pas un instrument, com seria el cas. Vull dir que la finalitat del dret a la lliure circulació pretén garantir simplement que un pugui escollir per on circula (tot respectant, però, les normes de circulació) o des d'on i fins on va. Ara bé, la finalitat de les manifestacions culturals amb transcendència externa no consisteixen en el fet de circular per si mateix, sinó manifestar, comunicar o gaudir d'unes determinades tradicions o ritus culturals. No sembla, doncs, que les finalitats coincideixin.
- c) L'art. 21 ens reconeix el dret de dur a terme reunions i manifestacions en llocs de trànsit públic. Aquí sí que sembla que som davant d'un dret que pretén garantir l'ocupació de la via pública per a una finalitat diversa de la simple circulació. Ara bé, què protegeix aquest article? En principi, històricament aquest dret ha estat impregnat d'un gran con-

tingut polític. Les reunions i les manifestacions en llocs públics han estat utilitzades per expressar posicions normalment polítiques en favor o en contra d'opcions polítiques determinades. De fet, la seva ubicació sistemàtica al text (després del dret a la llibertat d'expressió i abans del dret d'associació) ens fan pensar en un dret de caire polític. Cal plantejar-nos si es pot emparar en aquest dret qualsevol reunió o manifestació que es faci en un espai públic, o bé aquesta ha de tenir un caràcter definidament polític. El Tribunal Constitucional ha refusat encabir qualsevol reunió de persones a la via pública sota la protecció d'aquest dret. Així, per exemple: «[...] una cuestación efectuada mediante la instalación de mesas petitorias en la vía pública no es, en sí misma considerada, una reunión» (*vid.* STC 85/1988, FJ 3). Quins són, doncs, els requisits, les condicions, perquè puguem parlar de l'existència d'una activitat digna de ser protegida per les garanties inherents als drets de reunió i de manifestació? Bé, doncs la Llei orgànica 9/1983, de 15 de juliol, que regula el dret de reunió (en endavant LODR), defineix la reunió protegida pel dret com la concurrència concertada i temporal de més de vint persones amb una finalitat determinada (*vid.* art. 1.2). Tot seguit (art. 2), exclou expressament les reunions que no són subsumibles en aquest concepte (i que, per tant, resten excloses de l'aplicació de la Llei), entre les quals no figuren les de caràcter cultural. Cal entendre, doncs, que aquestes es poden incloure en la protecció de l'article 21 del text constitucional, sempre que es donin la concurrència concertada de com a mínim vint persones i la finalitat predeterminada. El Tribunal Constitucional ha qualificat aquest dret com «una manifestació col·lectiva de la llibertat d'expressió exercitada a través d'una associació transitòria» (*vid.* l'esmentada STC 85/1988, FJ 2). ¿Es poden incloure dins de la llibertat d'expressió les expressions culturals? Bé, tot i que l'origen històric d'aquest dret té un caire marcadament polític, no sembla que hi hagi raons per excloure les expressions culturals de la seva protecció, i més quan l'article 2 de la Llei reguladora no exclou les reunions de caire cultural de l'àmbit d'aplicació del dret. Òbviament, com algun autor ha assenyalat, qualsevol activitat inclosa sota l'empara de l'exercici d'aquest dret hauria de ser lícita, concreta i específica,¹ però podríem dir que el dret de reunió comprèn la possibilitat de discutir (o de treure al carrer, en la seva dimensió més externa, de manifestació) problemes econòmics, religiosos, socials o, fins i tot, qüestions de caràcter privat o cultural que es vulgui donar a conèixer a l'opinió pública.²

Pel que fa al dret de manifestació, la llei l'articula com una extensió del dret de reunió, tot afegint-hi obligacions complementàries de caire administratiu per fer-ne l'exercici, però no fa una descripció diferent del dret de fer manifestacions, que simplement qualifica com a «reunions en lloc de trànsit públic i manifestacions».

Cal tenir present que el fet que puguem encabir el dret a les manifestacions culturals externes dins de l'exercici del dret de reunió i manifestació significa, entre altres coses, que es pot utilitzar, per defensar-lo davant dels tribunals, el procediment previst als articles 114 i ss. de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, que preveu més garanties i terminis de resolució molt més curts.

1. *Vid.* J. González Pérez. *Derecho de reunión y manifestación*. Madrid: Civitas, 2002, pàgs. 35-36.

2. *Vid.* J.C. Gavara de Cara. *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*. Madrid: Mc Graw Hill, 1997, pàg. 4.

Sembla clar, doncs, que és el dret de reunió i manifestació i la protecció de les manifestacions públiques de la llibertat religiosa i de culte els que ens hauran de servir de referència per establir els paràmetres que han de seguir les manifestacions culturals amb transcendència externa per tal d'obtenir legitimitat constitucional. De fet, en el fons les manifestacions públiques de la llibertat religiosa i de culte no són res més que un exercici del dret de reunió i manifestació en un àmbit específic i amb una referència constitucional específica, però que hauria quedat, en tot cas, encabit dins de les garanties típiques del dret de reunió i manifestació. De fet, la Llei reguladora del dret de reunió no inclou les reunions i manifestacions religioses entre les excloses de l'aplicació de la llei, tot i que la Llei orgànica de llibertat religiosa ja les havia incloses expressament dins del contingut del dret prèviament i, en conseqüència, alguns autors han manifestat que aquest dret té regulació específica, diferent de la LODR.³ Com podem resoldre, doncs, aquest problema? És cert que la legislació específica (LOLR) s'imposa davant de la legislació general (LODR). Ara bé, hi ha raons que ens porten a considerar com un criteri teleològicament adequat l'aplicació de la llei general de manera supletòria:

- a) En aquest cas, la Llei específica no preveu cap manera d'organitzar l'exercici del dret a la llibertat religiosa i de culte, quan es du a terme a la via pública.
- b) La legislació específica preveu més limitacions per a l'exercici de llibertat religiosa i de culte que la legislació general (LODR) per a l'exercici del dret de reunió. Així, l'article 3 de la LOLR ens parla dels drets dels altres, de la salvaguarda de la seguretat, de la salut pública i de l'ordre públic. Cal establir algun procés per facilitar el control d'aquests límits per part dels poders públics. Ens trobem sense un procediment que ens permeti comprovar que la manifestació religiosa externa no altera els drets dels altres més enllà del que és acceptable i que tampoc no afecta la seguretat, la salut pública ni l'ordre públic.
- c) Hem vist que la mateixa LOLR qualifica alguns dels exercicis possibles del dret com de «reunió o manifestació» (art. 2.1.d).
- d) La LODR, com acabem de dir, no inclou les reunions i manifestacions relacionades amb la llibertat religiosa o de culte entre les excloses de la seva regulació.

Una qüestió col·lateral que cal plantejar-se és si l'esment específic de les manifestacions externes de la llibertat religiosa i de culte significa que aquest dret té un plus de protecció en relació amb les reunions i manifestacions d'una altra mena. No sembla que es pugui donar preeminència a un dret fonamental sobre un altre, sobretot quan tots dos tenen gairebé el mateix nivell de garanties constitucionals (amb l'única diferència que el dret de llibertat religiosa i de culte no pot ser suspès en cas de declaració d'estat d'excepció o de setge, i el de reunió, sí –*vid.* art. 55.1 CE–) i la Carta Magna no jerarquitzava entre ells. De fet, tant l'article 16 com el 21 protegeixen diferents aspectes del pluralisme d'una societat democràtica com la nostra. Hem vist que el mateix Tribunal Constitucional relaciona la llibertat d'expressió amb el dret de reunió i manifestació. L'article 16 no fa res més que garantir la llibertat d'expressió de la llibertat religiosa i de culte. La mateixa LOLR ho confirma quan estableix que «la llibertat religiosa i de culte garantida per la Constitució comprèn, amb la consegüent immunitat de coacció, el dret de tota persona a [...] reunir-se o manifestar-se públicament amb fins religio-

3. J.C. Gavara de Cara, *op. cit.*, pàg. 18.

sos» (*vid.* art. 21.1.d). Una explicació plausible al fet que el constituent hagi inclòs expressament la garantia de les manifestacions públiques de les confessions religioses seria la voluntat de deixar clar que aquestes manifestacions públiques de caire religiós havien de formar part del dret de reunió i manifestació i que no podien ser-ne excloses de cap manera. Potser es tractava d'evitar una hipotètica temptació futura de fer una interpretació restrictiva del dret reconegut a l'article 21 que exclogués les reunions que no fossin estrictament polítiques. La nostra història contemporània amb freqüents conflictes relacionats amb qüestions religioses podria explicar aquesta referència expressa.

Els límits del dret a fer manifestacions culturals i religioses externes. Condicions per exercir-lo

Si les manifestacions culturals i religioses externes s'han de dur a terme a l'empara de les garanties pròpies del dret de reunió (amb la referència explícita de la garantia per al cas de les manifestacions externes de la llibertat religiosa i de culte), anem a veure quina és la regulació constitucional al respecte, com també quina és la interpretació del Tribunal Constitucional del seu contingut i el desenvolupament que n'ha fet la legislació reguladora.

L'article 21.1 CE és molt clar quan ens diu que l'exercici del dret de reunió i manifestació no necessita autorització prèvia. Tot i que no es fa la mateixa referència explícita amb relació a les manifestacions externes de la llibertat religiosa i de culte a l'article 16 CE, creiem que, pel contingut idèntic del dret (ja acabem de dir que en el fons es tracta del mateix dret o, en el millor dels casos, de dos drets que serveixen una mateixa finalitat), aquesta innecessarietat de l'autorització prèvia podria estendre's a les manifestacions externes de la llibertat religiosa i de culte. A més, la LORL no sotmet les manifestacions externes de la llibertat religiosa i de culte a cap mena d'autorització prèvia. Això no significa, però, atorgar carta blanca per organitzar qualsevol mena de reunió o manifestació. Així, l'article 21 de la Constitució estableix l'obligació de comunicar prèviament a l'autoritat competent les reunions i manifestacions que es duran a terme en llocs de trànsit públic. Concretament, l'article 8 de la Llei orgànica 9/1983, reguladora del dret de reunió, estableix els requisits següents:

a) Comunicació a l'autoritat governativa competent (estatal o autonòmica) en un termini d'entre deu i trenta dies naturals abans de la realització de la reunió o manifestació (*vid.* art. 8). En casos d'extraordinària urgència o gravetat, aquest termini es podria escurçar fins a les vint-i-quatre hores prèvies a la celebració de la reunió o manifestació (art. 8, segon paràgraf). Aquest cas, però, s'escau amb dificultat, per als casos de manifestacions culturals o religioses amb ocupació de la via pública. Caldria estudiar en quins supòsits es podria donar aquesta urgència o gravetat (potser en la celebració de la consecució d'algun important premi cultural o artístic o amb motiu d'homenatges al carrer després de la mort d'alguna celebritat del món de la cultura o la religió; en cap cas, però per a actes culturals que es poden preveure amb prou antelació). Haurem de tenir, però, sempre present que «el deure de comunicació prevista l'art. 8 de la Llei orgànica 9/1983 no constitueix una sol·licitud d'autorització –atès que l'exercici d'aquell dret fonamental s'imposa per la seva eficàcia immediata i directa, sense que es pugui concepcuar com un dret de configuració legal–, sinó tan sols una declaració de coneixement a fi que l'autoritat administrativa pugui adoptar les mesures pertinents per

possibilitar tant l'exercici en llibertat del dret dels manifestants, com la protecció de drets i béns de titularitat de tercers, estant legitimada amb vista a assolir aquests objectius a modificar les condicions de l'exercici del dret de reunió i fins i tot a prohibir-lo, sempre que hi concorrin els motius que la Constitució exigeix, i prèvia la realització de l'oportú judici de proporcionalitat» (STC 66/1995, de 8 de maig, FJ2). Aquí el Tribunal sembla reconsiderar la seva posició anterior (*vid.* STC36/1982, de 16 de juny, FJ 5) en què considerava que la no-existència de sol·licitud prèvia implicaria l'incompliment d'un requisit bàsic i necessari per a l'exercici del dret que comportaria la prohibició de l'acte per part dels poders públics. La comunicació prèvia no passaria a ser supèrflua, però el dret de manifestació subsistiria en cas d'absència. Ara bé, fins a quin punt i amb quins límits no queda clar. És a dir, el Tribunal no diu clarament si caldria acceptar qualsevol manifestació sense comunicació prèvia o no. En tot cas, seria possible prohibir o reconduir les que plantegessin problemes concrets i directes per a l'ordre públic, haguessin estat objecte de comunicació prèvia o no.

- b) Cal presentar un escrit on figurin qui en són els organitzadors, el seu domicili, el lloc, la data, l'hora i la durada de l'acte, l'objecte d'aquest, l'itinerari projectat i les mesures de seguretat que siguin necessàries (*vid.* art. 9.1). És a dir, que cal que l'exercici del dret estigui sostingut per un cert nivell i estructures organitzatives; no pot ser una cosa espontània i desestructurada. Caldria, però, tornar a considerar que, de la mateixa manera que la comunicació no és una sol·licitud d'autorització, la manca d'aquesta estructura i organització tampoc no implica de manera inexorable la impossibilitat absoluta d'exercir aquest dret. Ara bé, sembla que un exercici d'aquest dret de manera espontània o no organitzada restaria fora de l'àmbit de la LODR,⁴ tot i que podria tenir legitimitat.
- c) Òbviament la manifestació cultural o religiosa ha de ser pacífica i sense armes, ja que a les reunions i manifestacions en llocs de trànsit públic previstes a l'apartat segon de l'article 21 cal aplicar també el contingut del primer apartat del mateix article, que reconeix el dret de reunió pacífica i sense armes. En aquest punt, cal diferenciar els dos supòsits. En primer lloc i a *sensu contrario*, per «reunió no pacífica» cal entendre la que implica un perill directe per a les persones i els béns,⁵ cosa ja prevista al segon apartat de l'article 21 i del qual tractarem tot seguit. En segon lloc, què vol dir que la reunió ha de ser sense armes si això ho apliquem a l'àmbit de les manifestacions culturals al carrer? És clar que ningú no dubta que un grup o uns ciutadans que organitzessin un acte o els seus organitzadors pretenguessin portar armes amb alguna intenció intimidatòria, hauria de ser prohibit perquè no s'estaria dins del contingut del dret de reunió o de manifestació. Ara bé, si l'ús de les armes o d'algun tipus d'explosius (petards, coets, etc.) tingués un caràcter lúdic, festiu o commemoratiu de fets històrics, caldria prohibir inexorablement l'acte? Òbviament no; caldria un altre cop reconduir-lo a la necessitat d'evitar perills concrets per a persones i béns i exigir les oportunes mesures de seguretat als organitzadors (de fet, ja existeix legislació administrativa a aquest efecte).

L'autoritat governativa corresponent, com hem vist que manifestava el Tribunal Constitucional, pot prohibir l'acte o proposar-ne la modificació de la data, de la durada, del lloc o de l'itinerari (art. 10) sempre que hi hagi raons fonamentades que es poden produir altera-

4. Com indica J. González Pérez a *op. cit.*, pàg. 35.

5. Com assenyala J.C. Gavara de Cara a *op. cit.*, pàg. 25.

cions de l'ordre públic amb perill per a les persones o els béns. La LODR no fa sinó repetir el contingut de l'article 21 de la Constitució, que estableix la possibilitat de prohibir els actes que presentin aquesta perillositat. La prohibició o la limitació del dret, però, no es pot dur a terme de manera discrecional; cal que es donin diversos requisits:

- a) La resolució que estableixi la prohibició o la limitació ha d'estar degudament motivada (STC 36/1982, de 16 de juny, FJ8).⁶
- b) La motivació no es pot basar en cap altre argument que no sigui, per exemple, l'existència d'indisidors concrets que de la conducta dels manifestants pugui inferir-se determinada violència física o, si més no, moral amb abast intimidatori per a tercers (STC 59/1990, FJ 8). «[...] Perquè es pugui prohibir una concentració no n'hi ha prou, doncs, amb la mera sospita o la possibilitat que aquesta produeixi aquesta alteració, sinó que qui adopta aquesta decisió ha de posseir dades objectives suficients, derivades de les circumstàncies de fet concurrents en cada cas, a partir de les quals qualsevol persona en una situació normal pugui arribar racionalment a la conclusió, a través d'un procés lògic basat en criteris d'experiència, que la concentració produiria amb tota certesa el referit desordre públic –naturalment, amb tota la certesa o la seguretat que es pot exigir a un raonament prospectiu aplicat al camp del comportament humà– [...] si hi ha dubtes sobre la producció d'aquests efectes, una interpretació sistemàtica del precepte constitucional porta a la necessària aplicació del principi de *favor libertatis* i a la consegüent possibilitat de prohibir la realització de la concentració [...]»⁷ (STC 66/1995, de 8 de maig, FJ 3). Així, per exemple, els antecedents en reunions, manifestacions o activitats de caire similar o l'existència o no de confrontació entre els organitzadors de l'acte i altres grups poden ajudar a identificar aquest perill concret. El fet que un acte amb ocupació de la via pública pretengui passar de manera no justificada objectivament per davant de la seu d'un grup que manté una posició de confrontació violenta amb els organitzadors de la reunió, manifestació o acte al carrer, hauria de ser tingut en compte. La confrontació, però, hauria de ser actual i real, i l'itinerari de l'acte, representar una provocació, ja que, en general, caldria tenir alguna informació concreta que apuntés a una possibilitat certa de actes violents des dels manifestants o contra els manifestants, com ara la compra o recollida de material o instruments susceptibles de ser utilitzats violentament contra els participants a l'acte (o els espectadors crítics d'aquest). L'alteració de l'ordre públic haurà de tenir sempre un contingut material cert i allunyat de l'especulació, excloent-ne la simple sospita de la producció de riscos o perills per a persones i béns.⁸ De fet, el Tribunal Constitucional exigeix sempre aquesta existència de perill real o concret per a la limitació de l'exercici de drets constitucionals quan la justificació és la posada en perill de l'ordre públic al carrer (*vid.*, en un altre context, la STC 37/1998, de 17 de febrer, que no acceptà la previsibilitat, sense dades concretes que la confirmessin, de l'ús de la coacció contra els treballadors que no volien seguir la vaga com a motiu legitimador de la utilització de càmeres de videovigilància per part de l'Ertzaintza davant de l'actuació de piquets en el polígon industrial de Martutene en una jornada de vaga general).

6. Sobre les característiques de la motivació de la resolució administrativa, *vid.* J.C. Gavara de Cara, *op. cit.*, pàgs. 82 i ss.

7. Traducció de l'autor.

8. Com assenyala J.C. de Bartolomé Cenzano a *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y las libertades*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pàgs. 434 i ss.

D'altra banda, en funció del contingut de l'apartat segon de l'article 9 LODR, que preveu que l'autoritat governativa informi de la comunicació de la reunió i manifestació en un lloc públic a l'ajuntament corresponent per tal que la corporació municipal informi de les circumstàncies del recorregut proposat, cal entendre que, si l'informe municipal posés sobre la taula l'existència de perills concrets per raó de l'estat de les edificacions o de les vies públiques, també es donaria el requisit de perill concret per a les persones o béns que podria legitimar la prohibició de la reunió o manifestació o la modificació de l'itinerari d'aquesta.

Ni l'article 21 de la Constitució ni l'articulat de la LODR no inclouen més causes de limitació o de prohibició de l'exercici del dret de reunió i manifestació. ¿Significa això que no hi hagi altres límits que aquest perill d'alteració de l'ordre públic amb perill per a les persones o els béns? En principi sí: no hi ha cap limitació més que estigui directament relacionada amb l'exercici d'aquest dret. Hi ha, però, limitacions genèriques a l'exercici de tots els drets. El mateix article 10.1 del text constitucional que serveix de pòrtic al títol I que regula els drets constitucionals, ens diu: «La dignitat de la persona, els drets inviolables que li són inherents, el lliure desenvolupament de la personalitat, el respecte a la llei i als drets dels altres són fonament de l'ordre públic i de la pau social». Si llegim amb deteniment aquest article, trobarem un element que cal tenir en compte sempre l'exercici de tots els drets, però, sobretot, de drets que, com el que ens ocupa, té lloc a la via pública, on concorren una diversitat de ciutadans que poden tenir diversitat de finalitats en el mateix moment. Dit d'una altra manera, un altre límit a l'exercici del dret de reunió i manifestació estaria donat pel respecte als drets dels altres que puguin concórrer en el mateix moment i al mateix lloc. De fet, això només confirma que, tal com ha reiterat la jurisprudència constitucional amb relació a tots els drets, però també amb referència explícita al dret que ens ocupa «[...] el dret de reunió no és un dret absolut o il·limitat, sinó que, igual que els altres drets fonamentals, té límits» (STC 42/2000, de 14 de febrer). Ara bé, aquests límits no poden arribar a ser absoluts, de manera que n'impedeixin o obstrueixin l'exercici més enllà del que és raonable (STC 195/2003, de 27 d'octubre, FJ 4).

El cas més clar de conflicte amb el dret de reunió i manifestació en llocs de trànsit públic el trobem amb el dret a la llibertat de circulació. Com ja hem avançat a l'inici d'aquest article, és habitual que el fet que hi hagi una manifestació, una processó o una desfilada de gegants i capgrossos fa que es tallin els carrers o que es prohibeixi aparcar en llocs en què normalment és permès; en suma, que no puguem deixar el cotxe on ho fem habitualment o que l'autobús no s'aturi a la parada que ens queda més a prop de casa i que ens vegem obligats a fer un recorregut addicional a peu o que no ens pugui arribar un servei que hem demanat i que necessita el desplaçament d'un vehicle fins a la proximitat del domicili (pensem, per exemple, en un camió de mudances que hagi de venir al nostre domicili o el repartidor d'un electrodomèstic o d'un moble molt pesant que no pugui transportar-se a mà durant un recorregut massa llarg). ¿Són constitucionalment legítimes aquestes restriccions a la llibertat de circulació? ¿Podem restringir el recorregut d'un viacrucis per Setmana Santa, d'una cavalcada de Reis o d'una manifestació reclamant un increment de les inversions municipals en equipaments públics, per tal de no limitar el dret a la llibertat de circulació? Una resposta impulsiva i irreflexiva ens podria portar a dir que sí, que el dret a la llibertat de circulació també té un reconeixement i unes garanties constitucionals i que no es pot limitar així com així. De fet, una limitació exagerada o desproporcionada (que contringués les limitacions establertes per la resolució administrativa a l'efecte) del

dret a la lliure circulació podria arribar a justificar una sanció als organitzadors de la manifestació o concentració en llocs públics (*vid.* ATC 240/2000, de 16 d'octubre). Ara bé, una reflexió mínima ens portarà a comprovar que és pràcticament impossible l'exercici del dret de reunió i manifestació públiques sense implicar alguna restricció del dret a la lliure circulació de les altres persones que puguin concórrer al mateix espai públic en el mateix moment. La qüestió és òbvia: l'espai públic és el que és i només pot ser susceptible d'un nombre limitat d'usos en el mateix moment. Si la gent s'hi manifesta o hi passa una desfilada de carnaval, no hi poden circular els vehicles. ¿Com es pot fer, doncs, compatible la llibertat de circulació amb el dret de reunió i manifestació que reconeix l'article 21 de la Constitució? El Tribunal Constitucional hi fa la reflexió següent: «[La llibertat de circulació] té també una dimensió constitucional en estar proclamat com a dret fonamental per l'article 19.1 i podria, per tant, erigir-se en un límit al dret de manifestació, atès que, de conformitat amb el que es disposa a l'article 11.2 del Conveni Europeu de Drets Humans, l'exercici del dret de reunió pacífica pot ser objecte de mesures restrictives sempre que siguin «necessàries, en una societat democràtica, per a la protecció dels drets i llibertats d'altri», d'entre els quals cal estimar inclòs el dret «a la lliure circulació dels ciutadans pel territori nacional» (art. 19 CE). Però el que també és obligat dilucidar és si l'exclusiva protecció de l'esmentat dret és un límit suficient per negar el lliure exercici del dret de reunió pacífica i si aquella restricció ha arribat a la pràctica al grau d'intensitat suficient per permetre el sacrifici del dret considerat a l'article 21 de la Constitució [...] Naturalment, tota reunió en «lloc de trànsit» ha de provocar una restricció al dret a la llibertat de circulació dels ciutadans no manifestants, que es veuran impeditos de deambular o de circular lliurement pel trajecte i durant la celebració de la manifestació; però aquesta restricció no legitima per si sola l'autoritat a prohibir la reunió pacífica, sinó que es fa necessari que l'esmentada reunió al lloc de trànsit públic alteri l'ordre públic i posi en perill la integritat de les persones i els béns.» (STC 59/1990, FJ 7 i 8). És a dir, no qualsevol limitació de la llibertat de circulació causada per l'exercici del dret de reunió i manifestació justifica la limitació o la supressió d'aquests drets. Caldrà, com és habitual en casos de conflicte de drets, ponderar els diversos drets que hi concorren i cercar solucions que conciliïn al màxim l'exercici de tots ells. Així, per exemple, en el cas que es comuniqui la intenció de dur a terme una celebració religiosa o cultural, o una manifestació de caire polític o sindical per les vies centrals d'una ciutat, que tenen la densitat de trànsit més alta i, a més, de fer-ho a una hora punta, podria ser acceptable, ateses les previsions d'assistència a l'acte, les alternatives per a la circulació de vehicles, la importància de l'hora fixada, el simbolisme del recorregut, etc., la proposta per part de l'autoritat governativa d'itineraris o horaris alternatius.

El dret a la llibertat de circulació no exhaureix els supòsits de drets que poden entrar en conflicte amb el dret de reunió i manifestació en un lloc públic. N'hi podem trobar més. Hi ha una sentència relativament recent del Tribunal Constitucional, ja esmentada més amunt, que estudia un cas en el qual es posen de manifest molts dels conflictes que poden donar-se en el moment d'exercitar el dret de reunió i manifestació i dels criteris a utilitzar per a la corresponent resolució. Es tracta de la STC 195/2003, de 27 d'octubre. El cas és el següent: el representant d'una associació de suport a la celebració d'un referèndum d'autodeterminació del Poble Sahrauí, presenta un escrit davant de la Subdelegació del Govern a Santa Cruz de Tenerife en el qual comunica la celebració d'una manifestació-concentració a la localitat de Candelaria, a la plaça de la Basílica de Candelaria el dia 4 de novembre de 2001, des de

les 9.00 fins a les 21.00 hores. Anuncia que un vehicle equipat amb megafonia recorrerà tot el municipi anunciant la celebració de l'acte, i que instal·laran una *haima* on es distribuïran pamflets informatius, fotografies i vídeos i s'utilitzarà la megafonia per donar suport a la celebració de l'esmentat referèndum d'autodeterminació del poble sahrauí. Anuncien, també, que hi instal·laran taules perquè la gent que hi passi pugui deixar-hi constància escrita de la seva adhesió a la sol·licitud de l'esmentat referèndum. La Subdelegació del Govern demana els informes preceptius a l'Ajuntament corresponent i a la Guàrdia Civil i, amb data 26 d'octubre, comunica al promotor que les activitats previstes hauran de complir els requeriments següents:

- a) La megafonia no podrà ser usada durant el desenvolupament dels actes litúrgics a la basílica al costat de la qual tindrà lloc la concentració. Es tracta d'un diumenge, data en la qual habitualment hi tenen lloc diversos actes religiosos, que també tenen protecció constitucional per al seu desenvolupament.
- b) La resta del dia, la megafonia no podrà superar els decibels permesos per les ordenances municipals.
- c) No s'hi podran instal·lar taules ni tendes de campanya que impedeixin la lliure circulació de les persones pel lloc on es durà a terme la manifestació-concentració.

El promotor de l'acte discrepa del contingut de la resolució i presenta un recurs davant de l'òrgan corresponent de la jurisdicció contenciosa administrativa, que confirma la resolució governativa. Finalment, el promotor presenta un recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional. Entre les alegacions, n'hi ha unes que fan referència a la il·lícita limitació del dret de reunió i altres que fan referència a la tutela judicial efectiva. Ens cenyirem a les primeres perquè són les que interessin en aquest moment. El recurrent al·lega que s'ha vulnerat el seu dret de reunió perquè la prohibició de l'ús de la megafonia, de la instal·lació de la *haima* i de les taules informatives no està justificada en un perill per a l'ordre públic que pogués afectar la integritat de persones i béns.

L'Alt Tribunal comença recordant la seva reiterada jurisprudència, en virtut de la qual l'exercici dels drets fonamentals no pot cedir únicament davant dels límits que la mateixa Constitució expressament imposi, sinó d'igual manera davant dels límits que s'infereixen de manera directa o indirecta de la mateixa Constitució i que puguin estar justificats per la necessitat de preservar altres drets o béns constitucionals. En tot cas, però, els límits als drets fonamentals han de ser interpretats amb criteris restrictius i en el sentit més favorable a l'eficàcia i l'essència dels mateixos drets (FJ4). Tot seguit, al mateix fonament jurídic, el Tribunal explica, com a exemple a tenir present, la Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans en el cas *Cisse*, de 9 d'abril de 2002. En aquest cas, el Tribunal Europeu de Drets Humans va considerar proporcionada l'ordre governativa d'evacuació d'una església davant d'una reunió pacífica i que, en si mateixa, no pertorbava l'ordre públic ni el dret de culte, perquè l'estat de salut dels que s'hi congregaven s'havia degradat i les circumstàncies sanitàries eren molt deficientes. L'Alt Tribunal diu que en el cas de la sentència del Tribunal Europeu es dóna el supòsit previst a l'article 21 de la nostra Constitució, ja que hi havia un perill concret per a les persones que justificava l'evacuació del recinte i, en conseqüència, l'impediment de l'exercici del dret de reunió.

El Tribunal passa a analitzar les circumstàncies concretes dels fets objecte de la resolució governativa i posterior recurs d'empara per establir que:

- a) Som davant de l'exercici del dret de reunió en un lloc públic, ja que no ens trobem davant d'una col·lecta per recaptar fons que eventualment pugui provocar una acumulació de gent al voltant de les taules [com sí que era el cas de la STC 85/1988, de 28 d'abril, que hem esmentat més amunt] (FJ 5).
- b) El dret de reunió en llocs de trànsit públic és una manifestació col·lectiva de la llibertat d'expressió, exercitada a través d'una associació transitòria de persones que opera com una tècnica instrumental al servei de l'intercanvi o exposició d'idees, de la defensa d'interessos o de la publicitat de problemes o reivindicacions. En conseqüència, els titulars d'aquest dret poden decidir lliurement quins són els vehicles o instruments adequats per a la comunicació de les seves idees o reivindicacions (si volen repartir fullets, utilitzar la megafonia o algun altre sistema o instrument). Les limitacions sobre aquest punt incideixen directament sobre l'exercici del mateix dret de reunió (FJ 6).
- c) La prohibició de l'ús de la megafonia durant la celebració dels actes litúrgics estava plenament justificada perquè pretenia respectar l'exercici d'un altre dret fonamental com és la llibertat religiosa. Es tractava d'una limitació proporcional, ja que només estava vigent durant el temps que duraven les celebracions litúrgiques (FJ 8).
- d) La limitació de la intensitat del volum de la megafonia durant la resta dels temps en què es duria a terme la concentració als límits establerts per les ordenances municipals també era proporcionada, ja que les normes municipals estableixen aquestes restriccions per tal de defensar altres valors o béns constitucionalment protegits com poden ser la protecció de la salut, o la preservació d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de les persones (FJ8).
- e) La prohibició d'instal·lar-hi una *haima* i de taules petitòries al·legant una presumpta vulneració del dret a la lliure circulació, no té justificació suficient. El Tribunal reitera la seva jurisprudència segons la qual «[...] l'exercici del dret de reunió, per la seva pròpia naturalesa, requereix la utilització de llocs de trànsit públic, i, com dèiem en la STC 59/1990, de 29 de març, «tota reunió en lloc de trànsit ha de provocar una restricció al dret a la llibertat de circulació dels ciutadans no manifestants, que es veuran impeditos de deambular o de circular lliurement pel trajecte i durant la celebració de la manifestació» (FJ8). En una societat democràtica, l'espai urbà no es tan sols un àmbit de circulació, sinó també un espai de participació (STC 66/1995, FJ 3), i, per tant, la prohibició d'instal·lar taules o una tenda de campanya pels reunits, amb virtualitat per a l'exposició i intercanvi de missatges i idees, no es pot justificar en meres dificultats o simples molèsties per a la circulació de persones que allí transitin [...] tampoc no és assumible el raonament [...] segons el qual són els titulars del dret de reunió els qui han de «justificar suficientment» la necessitat de la instal·lació de la tenda de campanya, «quan ja disposaven d'altres mitjans per cridar l'atenció com la megafonia», ja que és a l'autoritat governativa a qui correspon motivar i aportar raons que, des de criteris constitucionals de proporcionalitat, expliquin per què havia de quedar exclosa o limitada la llibertat que assisteix els titulars del dret de l'article 21.1 CE per elegir els instruments que considerin adequats per a l'emissió del seu missatge» (FJ9).

La fonamentació d'aquesta Sentència té un gran interès perquè afronta els conflictes entre drets que es poden donar en el cas de manifestacions externes de la cultura. Així, l'ús de la

via pública de manera excloent amb la consegüent limitació del dret a la circulació dels altres usuaris que no participin, ni activament ni passivament, de la manifestació cultural serà una situació freqüent, com també ho serà l'augment dels nivells de soroll habituals, ja que no serà estrany que aquestes manifestacions culturals vagin acompanyades de música o altres manifestacions acústiques i que, per tant, puguin pertorbar el descans d'alguns ciutadans o, simplement, provocar una contaminació acústica més enllà del que és tolerable per a la nostra qualitat de vida. Caldrà ponderar la intensitat de la vulneració d'aquests drets i fins a quin punt és imprescindible per a la manifestació cultural corresponent per determinar en cada cas quin ha de ser el dret prevalent, i quines les limitacions legítimes.

Bibliografia

- CARRILLO, M. «La tutela jurisdiccional del derecho de reunión». *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 7, 1995.
- DE BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- GAVARA DE CARA, J.C. *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*. Madrid: Mc Graw Hill, 1997.
- GIL IBÁÑEZ, J.L. «El derecho de reunión en la jurisprudencia constitucional». *Actualidad Administrativa*, núm. 9 (1-7 març de 1993).
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Derecho de reunión y manifestación*. Madrid: Civitas, 2002.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L. *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior, 1995.
- PÉREZ FRANCESCH, J.L. «El derecho de reunión». *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4 (Barcelona, 1988).
- SERRARA CONTRERAS, P.L. «El derecho de reunión y manifestación». DDAA. *Los derechos fundamentales y las libertades públicas* (I), vol. II. Madrid: Ministerio de Justicia, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 1992.
- TORRES FERNÁNDEZ, J.J. «Límites al ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Exégesis del artículo 10 de la Ley orgánica 9/1983, de 15 de julio». DDAA. *Los derechos fundamentales y las libertades públicas* (I), vol. II. Madrid: Ministerio de Justicia, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 1992.

Policia administrativa i llocs de culte¹

Ricard Brotat i Jubert

Als meus pares, Ricard (a.c.s.) i Núria, que em van inculcar els valors del treball, l'esforç i la perseverança davant l'adversitat. Igualment, per les nits en vetlla que varen passar per causa meva i que jo, ara, he de passar pel meu nino petit, el bellugadís Ricard, que ha col·laborat en aquest article estripant-ne els primers papers.

A Conxi, el meu bàlsam i punt d'equilibri, i, no obstant això, una crítica rigorosa. També a Pol, futur pianista i estudiant avançat de primària, amb el qual he hagut de disputar, ferotgement però sense víctimes, el control del meu portàtil per poder escriure aquestes línies... La necessitat esperona.

Qüestió prèvia

El desembre del 2004,² es va presentar un informe on es constata l'existència de 722 centres de culte no catòlic a Catalunya. Així, per ordre, hi havien 341 centres evangèlics, 141 dels testimonis de Jehovà, 139 d'islamistes, 26 de budistes i 16 d'hinduistes, entre d'altres.

O, el que és el mateix, una població majoritàriament declarada catòlica (fins ara solament acompanyada en l'exercici de minoritaris cultes protestants, ortodoxos i jueus) ha vist com, amb l'onada migratòria³ que ha coincidit amb l'acabament del segle xx i els inicis del nou segle, han aparegut les pràctiques de nous cultes. Un element gens negligible d'aquesta reflexió inicial és el contrast entre un catolicisme no practicat (solament aproximadament un 20% dels que es declaren catòlics manifesten que en són, de practicants)⁴ i l'exercici fervorós dels altres cultes. Són dos viatges en sentit contrari: el de la societat espanyola cap a la laïcitat, i el dels nouvinguts cap a les diferents expressions dels seus respectius cultes com a part de l'afirmació de les seves personalitats.

1. Aquest article és el fruit de les reflexions que vaig fer durant la Jornada «Multiculturalitat i dret de culte», que va tenir lloc el dia 15 de novembre de 2005 a Badalona, organitzada per l'Ajuntament de Badalona i el Centre d'Estudis i Recursos Culturals de la Diputació de Barcelona, en la qual vaig participar com a membre de l'organització i moderador del debat final. Vull agrair als diferents ponents i altres persones que hi van intervenir, la seva participació desinteressada en la publicació de les seves ponències d'aquell dia i agrair, també, a Carles Prats, del Centre d'Estudis i Recursos Culturals, el seu suport entusiasta en l'organització de la Jornada i en la publicació, ara, d'aquest llibre en el qual es recullen les ponències i les intervencions d'aquell dia. I és que la religió és també, i sobretot, cultura. Cal fer extensiu aquest agraïment, també, a Joaquim Ortilles, de l'Ajuntament de Badalona, que, en termes de l'art de Cúchares, va estar *al quite* en tot moment, tot fent una variada demostració de *suertes* abans, durant i després de la jornada.

2. *El País*, 14 de desembre de 2004.

3. Hem passat d'escassament mig milió d'estrangers residents a Espanya durant el 1995 (dels quals menys d'un 40% eren immigrants, poc més de 200.000), per sota del 2% de la població, a gairebé 3,69 milions, un 8,04% del total de la població el 2005, segons dades de l'Institut Nacional de Estadística.

4. *Levante*, 27 de juliol de 2005.

El culte es caracteritza, en definició doctrinal, per ser una reunió en relació amb una religió o creença concreta i per establir i mantenir llocs amb aquestes finalitats. I les reunions dels col·lectius diferents en un país que fins no fa gaire ha estat pràcticament, des del punt de vista religiós, uniforme, són especialment *visibles* (en terminologia anglosaxona). Aquesta visibilitat de les minories⁵ genera (amb independència que sigui injustificat) un sentiment d'inseguretat, la inseguretat del desconeixement i la por del canvi: *l'horror vacui* dels clàssics.

Com diu Albert Buitenhuis⁶ en una citació que m'agrada especialment i a la qual ja he fet referència en un treball anterior:⁷

La gent pensa, sent i actua de manera diferent, i això significa que no tothom té les mateixes habilitats. De fet, sempre hi ha hagut diferències entre la gent: és un fenomen comú. A tot estirar, nosaltres podem concloure que la nostra societat està esdevenint progressivament diversa. Aquesta realitat, però, de cap manera no és el resultat del corrent constant d'immigrants. El fet que la gent és diferent també té un efecte en les organitzacions, i, per tant, la qüestió de si hauríem de treballar o no amb la diversitat dins de les organitzacions és, en conseqüència, irrellevant, perquè hem estat fent-ho durant segles. [...]

Tanmateix, la nostra cultura no dóna suport a la diversitat. No ens agrada la gent que es desvia de la resta, no perquè tinguem mentalitats estretes, sinó perquè aquest fet comporta problemes, i les organitzacions troben difícil tractar amb problemes d'aquesta natura.

O, el que és el mateix, es treballa millor amb la simplificació que amb la complexitat, però les coses són com són, i el que no es pot fer és simplificar el que és complex sota el risc d'equivocar-nos en el diagnòstic i errar en la intervenció.

En el fons, però, la qüestió que se'ns presenta és el manteniment del substrat cultural comú derivat dels valors de l'humanisme cristià i la hipòtesi que la immigració no europea pot hipotecar seriosament la possibilitat d'afirmació d'una identitat comuna, qüestió que no solament es planteja a casa nostra,⁸ sinó també a la resta d'Europa, on, després de molts anys de lluites i conflictes, afortunadament, s'ha fet de l'Estat democràtic un bé comú essencial indiscutible que caracteritza les nostres societats. I la democràcia (govern del poble) resulta del tot incompatible amb les teocràcies (govern de Déu) que algunes de les religions postulen.

5. Javier de Lucas Martín es refereix a l'expressió de Wolfe que les minories són *Human dynamite* a «Xenofòbia i discriminació de minories: Un risc per a la construcció de la democràcia a Europa». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 2 (abril del 1998).

6. Albert Buitenhuis. «El grup europeu *Policing a Multicultural Society*». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 2 (abril del 1998).

7. Ricard Brotat i Jubert. «Un concepte de seguretat ciutadana». *Revista Catalana de Sociologia*, núm. 17 (desembre del 2002).

8. D'acord amb l'enquesta del CIS, el segon tema de preocupació dels espanyols (40%) el novembre del 2005 era la immigració.

Llibertat de religió, de culte, i els seus límits⁹

La idea contemporània de tolerància i llibertat religiosa ha de començar a ser analitzada a partir de Locke amb *Letters about religious tolerance* (1689). La tesi principal de l'obra, en el mateix sentit que a les Constitucions Fonamentals de les Carolines, és el dret a no ser obligat a professar una creença i a que ningú sigui adoctrinat en contra de la seva llibertat, i en aquest dret està l'origen del concepte de llibertat de consciència i del de la tolerància.

La llibertat de consciència, tal com és defensada per Locke, és la capacitat d'obrar lliurement, per part de cada persona, pel que fa a les creences i conviccions religioses. En aquest sentit, postula que les lleis, que són el que ha de regir la convivència, no poden basar-se en les creences religioses d'uns que es creuen amb dret a imposar-les als altres, ni en les conviccions morals d'alguns sobre tots els altres. És a dir, senzillament no es pot legislar en les societats democràtiques tenint present una visió totalitzadora i única del ser humà, de la religió i de la moral.

El 1733, Voltaire va publicar les *Letters concerning the english nation*. El filòsof manté en aquesta obra que el procés d'imposar valors homogenis conduïa solament al conflicte i a les guerres religioses. El resultat seria el d'una societat intel·lectualment estanca i moralment corrupta, pel fet que el dubte o la discrepància serien suprimits. Per tant, eren la diversitat i la llibertat les que creaven una societat pròspera i pacífica. Voltaire acabava la seva carta més coneguda, *Sobre els Presbiterians*, observant el següent: «Si hi hagués tan sols una religió a Anglaterra, hi hauria perill de tirania; si n'hi hagués dues, es tallarien els colls mútuament; però n'hi ha trenta, i viuen feliçment juntes en pau.»

Com diu Derek H. Davis, a *La evolución de la libertad religiosa como derecho humano universal*, «van caldre segles, fins i tot mil·lennis, de guerres i persecucions religioses per tal que la majoria de les nacions Estat modernes arribessin a aquesta posició, però el principi s'accepta generalment a Occident».

Conseqüència d'aquestes idees, els primers textos constitucionals liberals recullen un ampli concepte de llibertat religiosa i de culte.¹⁰ Aquest és el cas de la Constitució dels EUA del 1787, que, en la seva esmena primera, diu:

El Congrés no farà cap llei per la qual adopti una religió com a oficial de l'Estat o es prohibeixi practicar-ne cap lliurement [...]

En el mateix sentit, la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà del 1789, que proclamaren els revolucionaris francesos, al seu article 10, afirmà:

9. És del tot recomanable la lectura dels manuals del doctor Juli Ponce (des del Dret administratiu) i Àlex Seglers (des del Dret eclesiàstic) per a la comprensió actual del problema. Cal agrair als dos que hagin posat a disposició d'aquest llibre la seva habitual erudició.

10. Una curiosa excepció a aquestes primeres declaracions incondicionals a la llibertat religiosa i el dret de culte a les constitucions liberals és la Constitució espanyola del 1812, que, al seu article 12, manifesta: «La religió de la nació espanyola és, i serà perpètuament, la Catòlica Apostòlica i Romana, única veritable. La nació la protegeix per lleis sàvies i justes, i prohibeix l'exercici de qualsevol altra.» De fet, aquesta seria la tònica general, amb més o menys moderació, de les constitucions espanyoles fins la del 9 de desembre de 1931, que va obrir un petit parèntesi, que va ser tancat novament amb la victòria del bàndol feixista a la guerra civil.

Ningú no ha de ser molestat per les seves opinions, fins i tot les religioses, a condició que la seva manifestació no pertorbi l'ordre públic establert per la llei.

Es tracta, per tant, d'un dret civil, que va associat al concepte més primigeni i genèric de llibertat. Aquesta Declaració ha de ser interpretada sistemàticament i posada en relació amb l'article 4 del mateix cos:

La llibertat consisteix a poder fer tot el que no sigui perjudicial a altri. Així, l'exercici dels drets naturals de cada home no té cap més límit que els que assegurin als altres membres de la societat el gaudi d'aquests mateixos drets; aquest límits només poden ser determinats per la llei.

Per tant, si mudem el concepte d'ordre públic de l'àmbit estricte de la llibertat ideològica de l'article desè al més genèric de l'article quart, podrem formular la definició d'ordre públic següent:

L'ordre públic s'estableix com a garantia i límit de la llibertat i, com aquesta, consisteix que ningú no pot fer res que sigui perjudicial a altri.

I aquesta és la regla d'or de la convivència.

D'aquestes primeres declaracions de caràcter nacional, encara que amb vocació universal, no serà fins al 10 de desembre de 1948 que es reconeixerà, a través de la declaració de Drets Humans de les Nacions Unides, a escala mundial, la llibertat de religió i de culte, juntament amb tota la gamma de drets humans en trenta articles en què, per primera vegada, s'internacionalitza un catàleg de drets de l'home. En efecte, la Declaració Universal de Drets Humans, al seu article 18, diu:

Tota persona té dret a la llibertat de pensament, de consciència i de religió. Aquest dret implica la llibertat de conservar la seva religió o les seves creences, o de canviar de religió o de creences, així com la llibertat de professar i divulgar la seva religió o les seves creences, individualment o col·lectivament, tant en públic com en privat, per l'ensenyament, la pràctica, el culte i l'observança.

No obstant això, aquest reconeixement, com el de la resta de drets enunciats a la Declaració, no és il·limitat. Així, en una clàusula genèrica, l'art. 29, en la qual torna a aparèixer el concepte d'ordre públic, afirma:

1. Tota persona té deures envers la comunitat, ja que només en aquesta li és possible el lliure i ple desenvolupament de la seva personalitat.
2. En l'exercici dels drets i les llibertats, tothom estarà sotmès només a les limitacions establertes per la llei i únicament amb la finalitat d'assegurar el reconeixement i el respecte deguts als drets i llibertats dels altres i de complir les justes exigències de la moral, de l'ordre públic i del benestar general en una societat democràtica.

3. Aquests drets i llibertats mai no podran ser exercits en oposició als objectius i principis de les Nacions Unides.

En un text pràcticament idèntic, l'article 9 del Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals de Roma, de 4 de novembre de 1950, diu:

1. Tota persona té dret a la llibertat de pensament, de consciència i de religió; aquest dret implica la llibertat de canviar de religió o de conviccions, així com la llibertat de manifestar la seva religió o les seves conviccions individualment o col·lectivament, en públic o en privat, per mitjà del culte, l'ensenyament, la pràctica i l'observança dels ritus.
2. La llibertat de manifestar la seva religió o les seves conviccions no pot ser objecte de més restriccions que les que, previstes per la llei, constitueixin mesures necessàries, en una societat democràtica, per a la seguretat pública, la protecció de l'ordre, de la salut o de la moral públiques, o la protecció dels drets o les llibertats dels tercers.

Res de nou en aquest article al que hem vist fins ara: reconeixement general de la llibertat religiosa i de culte amb els límits raonables en una societat democràtica.

Amb l'adveniment de la democràcia a Espanya i la consegüent promulgació de la Constitució del 1978 (que al seu preàmbul parla de «protegir tots els espanyols i pobles d'Espanya en l'exercici dels drets humans [...]» i a l'apartat 2 de l'article 10 manifesta: «Les normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpretaran de conformitat amb la Declaració Universal de Drets Humans i els tractats i acords internacionals sobre les mateixes matèries ratificats per Espanya»), es produeix la recepció de l'evolució del reconeixement dels drets fonamentals a escala internacional, la qual es plasmà al seu títol I. Concretament, la regulació que de la llibertat religiosa i de culte fa la norma jurídica amb més alt rang jeràrquic de l'ordenament jurídic espanyol, restà fixada de la manera següent al paràgraf 1 de l'article 16:

Es garanteix la llibertat ideològica, religiosa i de culte dels individus i les comunitats sense mes limitació, en les seves manifestacions, que la necessària per al manteniment de l'ordre públic protegit per la Llei.

Com diu Ascensión Elvira Perales, a *Los derechos fundamentales. Aspectos generales*: «La llibertat religiosa es correspon amb el vessant transcendent de la llibertat ideològica; però, més que pel contingut de les idees, la llibertat religiosa es distingeix pel seu exercici comunitari o col·lectiu (sense perjudici del seu component individual), que arriba a la seva màxima expressió externa mitjançant els actes de culte.» O, dit d'una altra manera, la llibertat ideològica engloba en el seu si la llibertat religiosa, que té un caràcter personal intern, però també, a la vegada, una llibertat externa de caràcter col·lectiu: la llibertat de culte.

Finalment, la llibertat religiosa es va desenvolupar mitjançant la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa, que al seu article 3, punt 1, estableix:

L'exercici dels drets derivats de la llibertat religiosa i de culte té com a únic límit la protecció del dret dels altres a l'exercici de les seves llibertats públiques i drets fonamentals, així com la salvaguarda de la seguretat, de la salut i de la moralitat pública, elements constitutius de l'ordre públic protegit per la llei en l'àmbit d'una societat democràtica.

Aquesta Llei orgànica 7/1980, cal recordar-ho, es promulgà en un període d'uniformitat religiosa pràcticament total. És a dir, quan la llibertat religiosa no suposava cap motiu de conflicte,¹¹ ja que la diversitat en aquest camp era molt minsa.

En conclusió, doncs, del que s'ha exposat fins ara, podem dir que a partir de la gènesi de la idea moderna de tolerància religiosa de Locke i Voltaire aquesta es positivitza, en un primer moment en els primers textos liberals constitucionals de caràcter nacional, i, posteriorment, en una llarga evolució d'una consciència internacional de respecte cap a la dignitat humana i, consegüentment, de protecció dels drets fonamentals de les persones en la Declaració Universal de Drets Humans de les Nacions Unides, de 10 de desembre de 1948, i en el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals de Roma del 1950. Aquesta evolució internacional és la que es recull a la Constitució Espanyola del 1978 i, posteriorment, a la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa. Hi ha, en aquests textos, un genèric reconeixement de la llibertat religiosa i de culte amb un sol límit: l'ordre públic.

Polícia administrativa

Jordana de Pozas va establir una classificació tripartida que dividia l'activitat administrativa entre activitat de policia, activitat de servei públic i activitat de foment,¹² una classificació que va cobrar fortuna i des d'aleshores s'ha anat repetint en manuals i normes administratives. Tot i que les noves conceptualitzacions de la policia de seguretat com a servei públic, seguint les teories anglosaxones, demanen el canvi de la denominació d'activitat de policia per activitat d'intervenció,¹³ el cert és que la classificació, amb modificacions o no en la seva denominació, és encara aplicable.

Si utilitzem la conceptualització més clàssica de policia administrativa, la podem definir com aquella activitat de l'Administració que, per raons d'interès públic, limita els drets dels ciutadans mitjançant l'exercici, si cal, de la coerció.¹⁴

Seguint Francesc Lliset,¹⁵ l'activitat privada pot ser sotmesa a determinades limitacions a fi d'encausar-la en la consecució de finalitats d'interès general, quan una llei formal així

11. *El País*, 20 d'abril de 2006.

12. Jordana de Pozas. «Ensayo sobre una teoría del fomento en el Derecho Administrativo». A: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49 (1949). Article citat per Fernando Garrido Falla a *Tratado de derecho administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

13. Per exemple, el Reglament d'obres, activitats i serveis (Decret 179/1995, de 13 de juny) parla d'activitat d'intervenció (art. 3), principis d'activitat de foment (art. 5) i objecte dels serveis locals (art. 6).

14. La definició reproduïda és de Garrido Falla a l'obra esmentada. Solament he substituït el terme *administrat* pel de *ciutadà*, d'acord amb l'art. 35 de la Llei 30/1992 i amb els nous temps.

15. *Obres, activitats i serveis dels ens locals*. Barcelona: Bayer Hnos., SA, 1995.

ho disposi (art. 71 ROAS). L'activitat administrativa que s'encamina a fer efectives, d'acord amb la legislació aplicable, aquestes limitacions s'anomena activitat de policia administrativa, activitat administrativa de limitació o activitat de coacció administrativa. L'activitat de policia administrativa utilitza determinades institucions o mitjans per aconseguir la seva finalitat: la submissió a prèvia llicència, l'ordre o mandat, o la simple obligació de comunicar, amb caràcter previ, l'exercici de l'activitat (art. 55 ROAS).

La llicència és, sense dubte, la tècnica més utilitzada dins de la policia administrativa per efectuar un control de l'activitat dels particulars. Segons la concepció clàssica, la llicència és un acte administratiu que remou els obstacles existents per a l'exercici d'una activitat o ús privat, i que, per la seva banda, es basa en un dret preexistent dels particulars. La llicència pressuposa, per tant, una prohibició relativa o prohibició amb reserva d'autorització d'una activitat o ús privat. Sense la llicència o autorització no es pot iniciar l'exercici de l'activitat o ús privat. De manera que la clausura d'una activitat desenvolupada sense llicència és simplement una conseqüència que deriva de la falta de control previ necessari per a la comprovació que aquella activitat no lesiona els interessos que l'ordenament protegeix en aquesta matèria, com deia ja la STS de 17 de juliol de 1989. «La manca de llicència té una conseqüència: en faltar el control previ de l'Administració, la clausura podrà acordar-se acreditant només la inexistència de llicència però amb l'audiència de l'interessat [...], ja que s'alterarà una situació de fet existent, en ocasions, durant anys. L'audiència serà així imprescindible, excepte, naturalment, el cas d'existència de perill», segons les sentències de 4 d'octubre de 1986, de 28 de setembre de 1987 i de 28 de novembre de 1988 que esmenta l'abans ressenyada.

La policia administrativa té, a més a més, límits per al seu exercici, que són, al seu torn, garanties per als ciutadans: 1) tota activitat administrativa de limitació de les llibertats dels particulars necessita una llei formal (principi de reserva de llei); 2) la limitació dels drets dels ciutadans ha de ser interpretada restrictivament (*status libertatis*); i 3) la fiscalització dels actes i les actuacions que es facin en compliment de la policia administrativa són competència del poder judicial.

El concepte de policia administrativa existeix, també, en altres tradicions jurídiques, com ara al *common law*. Així, Black¹⁶ defineix *police power* com «el poder de l'Estat per imposar restriccions a la llibertat personal i als drets de propietat de les persones per protegir la seguretat pública, la salut i la moral o la promoció de la convivència pública i la prosperitat general».

Val la pena que comparem, en aquest moment, la definició de poder de policia anglosaxó («protegir la seguretat pública, la salut i la moral o la promoció de la convivència pública i la prosperitat general») amb les limitacions del dret de culte de l'article 3 de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa («salvaguarda de la seguretat, de la salut i de la moralitat pública») i, finalment, amb els elements integrants de l'ordre públic, segons Hariou:¹⁷ «la tranquil·litat, la seguretat i la salubritat públiques». Sorprenentment, les definicions són pràcticament idèntiques.

16. Henry Campbell Black. *Black's Law Dictionary*. Minnesota: West Publishing, 1979.

17. Citat per Fernando Garrido Falla a *Tratado de derecho administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

D'acord amb Lönning, no és fins al començament del segle xv que es parla de policia, però es fa en un sentit molt ampli, de manera que es refereix a la prosperitat i seguretat públiques; és més, al final del mateix segle, el terme *policia* passà a designar tota l'activitat estatal (en la mesura en què podem parlar d'Estats en el segle xv). Aquest concepte ampli de policia, que comprèn tota l'activitat de l'Estat i, per tant, tota l'activitat administrativa, però, anirà reduint-se amb el temps.

En un primer moment, quan els prínceps alemanys acumulen en les seves persones, després de la Reforma, el poder civil i el poder eclesiàstic, l'activitat de policia exclou la purament eclesiàstica. Posteriorment, es registrarà, durant el segle xvii, una triple escissió. En primer lloc, la funció jurisdiccional se separa de la purament policíaca o administrativa, però resta en mans dels prínceps un fort poder discrecional, de manera que «im Polizeisachen gilt keine apellation» ('en els afers de la policia no hi apel·lació'). D'altra banda, se separen l'administració militar, per una banda, i la financera, per l'altra, encara que íntimament lligades, ja que l'Administració tributària neix, inicialment, sobretot, per finançar les despeses militars (així, per exemple, la principal agència de recaptació de Prússia va desenvolupar-se a partir del comissari general de la Guerra; és el que s'anomena el *vincle entre acció de guerra i estructura de l'Estat* i que dóna lloc a la divisió organitzativa entre l'exèrcit i la policia).¹⁸ Finalment, en aquesta època també s'opera una altra distinció, forjada llargament, entre la política interior i l'exterior.

Així, a començament del segle xviii, la policia no és ni més ni menys que tota la resta de l'Administració interna (*innere Verwaltung*). En aquest mateix sentit, Tilly, afirma: «Els funcionaris de l'Estat elaboraren la teoria i la pràctica de la policia, en què la detenció i l'emprisonament dels delinqüents tenien una part menor. Anteriorment a la proliferació de forces policíacques professionals com les actuals, en el segle xix, la paraula *policia* feia referència a la gestió pública, en especial a escala local; la regulació del subministrament d'aliments era el seu component més gran». El tractat de Nicolas de la Mare anomenat *Traité de la Police*, editat el 1705, resumeix aquesta concepció àmplia, però centrada en l'alimentació, de les competències de la policia.¹⁹

No obstant això, manca una darrera precisió que, com a clau de volta, lliga les històries paral·leles dels dos conceptes exposats: la de la policia amb la de la coerció. La referència a la policia a les lleis dels diferents Estats alemanys té una característica comuna: l'existència de la coacció. D'acord amb aquestes, Pütter, el 1770, a les seves *Instituciones de dret públic*, diferencia entre policia de seguretat (*Sicherheitspolizei*), que és la que s'exerceix mitjançant la coacció, i la policia del benestar (*Wohlfahrtspolizei*).²⁰

La seguretat, doncs, necessità, per poder garantir-la, l'ús d'un mitjà, la coerció, i per mantenir les persones encarregades d'aquesta i per evitar els conflictes derivats de les fams, va caldre construir una Administració (la *policia*) que, de ser tota l'activitat administrativa de l'Estat, finalment derivà a la policia de seguretat (la que a l'Estat liberal assegura la tranquil·litat al carrer).

18. Charles Tilly. *Coerción, capital y Estados europeos (990-1990)*. Madrid: Alianza Universidad, 1992.

19. Obra citada.

20. El desenvolupament és el de Lönning, recollit per Ranelletti, i, finalment, per Garrido Falla a l'obra ja esmentada.

No obstant això, la sustentació del poder per la força va ser insuficient pels nous aires que corrien per l'Europa de la Il·lustració, de manera que, amb la Revolució Francesa i amb la consagració de l'Estat de dret es va fer el darrer pas de l'edificació del concepte de policia tal com la entenem avui, tot legitimant-la en la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà de l'Assemblea Nacional Francesa del 1789, mitjançant el recurs al bé comú:

Article 12. La garantia dels drets de l'home i del ciutadà necessita una força pública; aquesta força és instituïda per al bé comú i no per a la utilitat particular d'aquells a qui està confiada.

O, el que és el mateix, el poder ja no se sustenta per la força, ans al contrari, és el poder el que sustenta la força. Així, els drets reconeguts als ciutadans tenen com a limitació el bé comú, i la policia és la garantia del lliure exercici dels drets dels ciutadans, però també del bé comú (el que aleshores es denominà «ordre públic»). Solament aquesta funció de garantia justifica la utilització dels mitjans de coerció dels quals disposa l'Estat i que és, d'acord amb Max Weber,²¹ amb una ultraconeguda fórmula, la caracterització d'aquest:²²

Estat és aquella comunitat que, dins d'un determinat territori, reclama (amb èxit) per a ell mateix el monopoli de la violència física legítima.

Recuperem, en tot cas, el concepte d'ordre públic que hem enunciat més amunt: «L'ordre públic s'estableix com a garantia i límit de la llibertat i, com aquesta, consisteix que ningú no pot fer res que sigui perjudicial a altri.»

En síntesi, la possibilitat que del mal ús o de l'abús de les llibertats del ciutadans es derivin riscos o perills per al bé comú (o per a l'interès públic o interès general) és el que justifica les potestats de policia (o d'intervenció) de l'Administració, com a limitació excepcional dels drets dels particulars. I és, precisament, aquesta preservació del bé comú el que s'anomena ordre públic en un Estat democràtic.²³ Tornem, doncs, després d'un petit viatge, a una concepció de l'ordre públic, ja exposada al punt anterior d'aquesta exposició, com «la protecció del dret dels altres a l'exercici de les seves llibertats públiques i drets fonamentals», que concorda amb el que s'ha exposat quan hem parlat de l'ordre públic en un Estat democràtic en referir-nos a la llibertat religiosa i de culte. Per tant, en aquest moment podem concloure que les úniques limitacions del dret de llibertat religiosa i del dret de culte són les que, de manera racional, poden imposar-se per garantir l'interès general o públic o, el que és el mateix: «la protecció del dret dels altres a l'exercici de les

21. Max Weber. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 1967.

22. El problema és que, avui per avui (a diferència del final del segle XIX i principi del XX, que és quan es formulà el principi), i així tanquem el cercle iniciat al començament de l'epígraf, «l'Estat no està en condicions de garantir el monopoli de la violència al seu interior ni la sobirania plena a l'exterior». Amadeu Recasens. «Algunes reflexions sobre la seguretat: Respostes complexes per a societats complexes». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 8.

23. Com diu Amadeu Recasens, «l'ús abusiu i autoritari que la dictadura féu del concepte d'ordre públic impedí mantenir aquesta expressió, que havia adquirit tons d'infàmia repressiva i que estava totalment deslegitimada». Això és el que explica que a la Constitució Espanyola el terme quedés de manera residual als articles 16.1 i 22.1 i fos substituït pel de seguretat ciutadana a l'article 104. No obstant això, a l'Europa continental l'expressió ordre públic (*ordre public, public order o ordine pubblico*), sense la càrrega repressiva que té a l'Estat espanyol, es continua utilitzant com a sinònim de seguretat pública.

seves llibertats públiques i drets fonamentals, com també la salvaguarda de la seguretat, de la salut i de la moralitat pública». I ¿com opera el legislador aquesta protecció i les respectives salvaguardes, quan parlem d'activitat d'intervenció de l'Administració o de la policia administrativa? Doncs a través de la llicència o altres actes de control preventiu.

D'aquesta manera, i per acabar definitivament aquest apartat, tenim, en primer lloc, que la categoria de policia o intervenció administrativa admet sense més problemes la possibilitat de limitació dels drets dels particulars quan legalment així està establert, en aquest cas i posant-nos en relació amb l'apartat anterior d'aquest escrit, el de llibertat de culte; en segon lloc, que les possibles limitacions per a l'exercici d'aquest són operables a través de la tècnica de la llicència, autorització o comunicació, i; finalment, que la justificació de les possibles limitacions del dret de culte rau en l'ordre públic democràtic, ja que, en definitiva, el TC ha recordat reiteradament que cap dret no pot considerar-se il·limitat (valgui per a totes la STC 11/1981).

La jurisprudència del Tribunal Suprem sobre els centres de culte²⁴

a) Exigibilitat de llicència de primera ocupació o canvi d'ús i clausura com a conseqüència jurídica de la manca d'aquesta

El Tribunal Suprem, en efecte, recull la necessitat de llicència urbanística de primera ocupació o de canvi d'ús, per als locals de culte o d'ús religiós. La jurisprudència pensa, sobretot, en les condicions de seguretat i salubritat dels usuaris del local (atès que el culte pot implicar una concentració de persones bastant gran), que són elements constitutius de l'ordre públic, com hem vist al punt anterior. En aquest sentit, la Sentència de 10 d'abril de 1989 diu:

[...] n'hi ha prou d'indicar que en el nostre ordenament jurídic resten subjectes a llicència municipal la primera utilització dels edificis i la modificació de l'ús d'aquests –arts. 178.1 del Text refós de la Llei del sòl, i 1r, 10 i 13 del Reglament de disciplina urbanística–, sent la finalitat d'aquesta intervenció municipal comprovar si l'ús projectat s'ajusta a la destinació urbanística prevista en el planejament, com també si l'edifici posseeix les condicions de *seguretat i salubritat necessàries* –art. 21.2.d del Reglament de serveis. En el supòsit litigiós, ja que es pretén un canvi d'ús –el local estava destinat amb anterioritat a la indústria de brioixeria–, és clara la necessitat d'un control municipal sobre els aspectes esmentats, especialment si es té en compte que la nova destinació de culte religiós implicarà una concentració de persones bastant gran. Amb tot el respecte que mereixen les diferents manifestacions de la vida religiosa, l'Administració no pot renunciar al seu deure de vetllar pels importants aspectes de l'*interès públic* a què s'ha fet esment: el respecte als diferents cultes religiosos ha de ser harmonitzat –art. 16.1 de la Constitució *in fine*– amb el servei a altres fins d'interès general –art. 103.1 de la Constitució– que l'Administració no pot oblidar. Pensi's en els problemes que en cas d'incendi provocaria l'existència d'una única sortida del local al qual es refereixen aquestes actuacions.

24. Les traduccions de les sentències en castellà i les cursives són de l'autor.

És més, per a la jurisprudència del Suprem està clara quina ha de ser la reacció de l'ordenament jurídic davant de la manca de llicència: la clausura del local. Sense que en contra es pugui al·legar el principi de llibertat religiosa, ja que aquest té el seu límit, justament, en l'ordre públic i en els altres drets (com el de la vida), i en el cas de referència no resten garantides les condicions, entre d'altres, de seguretat (una altra vegada). Així, a la Interlocutòria de 31 de juliol de 1989 hi diu:

En el supòsit litigiós el local destinat al culte de l'Església Evangèlica de Filadèlfia i respecte de la clausura de la qual es pretén la suspensió, té una *porta d'amplària insuficient amb obertura cap a dins del recinte. Aquestes dades impliquen una situació de risc per a la possible reunió massiva de persones a l'esmentat local. És clar, doncs, que l'interès públic exigeix imperiosament l'execució de l'acte recorregut*. En un altre sentit i des del punt de vista de l'apel·lant, en ser l'ús el propi d'una activitat de contingut religiós, ha d'entendre's digne d'una protecció especial, ja que el tancament d'una església produeix sempre perjudicis de difícil o impossible reparació atès l'àmbit moral en què es desenvolupen. Sobre aquesta base i en el delicat conflicte d'interessos que s'examina, ha de recordar-se que la llibertat de culte consagrada per l'art. 16.1 de la Constitució està subjecta a límits, entre els quals figuren els derivats del respecte al dret a la vida –art. 15 de la Constitució–, i així doncs, davant els riscos que impliquen les reunions en un local de les característiques descrites, la Sala entén necessària l'execució de l'acord impugnat.

En el mateix sentit, també, cal veure la Interlocutòria de 22 de juliol de 1992 en recurs d'apel·lació contra l'Ajuntament de Móstoles en la qual es tornen a invocar mesures de seguretat. Es refereix, igualment, a la manca d'insonorització, que cal entendre com un supòsit de salvaguarda de la salut (un altre dels elements constituents de l'ordre públic) dels veïns de l'immoble:

Al marge de qualsevol consideració religiosa o ètnica, que ha de quedar, per descomptat, fora del debat, ha d'assenyalar-se que l'art. 7.4 de la Llei 62/1978 estableix com a regla general en aquests procediments la suspensió del compliment de l'acte impugnat, però exceptua a continuació els casos en què hi hagi perjudici greu per a l'interès general, com ocorre en aquest cas, ja que aquestes activitats es desenvolupen a la planta baixa d'un bloc de cases, sense llicència o autorització de cap classe, en zona on no està permès l'ús a què es destina, sense les mesures necessàries de *seguretat i insonorització* adequades al nombre de persones que assisteixen als actes de culte i a la forma en què aquests es practiquen, *sense que en suport de la suspensió pugui al·legar-se el principi de llibertat religiosa reconegut a l'art. 16.1 de la Constitució, ja que el mateix precepte el limita, en les seves manifestacions, en la mesura necessària per al manteniment de l'ordre públic protegit per la Llei*.

Del mateix estil és la Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia de 10 de febrer de 1997, en la qual es manifesta:

Quart. Evidentment que no pot predicar-se el caràcter d'activitat clandestina en termes absoluts pel simple fet de no tenir (ni haver sol·licitat) llicència d'activitat,

quan, a més a més, està en joc l'exercici d'un dret fonamental, però es fa necessària la seva acomodació al compliment d'unes *mínimes garanties de seguretat i salut públiques*, com a límits que estableix la mateixa Llei orgànica 7/1980 [...]

Cinquè. Per això la Sala entén que *sí que és lícit un cert control que garanteixi l'ordre públic, la defensa del qual autoritza la normativa a aquest efecte*, sobretot quan en el cas de referència el local no es va dissenyar específicament com a lloc de culte [...]

En conclusió, una cosa és garantir la llibertat religiosa o de culte, i una altra de ben diferent, donar compliment a les exigències derivades de la policia administrativa, que s'imposen en benefici del bé comú, de l'interès general o de l'ordre públic, com vulguem denominar-ho. En aquest sentit, és interessant la Sentència de 20 de juny de 1979 (que, encara que analitza una disposició preconstitucional, la Llei de llibertat religiosa, reconeix que, si bé la «llibertat religiosa faculta les associacions que regula per fixar cartells a l'exterior dels seus locals de culte, no ho és menys que no els exclou del acatament de les lleis i disposicions d'un altre ordre, primordialment l'urbanístic», i que la manera de fer això és a través de la *policia urbana*, malgrat que es pronuncia sobre un aspecte força col·lateral, l'anunci del centre de culte), que diu això:

[...] Que la primera de les motivacions impugnatives exposades és desenvolupada per l'expressada corporació assenyalant que l'obligatorietat de sol·licitar llicència per a un determinat anunci no pot estimar-se mai com a limitació d'un dret civil, concretant que, si bé és cert que l'art. 24 de la Llei de *llibertat religiosa* faculta les associacions que regula per fixar cartells a l'exterior dels seus locals de culte, no ho és menys que *no els exclou de l'acatament de les lleis i disposicions d'un altre ordre, primordialment l'urbanístic*, on poden establir-se condicionaments de forma, mesures o altres circumstàncies físiques a posseir pels esmentats cartells; i en efecte això és així, ja que les corporacions locals d'ordre municipal tenen encomanades les funcions de *policia urbana* [...]

Les sentències més modernes han ratificat la necessitat de llicència urbanística de primera ocupació o de canvi d'ús, entre les quals hi ha la STS de 4 d'octubre de 2001 i la de 9 d'abril de 2002.

La primera de les esmentades diu el següent:

Els motius del recurs han de ser rebutjats perquè l'actuació administrativa reglada consistent en l'atorgament de la llicència d'instal·lació i funcionament per a l'exercici de qualsevol activitat, no està establerta en funció que aquestes tinguin o no caràcter industrial o mercantil, sinó que és una manifestació de l'actuació de control del l'ús del sòl, que tendeix a aconseguir que els locals i les instal·lacions posseeixin les *condicions de tranquil·litat, seguretat i salubritat* que protegeixen no només tercers, sinó particularment els interessats que es congreguen en un local, que és el cas que ens ocupa, per a l'exercici del culte religiós. Aquestes congregacions de persones requereixen unes mínimes garanties de seguretat i salubritat, que només poden ser controlades a través de l'atorgament de les llicències corresponents, que

en cap cas no pot ser atemptatori al dret a la llibertat religiosa i de culte reconegut per la CE, perquè s'exigeixen indistintament a qualsevol confessió i perquè l'actuació administrativa no entra a valorar l'activitat que d'*ipso facto* es porti a terme, i que es troba dins de l'àmbit d'intimitat personal. Això no es contraposa al fet que s'han d'exigir una sèrie de garanties pel que fa a instal·lacions d'evacuació i extinció d'incendis i de *salubritat* que, insistim-hi, no només protegeixen els *interessos generals*, sinó també els de les persones que hi acudeixen a celebrar el culte.

Més moderna és la interpretació que fa STS de 9 d'abril de 2002, que lliga la instal·lació al planejament:

[...] privar els municipis del control de l'activitat urbanística seria tant com permetre a la confessió religiosa fer qualsevol acte d'ús del sòl sense cap llicència, la qual cosa permetria, per exemple, la construcció en sòl rústic d'especial protecció o la demolició d'edificis singularment protegits o catalogats, incloent-hi els que formen part del patrimoni monumental i artístic. La llicència que l'autoritat municipal els exigeix és la d'instal·lació, exclusivament per comprovar si l'activitat a realitzar és compatible amb l'ús del sòl establert en el Pla d'ordenació. Per tant, per a la instal·lació d'un lloc de culte és necessari que a la zona es permeti aquest ús. S'ha de concloure, per tant, que la confessió religiosa necessita la concessió d'aquesta llicència de contingut urbanístic, que té una concessió de caràcter reglat, i que s'ha de concedir si hi ha compatibilitat d'ús; aquesta és la llicència que se li exigeix i és respecte d'aquesta que la jurisprudència entén que la seva sol·licitud és obligatòria; prova d'això és la Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem de 10 d'abril de 1989, que assenyala que tan sols caldrà indicar que en el nostre ordenament jurídic estan subjectes a llicència municipal la primera utilització dels edificis i la modificació de l'ús d'aquests –arts. 178.1 del Text refós de la Llei del sòl i 1, 10 i 13 del Reglament de disciplina urbanística–, sent la finalitat d'aquesta intervenció municipal comprovar si l'ús projectat s'ajusta al destí urbanístic previst en el planejament, com també si l'edifici posseeix les condicions de seguretat i salubritat necessàries –art. 2.2.d del Reglament de serveis.

En tot cas, l'actuació de la policia administrativa, cosa que no diu, però és el que inspira la STS de 18 d'octubre de 1995, haurà d'ajustar-se als principis de congruència, oportunitat i proporcionalitat.

b) No admissibilitat de la llicència d'activitats?

Per contra, la jurisprudència no ha emparat, fins avui, la possibilitat que els centres o llocs de culte restin sotmesos a prèvia llicència, autorització o comunicació d'activitats, perquè considera que la llicència d'activitats limitaria el dret de culte constitucionalment reconegut. En aquest sentit, la STS de 24 de juny de 1988 va entendre que sotmetre a llicència una activitat de capella en un domicili particular era limitar la llibertat religiosa:

La llibertat religiosa i de culte, garantida als individus i comunitats per l'art. 16 de la Constitució, sense més limitació en les seves manifestacions que la necessària per al manteniment de l'ordre públic, es veu afectada en el seu exercici si se sotmeten a una prèvia llicència municipal les manifestacions del culte religiós en una dependèn-

cia d'un habitatge particular, pel fet d'estimar aquestes manifestacions o activitats culpables en el Reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives o perilloses, o considerar que s'han de subjectar a la llicència d'obertura a la qual se sotmeten els establiments industrials o mercantils; amb això es coartaria el dret a la llibertat religiosa, garantida per l'art. 16 de la nostra llei fonamental, amb plena immunitat de coacció per part de l'Estat i grups socials, «dret subjectiu de caràcter fonamental que es concreta en el reconeixement d'un àmbit de llibertat i d'una esfera de l'agere lícere», segons diu l'interpret suprem de la Constitució en la seva Sentència de 23 d'abril de 1982; llibertat religiosa que s'estén en l'esmentat precepte constitucional a la llibertat de culte, en el qual es comprèn el dret d'exterioritzar i practicar externament, tant individualment com comunitàriament, les creences religioses, tot abastant, per tant, la llibertat de reunió per manifestar les seves creences els que professen un mateix credo. Llibertat religiosa que es vulnera no només quan es condiona amb la pràctica d'una determinada religió l'exercici dels drets de ciutadania, sinó també quan es mediatitza la llibertat d'exterioritzar pensaments religiosos que no pertorbin l'ordre públic protegit a la llei.

En un sentit similar, la Sentència de 18 de juny de 1992 diu:

[...] les normes invocades per l'Administració municipal no serveixen de vàlida cobertura a l'acte de clausura i precintament d'un lloc de culte, què és el que aquí s'examina. Cert és que, d'acord amb el que s'estableix a l'art. 22 del Reglament de serveis de les corporacions locals, estaran subjectes a llicència d'obertura els establiments industrials i mercantils; però, com la jurisprudència d'aquesta Sala té declarat de manera constant, l'activitat de l'Administració en aquesta matèria és estrictament reglada i no pot utilitzar-se l'analogia per aconseguir la limitació d'un dret dels administrats. Aquesta doctrina ha d'extremar-se quan es tracta de la llibertat de culte, ja que aquesta ostenta el rang i la protecció deguts a un dret fonamental (art. 16.1 de la CE i art. 1 de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa) i els tribunals hem d'examinar amb el màxim rigor els supòsits en què aquella es troba en joc, per atorgar l'emparament judicial que ens exigeix l'article 4 de la referida Llei orgànica. És suficient un examen de l'annex i de l'article 1 del Reglament de policia d'espectacles públics i activitats recreatives (Reial decret 2816/1982, de 27 d'agost) per concloure en la no-pertinència de la seva aplicació al supòsit que s'examina. No obstant això, la Sentència apel·lada ha entès possible sotmetre a llicència d'obertura l'establiment de què es tracta acollint l'al·legació de l'Ajuntament –que no troba prova ni justificació en totes les actuacions– que el local en qüestió era, almenys inicialment, una «sala de reunió», entenent com a tal la que es dedica a activitats lligades a la vida de relació.

Es tracta d'una interpretació idèntica que la Sentència anterior, però aquí s'esmenta que «la Sentència apel·lada ha entès possible sotmetre a llicència d'obertura l'establiment de què es tracta acollint l'al·legació de l'Ajuntament». Cal remarcar, però, que la necessitat de llicència es posa en relació *ope legis* els «establiments industrials o mercantils», que són els que regula el Reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives o perilloses. Per tant, en hipòtesi, no seria impossible, si una norma amb rang de llei ho regulés, que els

centres de culte restessin sotmesos a llicència de funcionament. Aquesta interpretació de la possibilitat de la llicència d'activitats es repeteix (encara que no emfàticament) a la ja esmentada sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia de 10 de febrer de 1997, la qual sembla admetre matisos pel que fa a la consideració del culte com activitat. Manifesta, en la seva *ratio decidendi* cinquena, que:

[...] estant en joc el principi de llibertat religiosa, d'exquisit control de les potestats administratives de forma que permetessin abans de la dràstica mesura de la clausura, no el simple tràmit d'audiència que per a les activitats clandestines exigeix la jurisprudència, per a aquelles activitats necessitades específicament de la llicència, sinó el requeriment exprés amb indicació de les mesures correctores en relació amb els sorolls.

Sembla, en aquest cas, que el jutgador sí que seria partidari d'aplicar la disciplina d'activitats (arriba a parlar «d'activitat clandestina») i no la disciplina urbanística, «si l'activitat necessités específicament la llicència». A més a més, parla del requeriment de mesures correctores, que és una institució específica prèvia del Reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses (concretament regulat a l'art. 38 d'aquest cos legal). D'acord amb aquesta Sentència, podria ser perfectament encaixable en l'ordenament jurídic l'obligatorietat de llicència de funcionament. Cal recordar, a més, que les llicències, tant les urbanístiques com les d'activitats, són de caràcter reglat, és a dir, que si es compleixen els requisits exigits pel supòsit de fet normatiu, hi ha un dret del particular a obtenir-ne la concessió per part de l'Administració i, paral·lelament, una obligatorietat de l'Administració a atorgar-la. Per tant, en cap cas no s'han de tenir més cauteles pel fet que la llicència que empari un exercici de culte hagi de ser d'activitats i no d'ús, ja que els drets del particular sol·licitant a la concessió resten garantits de la mateixa manera. En efecte, els principis essencials de l'activitat d'intervenció de l'Administració, allò que també es coneix com a activitat de policia administrativa (una de les tècniques per portar-la a terme és la de la llicència), són els que s'esmenten al paràgraf 2 de l'art. 84 de la Llei de bases de règim local, que, a saber, són els següents:

- Igualtat de tracte: Raó per la qual, concordantment amb l'art. 14 de la Constitució, no es podria donar cap tracte discriminatori a cap religió o culte.
- Congruència: En funció d'això mateix, l'Administració no pot imposar altres limitacions, ni basar-se en altres motius o finalitats, que les que les delimitades específicament per la norma que atribueix aquesta facultat de limitació. Per tant, amb independència del tipus de llicència (urbanística o d'activitats) per la qual s'hagi de regular l'exercici del culte, en cap cas no es podran imposar altres limitacions que les imposades en caràcter general per a tots els ciutadans.
- Respecte a la llibertat individual: O el que és el mateix, *favor libertatis*. Entre les diferents mesures aplicables, l'Administració ha d'aplicar la menys restrictiva amb la llibertat, i, a més, solament quan una llei formal ho autoritzi, es podrà portar a terme l'activitat d'intervenció.

¿Per què és pertinent intentar encetar la discussió, que jurisprudencialment solament té una petita escletxa en un sòlid mur en què l'única llicència admissible és la de primera ocupació o la de canvi d'ús, sobre si és o no necessària la llicència d'activitat?

La discussió no és gens intranscendent, ja que les conseqüències de sotmetre els centres de culte a llicència d'obres o a llicència d'activitat significa que, en el primer cas, la llicència, que és *pro operatione* o per acte aïllat, esgota la seva eficàcia controladora en l'acte d'atorgament i comprovació de l'obra i/o ús realitzat. Per contra, en reiterada jurisprudència, el Tribunal Suprem ha afirmat que la llicència d'activitat, seqüencial o de funcionament, estableix una relació continuada entre l'Administració atorgant i el particular beneficiari de la llicència (per citar-ne algunes de les més veteranes: la STS d'11 de novembre de 1975 o la de l'1 de febrer de 1988), de manera que, *in limine litis*, a manca de compliment de les clàusules de la llicència d'activitat per causes imputables al beneficiari, previ requeriment, la llicència pot ser revocada i deixada sense efecte. L'article 88 del ROAS substitueix el desplaçat article 16 del RSCL i considera causa de resolució (en el seu paràgraf primer) l'incompliment de les condicions imposables, quan aquest incompliment sigui imputable al beneficiari. En idèntic sentit s'expressa l'article 6.2 de la Llei 10/1990, de 15 de juny, sobre policia de l'espectacle, les activitats recreatives i els establiments públics (per tant, norma amb cobertura de rang de llei) sobre l'incompliment dels termes en què es concedeix la llicència.

D'altra banda, reiterada jurisprudència insisteix en el sentit que les llicències d'activitat són el típic supòsit d'autorització de funcionament. Citarem, per totes, la STS de 14 de març de 2000:

[...] conforme a aquests i a reiterada doctrina d'aquesta, la concessió d'una llicència per a l'activitat de Bar, genera una contínua relació entre el titular de la llicència i l'Administració que la concedeix, destinada que aquesta activitat s'adeqüi en tot moment a les condicions atorgades [...]

Resta encetat el debat que s'haurà de resoldre *lege ferenda*. Però teòricament res no obstantaria perquè, si així ho decidís el legislador, s'optés per sotmetre els centres de culte a llicència d'activitats, ja que aquests centres gaudeixen de les característiques de pública concurrència que tenen altres activitats o usos sobre el territori, i, per tant, el principi de llibertat religiosa, precisament, no pot obstar mai als efectes que s'imposin condicions en benefici dels interessats. Qui conegui sobre el terreny aquests centres sabrà que, llevat de notables excepcions, són locals que no acostumen a posseir cap mena de mesura de seguretat (les reunions es fan en locals petits o en baixos sense sortides d'emergència), que les capacitats s'ultrapassen ben sovint (la qual cosa dona lloc que en ocasions el culte acabi realitzant-se al carrer), i que no hi ha condicions d'insonorització o que aquestes són molt deficientes. Tot i que conscients que és, també, una qüestió socioeconòmica, això sol provocar molèsties a tercers i és *per se* un risc per als mateixos usuaris. ¿Quina Administració autoritzaria el funcionament d'una activitat de pública concurrència en aquestes condicions (un bar o una discoteca, per exemple)? ¿O és que imposar aquestes condicions pot considerar-se una limitació del dret de llibertat religiosa i de culte? Cal concloure que no a la vista que la llicència d'activitats és de caràcter reglat, que l'activitat d'intervenció està sotmesa als límits de igualtat, congruència i proporcionalitat, i que, llevat de risc d'incendi o explosió, qualsevol mesura d'intervenció sobre un local en què s'exerceixi qualsevol mena de culte requerirà de prèvia audiència a l'interessat.

En tot cas, l'exigència de llicència d'activitats (o d'un altre tipus d'acte de control previ per part de l'Administració, com pot ser la comunicació prèvia) per a un local on es faci qual-

sevol tipus de culte és una opció legal gens negligible, i al legislador li tocarà plantejar-s'ho, i als tribunals, si escau, decidir-hi.

c) L'ordre públic com a límit autònom de la tècnica d'autorització

Més enllà de la institució de la policia administrativa com a garantia de l'ordre públic entès com a condicions de seguretat, salubritat i lliure exercici dels drets dels altres ciutadans, l'ordre públic pot ser conceptuat com a límit específic de la llibertat religiosa i de culte.²⁵ No obstant això, l'ordre públic no és en aquest cas un concepte jurídic indeterminat,²⁶ ans al contrari, la jurisprudència s'ha esforçat per delimitar aquest concepte des d'un punt de vista democràtic en el sentit del que afirma el precepte anterior. D'aquesta manera, el límit a aquests drets reconeguts al primer paràgraf de l'article 16 de la Constitució Espanyola el constitueix «l'ordre públic protegit per la llei en l'àmbit d'una societat democràtica», és a dir, no fa referència a un ordre públic contingent i mudable d'acord amb l'*statu quo* del règim polític regnant (en mantenir l'autoritat, perpetuar la norma i forçar l'obediència dels ciutadans a aquesta), sinó al que es deriva del que raonablement es pot esperar d'un Estat social i democràtic de dret, és a dir, preservar drets i llibertats i oferir un servei públic de seguretat.

El Tribunal Constitucional s'ha cenyit a aquesta interpretació estricta de la clàusula d'ordre públic (esmentem, per totes, la STC 46/2001, de 15 de febrer). En sentit similar, la STC 101/1990, d'11 novembre, que afirma que l'exercici dels drets «no poden emparar manifestacions o expressions destinades a menysprear o a generar sentiments d'hostilitat contra determinats grups ètnics, d'estrangers o immigrants, religiosos o socials, ja que en un Estat com l'espanyol, social, democràtic i de dret, els integrants d'aquelles col·lectivitats tenen el dret a convida pacíficament i a ser plenament respectats pels altres membres de la comunitat social».

En un curiós cas que, relatiu a ordre públic en cerimònia religiosa tradicional (processó), s'ha pronunciat el Tribunal Suprem, en la seva Sentència de 29 de desembre de 1998, va afirmar-se sobre dos aspectes. En primer lloc, que «el manteniment de l'ordre en la celebració dels actes en la via pública és matèria la competència de la qual està atribuïda a l'Ajuntament, sense que d'aquesta competència puguin quedar exclosos els religiosos» (fonamentat en el «desig d'evitar les pertorbacions de l'ordre que s'han anat produint i que la seva guarda i manteniment és missió municipal, com ho és també la regulació de la circulació sense traves de persones i vehicles en aquests espais»), i, en segon lloc, que «l'al·legació d'un ús de bell antuvi, encara que pugui haver arribat a merèixer la consideració de costum acreditat, no pot contravenir el que es disposa a la Llei, la qual cosa també és rellevant pel que fa als usos religiosos». La Sentència diu el següent:

L'acord de decidir mitjançant sorteig l'obertura de la Granada, amb aquesta mateixa finalitat d'evitació d'incidents que han arribat fins a l'agressió personal, no suposa negar la participació dels recurrents en l'acte de celebració, ni tan sols el seu pro-

25. Francesc Guillén parlarà molt més i molt més fonamentadament sobre aquest tema, però crec que és un apunt pertinent i necessari.

26. De «noció variable segons les èpoques, els països i els règims de cada nació» el qualifica Dorat des Monts. Citat per José Carlos Bartolomé Cenzano a *El orden público como límite a los derechos y libertades*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

tagonisme en certs moments (portar i onejar la bandera, per exemple), limitant-se la mesura adoptada a decidir el sistema d'obertura de la Granada que s'efectua sota l'arc, propietat que la Sentència d'instància atribueix a l'Ajuntament, i l'exercici exclusiu del qual per part dels recurrents ha estat contestat reiteradament per un sector notable de la població. *El manteniment de l'ordre en la celebració dels actes en la via pública és matèria la competència de la qual està atribuïda a l'Ajuntament, sense que d'aquesta competència puguin quedar exclosos els religiosos* –en la mesura que sigui possible considerar com a tals els que es produeixen amb les característiques indicades–, i molt més quan cap obligació legal s'imposa d'assumir les despeses d'elaboració de la Granada a qui es trobin en desacord amb la decisió adoptada de sortejar la seva obertura. [...]

El que ha de quedar fermament establert, no obstant això, és que *l'al·legació d'un ús de bell antuvi, encara que pugui haver arribat a merèixer la consideració de costum acreditat, no pot contravenir el que es disposa a la Llei*. Ja ha quedat establert en paràgrafs anteriors que la decisió municipal de substituir l'exercici exclusiu del dret a obrir la Granada en un moment àlgid de la processó que discorre per una via pública municipal, acordant que aquesta facultat es distribueixi per sorteig entre els veïns, obeeix fonamentalment al comprensible *desig d'evitar les pertorbacions de l'ordre que s'han anat produint i que la seva guarda i manteniment és missió municipal, com ho és també la regulació de la circulació sense traves de persones i vehicles en aquests espais*.

Conclusions

Primera

L'onada immigratòria que s'ha produït (i es continua produint) al nostre país els darrers deu anys ha tingut com a conseqüència la implantació de nous cultes, o el reviscolament d'alguns de ja existents, com a afirmació de la personalitat cultural dels nouvinguts, la qual cosa, de fet, ha trencat la pràctica uniformitat religiosa de la nostra societat.

Segona

L'ordenament jurídic espanyol reconeix, com no podia ser d'una altra manera, la llibertat religiosa i de culte.

Tercera

No obstant això, l'exercici de cap dret no és il·limitat, i la institució que personifica més bé les limitacions de l'exercici dels drets dels particulars en benefici del interès públic és la de la policia administrativa.

Quarta

La jurisprudència del Tribunal Suprem admet el sotmetiment de l'exercici del culte, quan aquest es realitza en locals, a llicència urbanística prèvia (per tal de garantir les condicions de seguretat i absència de molèsties a tercers), però no a llicència d'activitats, tot argumentant que el culte no té emparament legal com a activitat.

Cinquena

Atès que l'exercici del culte suposa una autèntica activitat de concurrència pública i que les llicències d'activitats són, com se sap, reglades i no discrecionals, *lege ferenda*, res no s'oposa a una regulació del culte com a activitat (amb incidència ambiental mínima, probablement), sobretot amb vista a garantir la seguretat dels usuaris i la inexistència de problemes per a tercers. La qual cosa garantiria un control administratiu continuat sobre les condicions de seguretat de l'activitat, ja que, com també és conegut, la llicència urbanística esgota els seus efectes *pro operatione*.

Bibliografia

- BARTOLOMÉ CENZANO, Juan Carlos. *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (2002).
- BLACK, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. West Publishing, Minnesota, 1979.
- BROTAT I JUBERT, Ricard. *Un concepte de seguretat ciutadana*. Revista Catalana de Sociologia núm. 17. Desembre de 2002. Barcelona.
- BUITENHUIS, Albert. *El grup europeu Policing a Multicultural Society*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 2. Abril de 1998. Mollet del Vallès.
- CAMPS, Victòria i GINER, Salvador. *Manual de civisme*. Columna, Barcelona (2005).
- CROSSMAN, R.H.S. *Biografía del Estado moderno*. Fondo de Cultura Económica, Madrid (1981).
- DE LUCAS MARTÍN, Javier. *Xenofòbia i discriminació de minories: un risc per a la construcció de la democràcia a Europa*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 2. Abril de 1998. Mollet del Vallès.
- GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid (1985).
- GINER, Salvador. *Historia del pensamiento social*. Ariel, Barcelona (2002).
- LLISET BORRELL, Francesc. *Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals*. Bayer Hnos. SA, Barcelona, 1995.
- LLISET BORRELL, Francisco. *Manual de Derecho Local*. Publicaciones Abella, Madrid, 1986.
- LÓPEZ-FONT, José F. *La configuración jurídica del principio de autoridad*. Civitas, Madrid (1993).
- MINGALLÓN RUBERT, Juan. *Manual de Derecho Local*. Ed. Dilex, SL, Madrid, 1996.
- RECASENS, Amadeu. *Algunes reflexions sobre la seguretat: respostes complexes per a societats complexes*. Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 8. Juny de 2001. Mollet del Vallès.
- TILLY, Charles. *Coerción, capital i Estados europeos (990-1990)*. Alianza Universidad, Madrid, 1992.
- WEBER, Max. *El político y el científico*. Alianza Editorial, Madrid. 1967.

III. Conclusions

Conclusions

Eduard Tortajada i Molina

Com saben, sóc un càrrec electe que té responsabilitats de govern a l'Ajuntament, i des d'aquesta perspectiva puc intentar extreure unes conclusions polítiques d'aquestes jornades, sense ànim que siguin exhaustives ni amb intenció de resoldre allò que és enormement complex, i encara menys intentaré fer simple el que se'ns esdevé com un procés llarg i difícil.

La Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà del 1789 va suposar el triomf, des del punt de vista filosòfic i polític, de la modernitat, la il·lustració i el racionalisme. Dins d'aquesta Declaració, amb referència a la llibertat individual, l'article novè diu: «Ningú no pot ser molestat per les seves opinions, fins i tot les religioses, sempre que la manifestació d'aquestes no alteri l'ordre públic establert per la llei.» L'article quart de la mateixa Declaració manifesta: «La llibertat consisteix a poder fer tot el que no sigui perjudicial a altri.» En conseqüència (Brotat ho té escrit així) es pot formular la definició següent: «L'ordre públic –en tant que política pública– s'estableix com a garantia i límit de la llibertat –inclosa la llibertat de culte– i, com aquesta, consisteix que ningú no pot fer res que sigui perjudicial a altri.»

Respecte a aquests drets i obligacions derivades, tenim el convenciment que només es poden garantir en una societat democràtica. Des d'aquesta perspectiva, un govern municipal progressista ha d'afegir a les polítiques públiques els criteris que permetin avançar cap a la igualtat efectiva –com a garantia de llibertat–, tot participant en les polítiques de reequilibri territorial i de cohesió social que es desenvolupen en el seu nivell institucional.

Per això, cal tenir una visió objectiva i acurada de la realitat actual en cadascun d'aquests territoris, del seu entorn, i dels condicionaments supramunicipals que els afecten, siguin de caràcter nacional, estatal, europeu –que cal enfortir– o global. Conèixer la naturalesa d'allò que ens afecta, és el primer pas per intervenir-hi i/o resoldre-ho.

Treballem i vivim en ciutats i viles que gaudeixen d'una ubicació excepcional, d'una gran vitalitat en els seus col·lectius. Unes bones ciutats i viles on arrelar-se, on treballar, on formar-se, on comunicar-se, on relacionar-se, on viure facetes apassionades de la vida. Per això són vistes com un bon futur per molts. Així doncs, protegir aquesta realitat i consolidar-la amb les seves expectatives de millora de qualitat de vida, és fonamental.

També constatem que les ciutadanes són cada vegada més diverses en els orígens, i plurals en les opcions vitals i polítiques. Tenen oportunitats per ser culturalment integradores i socialment incloents. Són ciutadanes arrelades amb capacitat de compartir espais col·lectius on treballar intensament per millorar la convivència, bo i posant en comú elements culturals socials i cívics, mitjançant el diàleg intercultural (també intracultural i intergeneracional), però tolerant les diferències únicament si al seu torn també es poden defensar universalment. Estic segur que podem fer l'esforç perquè tothom doni per desestimat qualsevol element del comportament quotidià que estigui en contradicció amb els valors de la llibertat individual, de la igualtat entre sexes, del laïcisme i de la tolerància entre els pobles i entre les religions.

Integració o multiculturalitat

La immigració és un fet global que només té solucions globals. Dins d'aquest marc i amb la visió que tenim des de les societats occidentals, tothom està d'acord que amb l'entrada al nou segle comença una nova etapa al món. Més que un canvi d'era, podem coincidir que és l'inici de l'era del canvi, en la qual es donen grans moviments migratoris cap les ciutats.

Davant els models dels processos d'integració: ni assimilació –com el model francès d'integració total, amb cap element cultural propi, de manera que en nuclis d'immigrants es produeix segregació i automarginació entorn dels trets culturals–, ni multiculturalitat –com els models holandès i alemany d'agrupació per col·lectius, entre els quals uns quants poden ser integrats, però la majoria, no, ja que viuen en col·lectius, amb el mateixos serveis públics, però no s'interrelacionen ni comparteixen res. Es proposa un «procés» que anomenarem *interculturalitat* –o integració intercultural–, un procés cap a una integració possible, no forçada, gradual i sense canvis culturals dràstics.

Perquè, davant el fet migratori, no es tracta de fomentar o no el mestissatge; això es donarà amb més o menys intensitat, per sobre de polítiques concretes. El que cal és gestionar la diversitat. I, en aquest sentit, hem de tenir política nacional d'immigració, des de la Generalitat i des dels ajuntaments. Aquesta política ha de definir drets i obligacions per a la nova ciutadania, tot orientant, sense confusionisme, aquest procés en el marc del «corrent principal cultural» fonamentat en la cultura i la llengua catalanes, però amb noves aportacions acceptades en espais comuns de convivència i de cultura compartida. I amb una condició fonamental que facilitaria les relacions interculturals: la no-concentració territorial d'emigrants.

Calen accions decidides per aprofundir en els diàlegs esmentats, per obrir perspectives, millorar les acceptacions, enfortir la convivència i engrandir l'espai cultural comú. I tot això, fer-ho des de la proximitat, amb comprensió i generositat, i amb potents polítiques d'igualtat en l'educació, amb pluralitat intercultural, per poder avançar en la reducció de les incomprendiments culturals i les desigualtats socials, entre les persones i entre els territoris/barris.

Catalunya sempre ha estat receptora d'onades d'immigrants que buscaven on viure i treballar amb dignitat. Tot ells ens han aportat un bon bagatge cultural i de costums. De fet, les aportacions que han fet a la cultura i la societat catalanes els nouvinguts des de fa molts anys, amb el temps han estat ja assumides com a comunes. Des de sempre, al llarg de la història, ha estat així. La cultura popular sempre s'està fent, mai no està acabada: és dinàmica, incorpora unes coses, n'oblida d'altres, en canvia la forma, el sentit, adapta, capgira, etcètera, etcètera.

Exemples d'espais que s'haurien de plantejar com un objectiu la millora de la convivència: les activitats esportives, les escoles (AMPAs i alumnat), les associacions de veïns, les associacions culturals mixtes, etc. Per col·laborar-hi, caldria definir com de interès públic les accions encaminades a fer que apareguin aquests espais de convivència en aquestes associacions, i aleshores establir així la col·laboració pública i el seu seguiment.

Llibertat de culte i cultura

La llibertat de culte està garantida per la llei, amb el respecte als drets humans i altres garanties constitucionals. Aquesta garantia és real en tant que dret individual estricta, però cal no amagar que aquesta qüestió plantejada públicament es debat avui, fonamentalment, a l'entorn de l'islam i la cultura musulmana. Per això, res millor que una *reflexió interior*.

Abdenmour Bidar, professor de filosofia en el Liceu de Niça, en un article publicat al diari *Le Monde* el 15 de febrer de 2005, proposa adherir-se al que anomeno «la declaració del musulmà europeu», els tres grans principis de la qual són els següents:

1. Refundar tots els principis de l'islam, compreses les prescripcions de la llei religiosa i la lletra de l'Alcorà, a la llum dels drets humans, sense deixar-ne res fora de l'abast de l'esperit crític.
 - En poques paraules: afirmar el dret de cada musulmà a triar per si mateix el contingut de la seva identitat musulmana, sigui practicant o no, creient o no (per a això, cal reconèixer que la identitat musulmana pot ser cultural i no religiosa, amb diferents gradacions, qüestió en la qual incideix tot sovint Mohamed Chaib); rebutjar tota la imposició d'un pretès «veritable islam» o islam oficial, que vindria dels imams, dels teòlegs, dels representants institucionals; afirmar que les dones són iguals que els homes en tots els aspectes, rebutjar els hàbits de dominació masculina i eradicar per mitjà d'una educació apropiada tot comportament masculista; afirmar que reconeixem el laïcisme com un valor universal –i no és pas un capritx francès–; garantir la visibilitat social de l'islam; afirmar que tots els éssers humans són els nostres germans i els nostres iguals, bo i suprimint tota idea de superioritat dels musulmans sobre els altres, tota idea que l'islam, en tant que última revelació històrica, vindria a abolir els missatges religiosos precedents, i eliminar tot tret d'animositat cap als jueus, els cristians i els ateus.
2. Privilegiar en totes les circumstàncies, en tot acte i en tot discurs un islam profundament respectuós amb l'entorn cultural europeu. Prohibir tota classe de reivindicació o d'acció que fes del musulmà un cas a part en la societat global. Obeir les regles que s'apliquen a tothom. Imposar-se a si mateix una civilitat exemplar, la qual cosa passa per una actitud de discreció, moderació, tolerància i respecte a la diferència.
 - Respectar les lleis de l'Estat de dret amb la convicció profunda que aquestes donen a cadascú els mitjans i les garanties per viure segons les seves conviccions. Això no significa que l'islam hagi de convertir-se en «invisible», en un simple assumpte privat. Però la seva visibilitat legítima (drets públics d'expressió, d'associació, de reunió i de culte) ha de vetllar perquè mai no degeneri ni en publicitat ostensible ni en comunitarisme.
 - No a la publicitat ostensible: rebuig de tot discurs, signe o actitud que manifesti en un espai públic una identitat cultural susceptible de provocar la incomprensió dels altres, d'excitar les reaccions de rebuig. No a les actituds comunitaristes: rebuig de l'entrada en una lògica de reivindicacions de drets especials per als musulmans, d'obertura d'escoles religioses, de crida als matrimonis «intracomu-

nitaris» i de tot aixecament d'obstacles amb vista a instaurar una espècie de desenvolupament «separat» per a la població musulmana.

3. Rebutjar tota idea de *jihad* (guerra pretesament santa). L'islam europeu serà el de la pau o no serà. Més exactament, ha d'il·luminar per si mateix, a través de la seva conducta i els seus discursos, una reconciliació concreta i viva dels valors moderns i musulmans. La hipòtesi del xoc de civilitzacions ha de trobar el seu desmentiment en la nostra capacitat quotidiana d'harmonitzar la cultura musulmana i la cultura europea.
 - La responsabilitat dels musulmans europeus és molt gran en aquest punt: a nosaltres ens correspon ser els adversaris més resolts de la *jihad* incitada pels fanàtics; a nosaltres ens correspon provar amb els actes que l'oposició entre modernitat i islam no existeix en absolut.

Per això necessitem treballar, sense relaxar-nos, a compatibilitzar els valors dels dos mons, amb l'objectiu de donar a la dignitat de la persona el valor més preciós de la civilització, una riquesa i una força majors, tot associant al seu servei totes les reserves humanistes de les Llums i de l'Alcorà.

Ciutat i centres de culte

«Sí, però aquí, no!», és la frase més usual a l'hora de plantejar la ubicació d'un nou centre de culte proper a edificis d'habitatges, sobretot si és islàmic (però també d'altres cultes). Hem de ser acurats quan definim el problema. I això no afecta, en termes generals, els centres de culte que estan ja ubicats des de fa temps, sobretot si no comparteixen edifici amb habitatges. «El passat, que cal conèixer com a experiència, no ens aporta les noves respostes a aquest problema.»

Voldria fer una afirmació: en termes de posició col·lectiva, en aquests moments ningú no vol una mesquita ni a prop ni lluny. Per justificar aquestes posicions, s'expliciten raons ancestrals i actuals. Hi ha unes posicions més raonables que d'altres en el sentit de deixar portes obertes a parlar de la qüestió. I fets com els de l'11 de setembre de 2001 a Nova York i com els de l'11 de març de 2004 a Madrid no ajuden a establir espais comuns que permetin construir relacions per reduir desconfiances i millorar la convivència.

La immigració és un fenomen del qual hem pres consciència no fa gaire. I, tenint en compte el marc global que ho condiciona tot, hem arribat a un punt que alguns consideren de saturació; però, amb una visió més objectiva, crec que som davant d'un moment en què cal reflexionar i parlar amb claredat, sense embuts i amb tot el respecte als drets de tot-hom.

Hem de plantejar-nos accions positives per construir ponts que facin possible establir relacions de confiança entre les cultures. Hem de crear situacions que eixamplin aquests espais comuns compartits per permetre'ns avançar en el procés de socialització de la interculturalitat dins el marc del corrent cultural principal.

Però hem de deixar clar que ningú no té la interlocució global de cap col·lectiu. Cap ciutat no ha de permetre reeixir a qui reclami la representació de cap grup en totes les seves

facetes, perquè això seria provocar l'aparició de clans tancats que, organitzats al seu interior, generen les pròpies regles d'integració i submissió al grup, alhora que produeixen bosses d'exclusió social blindades a qualsevol actuació pública.

És imprescindible que les administracions públiques i tota la societat civil reflexionin i s'afegeixin a aquest procés, que ens ha de dur a *compartir* elements de relació social i a decisions que s'hauran de prendre amb un ampli consens ciutadà –entre les quals hi ha la de la ubicació de centres de culte. Hi ajudaria, en aquest procés de possibilitar la ubicació de centres de culte, l'existència de normatives d'àmbit català pactades a aquest mateix nivell, sense oblidar que al capdavant ha de ser possible que es concretin aquests centres, amb les seves degudes condicions.

La Diputació de Barcelona és una institució de govern local que treballa conjuntament amb els ajuntaments per impulsar el progrés i el benestar de la ciutadania.

La col·lecció **Documents de Treball** facilita als agents del món local continguts actualitzats per contribuir a la millora en la gestió de les polítiques públiques locals.

En aquest manual (fruit de les diferents intervencions que van tenir lloc a la Jornada sobre multiculturalitat i dret de culte a Badalona el 15 de novembre de 2005, organitzada per l'Ajuntament de Badalona i el Centre d'Estudis i Recursos Culturals de la Diputació de Barcelona) s'intenta abordar la llibertat religiosa i el dret de culte des d'una perspectiva multidisciplinària. Hi trobarem, doncs, articles des de punts de vista diferents que van des de la Sociologia a la Cultura, passant pel Dret en les seves distintes vessants.

Diputació de Barcelona
Àrea de Cultura
Centre d'Estudis i Recursos Culturals (CERC)
Montalegre, 7
08001 Barcelona
Tel. 934 020 630
Fax 934 020 631
o.estudis@diba.cat
www.diba.cat/cerc

