



Resolución del Ararteko, de 28 de diciembre de 2009, relativa al seguimiento de la recomendación general sobre *"La adecuación de los servicios públicos de los cementerios a las distintas creencias religiosas. Especial referencia a la comunidad musulmana"*.

Antecedentes

1. El ejercicio pasado preparamos una recomendación de carácter general relativa a *"La adecuación de los servicios públicos de los cementerios a las distintas creencias religiosas. Especial referencia a la comunidad musulmana"* y en la que, después de analizar la normativa vigente en materia de sanidad mortuoria, las características de los enterramientos según el rito musulmán y las competencias de las administraciones públicas, a nivel autonómico, foral y municipal, **recomendábamos** ([www.ararteko.net/recomendaciones generales 2008](http://www.ararteko.net/recomendaciones_generales_2008)) lo siguiente:

"Vistas las consideraciones expuestas, creemos que las Administraciones Públicas, en sus respectivos ámbitos de competencia con incidencia normativa, de fomento, de planificación y/o prestación del servicio público de cementerios, deben estar abiertas a atender la demanda creciente del colectivo musulmán y adoptar las medidas correspondientes para posibilitar los enterramientos según el rito musulmán."

2. En el informe al Parlamento Vasco del 2008 incluimos la recomendación general citada e iniciamos una actuación de oficio dirigida a diversas administraciones públicas e instituciones para recoger el parecer y previsiones en la medida en que alguna de las cuestiones recogidas en el texto pudiera concernir al ámbito de actuación de cada una de ellas.

En concreto solicitamos información a la Dirección de Inmigración del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y al Departamento de Sanidad, todos ellos del Gobierno Vasco; a las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa; a los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, así como a EUEDEL.

3. Del Gobierno Vasco, únicamente nos ha respondido el Departamento de Sanidad que, en resumen, indica lo siguiente:
 - El Decreto 202/2004, de 19 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria de la CAPV (RSM) tiene por objeto garantizar la salud pública sin tener en cuenta las creencias religiosas de los fallecidos o sus familias.





- Desde la Dirección de Salud Pública se considera que no hay impedimento para la adecuación de los cementerios a las distintas creencias religiosas, siempre que se cumplan los requisitos que establece la normativa sanitaria que regula estas actividades con el objeto de proteger la salud pública.
 - Citan la autorización de la reforma del Cementerio Municipal de Bilbao en el sentido de que se ha previsto la inhumación en fosas excavadas en tierra, que no obstante deberá cumplir las condiciones sanitarias que establece el RSM. Así consideran necesario el uso de féretro en el transporte, la inhumación y la cremación de cadáveres por razones sanitarias, al igual que sucede en otros lugares como, por ejemplo, Francia.
 - Finalmente informan que el Ministerio de Sanidad y Política Social tiene en proyecto la publicación de un nuevo real decreto para la regulación de las condiciones técnico-sanitarias básicas en materia de sanidad mortuoria, con la colaboración de las CCAA y de aplicación en todo el territorio nacional de forma coordinada. Consideran que en ese contexto se podrán tener en cuenta las inquietudes de la Comunidad Islámica en materia funeraria, haciendo una valoración técnica conjunta de los cambios que se plantean e integrándolos en su caso en la nueva normativa.
4. Hemos recibido respuesta de las tres Diputaciones forales que básicamente coinciden en referirse a las diferentes políticas de fomento que tienen establecidas y que, instrumentadas a través de diversos planes forales, prevén subvenciones para financiar actuaciones destinadas, entre otros, a la prestación de los servicios públicos de competencia municipal, con la finalidad de lograr un adecuado nivel de estas infraestructuras. Coinciden las diputaciones forales que, en su caso, podría ser en este marco de medidas de fomento, donde se podría concretar algún programa para el supuesto de que se planteara por los municipios la necesidad de adecuar espacios en los cementerios municipales que den respuesta a la demanda de la comunidad musulmana.

Cabe destacar en este aspecto que la Diputación Foral de Álava informa de que está en fase de elaboración el “I Plan foral de Inmigración” cuyo objetivo responde a la necesidad de realizar un nuevo esfuerzo institucional para lograr, entre otros objetivos, “la adecuación de los servicios y programas públicos a la nueva realidad”.

5. Por su parte, hemos recibido contestación de los Ayuntamientos de las tres capitales de la CAPV.
- a) El Ayuntamiento de Bilbao nos ha remitido el informe del Director General de los Servicios Funerarios-Hileta Zerbitzuak con sus consideraciones con respecto a la recomendación general, partiendo de la circunstancia de que tienen resuelta la cuestión mediante acuerdo con la comunidad islámica. De manera resumida exponemos aquí estas consideraciones.





Así, señala que muchas de las reflexiones contenidas en la recomendación coinciden con las que han llevado al Ayuntamiento a alcanzar un acuerdo con la comunidad islámica, subrayando como el mejor valor de lo conseguido el consenso con un resultado que tiene el beneplácito de las dos partes implicadas.

Sin embargo, discrepan de un aspecto de la recomendación, en concreto cuando se concluye que:

“En todo caso, no se nos escapa la dificultad y falta de realismo de que la solución para posibilitar los enterramientos según el rito musulmán venga a través de atender la demanda que pueda haber municipio por municipio, desde el más pequeño a los de mayor población, considerando más factible y razonable la adecuación de los cementerios en aquellos municipios que por las características de su población, su capitalidad y/o su vocación supramunicipal debieran dar una respuesta ordenada y planificada para atender toda la demanda de la Comunidad Autónoma, al igual que sucede con otros equipamientos.”

Considera el responsable de los Servicios Funerarios que esta reflexión de la recomendación puede ser fruto del deseo de llegar a una solución sencilla y rápida, si bien están totalmente en desacuerdo al considerar que siendo el servicio de cementerio una obligación de todos los municipios, estos deberán prestarlo “por sí mismos o agrupados” dando respuesta a las necesidades diversas y cambiantes que les plantean sus ciudadanos. Lo contrario es entender que la materia de cementerios pasa a ser de índole supramunicipal, cuestión con la que discrepan totalmente.

También considera que no existe una dificultad técnica insalvable a la hora de dar cabida en los cementerios municipales a otros ritos, tal como lo demuestra la evolución de los ritos y costumbres en nuestros cementerios (por ejemplo: las cremaciones). Por tanto, la vía del acuerdo con la representación en el municipio de los distintos ritos es el camino para resolver la cuestión y no la existencia de un cementerio municipal o unos pocos que alberguen la solución para toda la Comunidad.

Además de este desacuerdo, estima que hay otras cuestiones de la recomendación del ararteko que merecen una reflexión.

Así señala que según los contactos mantenidos con la comunidad islámica, lo que se busca es un cementerio independiente, al fin y a la postre se buscan señas de identidad y de establecimiento en la comunidad. Este planteamiento de establecimiento de lugares separados en función de la religión profesada resultaría irreconciliable con la opción de la convivencia de creencias, opción que se considera más acorde con la definición civil del cementerio municipal.





En resumen, consideran que no se debería facilitar un cementerio excluyente financiado con fondos públicos, basando esa exclusión en las creencias religiosas. De ahí viene también la dificultad que aparece a primera vista para que todos los municipios den respuesta a esta necesidad. Si estuviéramos hablando de una zona o zonas donde se enterra de una manera diferente, no sería tan complejo aportar soluciones, pero el fondo de la cuestión tiene otras consideraciones que hacen más difícil la búsqueda de espacios para dar soluciones a las demandas de las comunidades islámicas.

De ahí que entiendan que la vía del acuerdo de los municipios, por sí solos o agrupados con sus vecinos, es la forma más adecuada para dar respuesta a una situación que además de dispar en cada situación y municipio, resulta asimismo cambiante en el tiempo.

b) El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, nos ha remitido el informe del Gerente de los Servicios Funerarios Donostia-San Sebastián S.A.

Nos informan que por iniciativa propia hace tres o cuatro años se mantuvo una reunión con varios imanes provinciales para plantearles la posibilidad de prever una dotación de una parcela destinada a enterramientos musulmanes (una zona de sepulturas temporales orientada a la Meca). La respuesta fue negativa porque parecía que no había masa crítica suficiente y porque su pretensión era un cementerio totalmente privado, musulmán, en la que rigieran sus normas y que se les asignara "a perpetuidad".

La necesidad real de esta dotación es escasa, ya que en los tres últimos años se han presentado ocho casos, optando la mayoría por la repatriación y siendo enterrados tres (dos servicios de caridad), considerando que esta situación se va a seguir produciendo, al menos, hasta llegar a las generaciones que hayan nacido aquí.

Nos indican que además de la reglamentación de policía sanitaria mortuoria de obligado cumplimiento, en la propia reglamentación municipal de cementerios habría desencuentros ya que desde hace muchos años no se producen enterramientos en tierra, utilizándose los nichos de hormigón para uno o varios cadáveres.

Con respecto a las posibilidades a futuro señalan que dentro de las nuevas necesidades que se están estudiando podría incluirse una dotación de un espacio destinado a enterramientos musulmanes. Podría estudiarse una solución semejante a la adoptada por el Ayuntamiento de Bilbao, es decir la firma de un convenio entre los representantes legítimos de la comunidad musulmana y el Ayuntamiento, cediendo una parcela a cambio de un canon, por un plazo que debería ser de 49 años, prorrogables en su caso. Habría que definir también la condición de sepulturas de tierra, algo difícil de cumplir en estos momentos, y, sobre todo, en lo que condiciona la capacidad de enterramientos.





Finalmente, consideran que el carácter restrictivo de la dotación, sólo para residentes en Donostia-San Sebastián, o ampliable al resto del territorio histórico, estaría en función de la capacidad real para resolver la demanda. Sólo en el caso de garantizar la demanda a residentes, se podría contemplar un mayor ámbito. Consideran que otra alternativa, siguiendo el modelo de Logroño, sería prever la dotación de un espacio de sepulturas temporales, orientadas a la Meca, por los plazos vigentes, con un compromiso de prórroga excepcional y sometida en el resto de condiciones a las propias del cementerio.

c) Por su parte el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz nos remitió el informe del Director del Departamento de Hacienda y Economía, con las consideraciones resumidas que a continuación se indican.

En primer lugar, informan que desde el Ayuntamiento han venido estudiando la manera de llevar a efecto el desarrollo que del derecho a la libertad religiosa se hace en la Ley 16/1992, de 10 de noviembre, que ratifica el Acuerdo de Cooperación del Estado español con la Comisión Islámica de España, en lo relativo a los enterramientos islámicos.

En todo caso considera que los enterramientos de conformidad con los ritos islámicos, tienen problemas de compatibilidad con el régimen jurídico para la utilización de terrenos en el cementerio municipal, según la legislación patrimonial de las administraciones públicas. Por otra parte, indica que las reglas tradicionales islámicas relativas a enterramientos tienen un difícil encaje en la normativa local y sanitaria de aplicación. También apunta las dificultades de una interlocución representativa de los intereses de toda la Comunidad Islámica.

En fin, señala que el Ayuntamiento está estudiando fórmulas de integración que posibiliten la práctica de los distintos ritos de enterramiento dentro del servicio público de cementerio. Todo ello, requiere, a su entender:

- La revisión de la normativa local de cementerios, en cuanto a su laicidad y al reconocimiento como titulares a personas jurídicas tales como comunidades religiosas.
- La designación de un interlocutor único para cada confesión.
- La constatación de que el suelo disponible en el cementerio permite física y jurídicamente atender a estas realidades.
- La confirmación por parte del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco sobre la compatibilidad del cumplimiento de la normativa de sanidad mortuoria con determinados ritos de enterramiento.

6 Finalmente la Asociación de Municipios EUDEL nos indicó que no habían detectado entre sus asociados planteamiento alguno ni demanda con relación a esta específica problemática.





A la vista de estos antecedentes, hemos considerado oportuno elaborar esta resolución, en conformidad con las siguientes:

Consideraciones

1. En primer lugar, cabe mencionar el interés de las respuestas recibidas por parte de las administraciones que han contestado a nuestra petición a los efectos de conocer el modo de abordar la problemática de los enterramientos según el rito musulmán, con especial referencia a las cuestiones planteadas por los tres ayuntamientos de las capitales de la CAPV. Estas reflexiones y actuaciones pueden constituir un marco de referencia útil para aquellas administraciones que ya tienen la cuestión encima de la mesa o para aquellas otras que tengan que afrontarlo en un futuro más o menos inmediato.

Por ello, hemos considerado de interés recoger en esta resolución, de manera resumida, el planteamiento realizado por las distintas administraciones que han contestado a nuestra solicitud, así como unas mínimas reflexiones.

2. Constatamos que, en términos generales, parece que todavía no se ha planteado una necesidad acuciante de este servicio. Tal como ya indicábamos en nuestra recomendación general, esta circunstancia podría deberse, entre otras causas, a que el colectivo musulmán es todavía joven, teniendo en cuenta la directa relación que tienen las tasas de mortalidad con la edad de la población en los tiempos actuales.

Sin embargo, también señalábamos entonces la necesidad de que las administraciones públicas debían considerar este fenómeno para abordarlo con la previsión suficiente. En este sentido, resulta reseñable el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que, a pesar de que la cuestión se ha venido planteando en el municipio desde el año 1998, tal como indican en su escrito de respuesta, todavía no ha llegado a una solución, apuntando los diversos problemas que se les suscitan y que requieren, a nuestro entender, una apuesta decidida de la administración municipal para atender esta demanda.

3. Por otra parte, señalar que quedan apuntadas en las respuestas recibidas de los tres ayuntamientos la dificultad que puede representar el interés de la comunidad musulmana, no sólo de que se atiendan sus necesidades de enterramiento según el rito musulmán, sino de que el cementerio sea exclusivo o independiente del resto del cementerio municipal. Al fin y a la postre se buscan señas de identidad y de establecimiento en la comunidad y en este sentido, la alternativa de un cementerio independiente podría resultar contradictoria, tal como se apunta, con la opción de la convivencia de creencias, más acorde con la definición civil del cementerio municipal abierto a todas las necesidades.





Con los argumentos que ya expusimos en extenso en nuestra recomendación, en el contexto de la libertad de culto proclamada por la Constitución, resulta necesario aunar esfuerzos para atender las nuevas realidades existentes y desde luego la vía del consenso entre las partes nos parece la mejor opción para encontrar soluciones que resulten asumibles tanto por parte de las administraciones competentes como por parte de la comunidad musulmana. Partiendo del principio de no discriminación por razones religiosas, la respuesta a las demandas existentes sobre este particular, podría plantearse en el sentido de prestar un servicio que no necesariamente tenga que estar separado, es decir “discriminado” del resto del cementerio, sino un lugar o espacio que responda a las necesidades de este colectivo.

En todo caso subrayamos la importancia de aunar esfuerzos y voluntades para llegar a acuerdos en este tema.

4. Con respecto a las alternativas para dar respuesta a esta demanda a través de equipamientos supramunicipales, señalar que efectivamente en esta materia partimos de que el cementerio es un servicio básico que debe ser prestado por todos los municipios, pero al igual que sucede para otros servicios como la eliminación de residuos y la depuración de aguas para los que se han ido encontrado soluciones a través de fórmulas consorciadas y mancomunadas en sentido amplio, también en esta cuestión se puede optar por alternativas que posibiliten la efectiva prestación del servicio.

Desde luego, en el planteamiento que hacía la recomendación, nada más lejos de pretender modificar las competencias municipales, en el sentido de considerar que esta materia pasara a ser de índole supramunicipal, aunque debemos reconocer que efectivamente resulta necesario matizar las consideraciones que se hacían en el texto sobre este particular. Así, no resultaría razonable establecer como deber para aquellos municipios que por las características de su población, su capitalidad y/o su vocación supramunicipal el atender la demanda de toda la Comunidad Autónoma, si bien digamos que sería conveniente propiciar alternativas consensuadas entre las distintas administraciones a diversos niveles para posibilitar que de manera efectiva se pueda atender esta demanda, utilizando las diferentes fórmulas que posibilita el ordenamiento jurídico.

5. Finalmente, alguna consideración sobre el marco normativo que afecta a la cuestión de los enterramientos según el rito musulmán.

Al respecto, citar el interés de que en la nueva normativa prevista en el ámbito de la sanidad mortuoria a nivel general, según indica el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, se plantee la cuestión de los enterramientos según el rito musulmán para su integración, en su caso, en la nueva normativa.

Por otra parte, en el ámbito municipal nos parece importante hacer hincapié en que la normativa reguladora del patrimonio de las administraciones públicas no





resulta un impedimento insalvable y admite fórmulas para propiciar las respuestas que requieren los enterramientos según el rito musulmán.

Al igual que para salvar la contradicción existente entre la cualidad intrínseca de la temporalidad de cesión del dominio público, con un amplio consenso de la doctrina y la jurisprudencia, se ha construido lo que se ha venido en denominar la teoría del “derecho funerario”, resulta posible consensuar propuestas que resuelvan esta cuestión.

Los Ayuntamientos que ya tienen una demanda constatada y no resuelta deben realizar una apuesta decidida para propiciar los cambios necesarios en sus reglamentos y ordenanzas, además de los que resulten necesarios en los propios equipamientos para atender estas peticiones

A la vista de las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, le trasladamos las siguientes:

Conclusiones

Que las administraciones públicas y principalmente los Ayuntamientos, como responsables del servicio de cementerio, aúnen esfuerzos y voluntades de forma decidida para llegar a consensos tanto entre sí como con la comunidad musulmana en la toma de decisiones necesarias para posibilitar los enterramientos según el rito musulmán.

