

1. LA ADECUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LOS CEMENTERIOS A LAS DISTINTAS CREENCIAS RELIGIOSAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD MUSULMANA

Introducción

Para encuadrar el tema que vamos a desarrollar en esta Recomendación de carácter general, resulta necesario referirnos, en primer lugar, qué personas integran la comunidad musulmana. Así, forman parte de este colectivo, además de los inmigrantes musulmanes asentados en nuestra Comunidad, aquellas personas autóctonas que profesan esta religión, bien por ser personas de segunda generación, hijos de inmigrantes nacidos aquí, o bien porque se trata de personas que han “abrazado” la religión musulmana.

Sin perjuicio de lo indicado sobre el colectivo de personas que integran la comunidad musulmana, los inmigrantes representan una parte importante de este colectivo. La Comunidad Autónoma Vasca ha tenido en los últimos años un crecimiento importante en el flujo de personas inmigrantes que se han asentado en nuestra comunidad, incremento que también se ha producido en el grupo de personas inmigrantes que profesan la religión musulmana. Este flujo se ha intensificado en los últimos años y ello demanda por parte de la sociedad de acogida en su conjunto, pero sobre todo por parte de las Administraciones responsables, incrementar los esfuerzos en la adopción y el impulso de políticas que alcancen a todos los ámbitos de la vida, con el objetivo de lograr la plena integración de este grupo de personas en la comunidad vasca.

A la hora de analizar esta cuestión, debemos indicar que no disponemos de datos estadísticos sobre la población que profesa esta religión, si bien podemos tomar en consideración algunos datos relativos a la población inmigrante de origen magrebí, ya que el grupo más nutrido de este colectivo se identifica, de acuerdo a su pertenencia religiosa, como musulmana¹. A estos datos también habría que añadir otros colectivos de residentes que, aunque con mucha menor presencia, también residen aquí, procedentes de países donde mayoritariamente se profesa esta religión (Malí, Senegal, Pakistán, etc.).

¹ ZERBITZUAN nº 43. 2008. “La población magrebí y su integración en la sociedad vasca.”Trinidad L. Vicente. Páginas 33-44.

Para corroborar este crecimiento de la población inmigrante, basta señalar que, según los datos aportados por el Observatorio Vasco de Inmigración², la población extranjera en la CAPV a fecha 1 de enero de 2008, según el avance provisional realizado por el INE, es de 116.650 habitantes, lo que representa un aumento del 60% de personas empadronadas entre 2005 y 2008. De este incremento, el 19% se ha producido en el último año.

Este incremento tampoco ha sido ajeno a la población de origen magrebí empadronada en la CAPV en el 2008. Así en el último trienio ha pasado de 8.877 a 13.765 personas empadronadas, destacando la situación del Territorio Histórico de Álava donde la población de nacionalidad marroquí representa el 21,9% de la población extranjera asentada en el Territorio. Además, a estas cifras habría que añadir, a aquellos inmigrantes que se encuentran en nuestra Comunidad pero que por diferentes motivos no acceden a los datos estadísticos.

En suma, aunque la mayoría de la población musulmana en nuestra Comunidad podríamos decir que es extranjera, de origen magrebí y en especial marroquí, resulta necesario añadir a estos datos los grupos de personas autóctonas que también profesan la religión musulmana y que van en aumento, conformando todas ellas de la comunidad musulmana.

Antes de entrar en materia, para contextualizar la cuestión que nos ocupa, debemos tener en cuenta cómo viven los musulmanes el Islam en los países islámicos y el reflejo que esa vivencia tiene en todos los aspectos de la vida, por comparación a la manera en que el hecho religioso ha evolucionado en la sociedad occidental. Como señalan los autores Juan Luis Fuentes Nogales y Trinidad L. Vicente³

“Cuando se habla del “mundo musulmán” o del Islam, no sólo se hace referencia a la religión islámica sino que engloba, por lo general, un modo de vida, un conglomerado de culturas, de formas de hacer política, de tradiciones... Sin embargo, cuando hoy hablamos del cristianismo en Europa, nos referimos principalmente a una religión, que por supuesto ha influido mucho en la cultura, en las formas de entender la política y en las tradiciones de los pueblos europeos. Pero el proceso de secularización que ha vivido en menor o mayor grado Occidente nos ha permitido diferenciar, en gran medida, los elementos religiosos de los políticos, y el Estado de la Iglesia.”

Una de las demandas principales de la comunidad musulmana es la creación de cementerios musulmanes que permitan a quienes profesan esta religión ser enterrados de acuerdo a sus ritos. Sin embargo, esta demanda tiene serias dificultades para ser atendida, entre otras cuestiones, porque si bien es un servicio público de prestación obligatoria de la competencia de todos los municipios, cada administración debe dar respuesta a los enterramientos de su municipio, con lo que resulta difícil encontrar una solución pueblo por pueblo para este colectivo.

² Boletín Ikuspegi nº 23, agosto 2008; (<http://www.ikuspegi.org>).

³ “La población magrebí en el País Vasco. Situación y expectativas.” Colección Derechos Humanos “Juan San Martín”. Ararteko. Pág. 75.

En estos momentos, únicamente el Ayuntamiento de Bilbao ha dado respuesta a esta necesidad, habilitando un espacio del cementerio municipal para posibilitar el enterramiento según el rito musulmán. Por otra parte, estamos tramitando ante el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz una queja formulada por varias asociaciones del municipio, que solicitan un cementerio musulmán, reivindicación que los colectivos musulmanes de la ciudad vienen realizando desde hace más de diez años.

Los cementerios son equipamientos que tienen carácter obligatorio, en el sentido de que son de uso obligatorio por la población para los enterramientos, y suelen ser un fiel reflejo de las tradiciones locales, según la evolución social y las demandas de los ciudadanos usuarios de tales servicios, de tal forma que han ido incorporando los cambios producidos en materia de usos y creencias. Así, por poner un ejemplo, el sentir religioso, mayoritariamente católico, se ha traducido en la existencia de capillas o iglesias como instalaciones comunes existentes en muchos cementerios o la existencia de cruces y otros símbolos religiosos en los espacios de uso general. Más recientemente, la evolución de los usos ha supuesto que comienzan a proyectarse espacios específicos para depositar las urnas con las cenizas resultantes del proceso de incineración que, no hace tantos años, resultaban impensables.

Bien es cierto que hoy en día, tal como corresponde a la libertad de culto proclamada por la Constitución, los cementerios no deben significarse a favor de ningún tipo de credo, debiendo prestar un servicio que permita, sin discriminación alguna, la práctica de los ritos funerarios según la creencia y religión de cada cual. Sin embargo, en la práctica, dada la incidencia que el sentir religioso tiene en los ritos relacionados con la muerte, el diseño, ordenación y características de estos equipamientos responden a las creencias de la sociedad vasca, mayoritariamente católica.

En este contexto, planteamos el análisis de la actuación que las distintas administraciones públicas competentes en esta materia llevan a cabo con relación a la prestación de este servicio público y obligatorio a las personas que profesan la religión musulmana, población que tiene especiales dificultades para seguir el rito funerario musulmán en los cementerios actuales. Trataremos de profundizar en las pautas e instrumentos de que disponen las administraciones públicas para planificar y abordar con la previsión suficiente la demanda de este colectivo.

Normativa básica de aplicación. La libertad religiosa

Para encuadrar la cuestión nos vamos a referir, en primer lugar, a la normativa básica de aplicación. Así, el artículo 16.1 de la Constitución Española (CE) garantiza la libertad religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el cumplimiento del orden público protegido por la ley.

Por su parte, el apartado 3, del citado artículo 16, determina que ninguna confesión tendrá carácter estatal, si bien los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de

la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica. Es decir consagra el principio de neutralidad religiosa del Estado, de tal forma que *“veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales”* (STC177/1996)

Este mandato constitucional ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. El artículo 2.1. b) establece el derecho de toda persona a:

“Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales.”

Por su parte, el artículo 7.1 de esta Ley Orgánica determina que el Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, acuerdos o convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España.

Así, el Estado, considerando que el arraigo de la religión musulmana resulta evidente o notorio, por el número de sus creyentes y por la extensión de su credo, ratificó por la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España suscrito el 28 de abril de 1992. Con respecto al tema que nos ocupa señala el artículo 2.5, lo siguiente:

“Se reconoce a las Comunidades Islámicas, pertenecientes a la Comisión Islámica de España, el derecho a la concesión de parcelas reservadas para los enterramientos islámicos en los cementerios municipales, así como el derecho a poseer cementerios islámicos propios. Se adoptarán las medidas oportunas para la observancia de las reglas tradicionales islámicas, relativas a inhumaciones, sepulturas y ritos funerarios que se realizarán con intervención de la Comunidad Islámica local. Se reconoce el derecho a trasladar a los cementerios pertenecientes a las Comunidades Islámicas los cuerpos de los difuntos musulmanes, tanto los actualmente inhumados en cementerios municipales como los de aquéllos cuyo fallecimiento se produzca en localidad en la que no exista cementerio islámico, con sujeción a lo dispuesto en la legislación de régimen local y de sanidad.”

Por lo tanto, el derecho de toda persona a la libertad religiosa deriva en un derecho a no ser discriminado por motivos religiosos y, en consecuencia, a poder practicar sus ritos funerarios de conformidad con sus creencias religiosas, para los que la Ley mencionada establece instrumentos que permiten hacer efectivo ese derecho.

Con respecto a esta previsión de reservar parcelas en los cementerios municipales para los enterramientos islámicos, se ha discutido por la doctrina la contradicción existente con la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de enterramientos en cementerios municipales, que pretendió resolver la problemática de los denominados cementerios civiles, obligando a

restablecer la comunicación de estos espacios que estaban apartados del resto del cementerio, suponiendo un avance con respecto a la discriminación imperante, derivada de una Ley promulgada en plena guerra civil.

En todo caso, consideramos que, partiendo del principio de no discriminación por razones religiosas, las administraciones competentes deben dar una respuesta a las demandas existentes sobre este particular, prestando un servicio que no necesariamente tenga que estar separado, en el sentido de “discriminado” del resto del cementerio, sino un lugar o espacio que responda a las necesidades de este colectivo, según luego analizaremos.

Normativa en materia de sanidad mortuoria y el enterramiento según el rito musulmán

De conformidad con el artículo 18.1 del Estatuto de Autonomía, por el que corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior, se dictó el Decreto 202/2004, de 19 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de sanidad mortuoria de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La exposición de motivos de esta norma señala que pretende adaptarse a una situación en la que no se presentan los riesgos sanitarios de otros tiempos, puesto que los usos y costumbres en torno a la muerte, las formas de vida, los avances de las técnicas constructivas y el servicio que prestan las empresas funerarias han variado, motivando una actualización de los controles sanitario-administrativos y, con ello, la simplificación y agilización de los trámites administrativos que se engloban en la sanidad mortuoria, sin que ello conlleve merma de las garantías de salvaguarda de la salud pública.

Es decir, que esta regulación responde a la evolución y nuevas realidades existentes hoy en día en torno a la muerte. Hemos destacado esta parte de la exposición de motivos del reglamento para hacer hincapié en lo que ya dejábamos apuntado en la introducción de esta recomendación, en el sentido de que los cementerios se han ido adecuando a la evolución de la sociedad, de tal forma que no resultaría impensable que el sentir de un colectivo de ciudadanos pueda llevar a revisar las normas establecidas y los parámetros hasta ahora establecidos con el único límite de la salvaguarda de la salud pública. O dicho de otra forma, salvo que existan razones de salud pública, la regulación en esta materia debería poder ser compatible con las creencias religiosas de una parte de la ciudadanía.

Por lo demás, el artículo 40 del Reglamento al referirse al servicio del cementerio determina que todos los municipios están obligados a prestar este servicio, por sí mismos o agrupados, de conformidad con lo establecido en la legislación de régimen local, cuestión que analizaremos en el siguiente apartado.

Efectivamente, el cementerio es uno de los servicios que todos los Ayuntamientos prestan y han venido prestando a lo largo de los tiempos, por tener carácter obligatorio, obligatoriedad que podemos considerar desde una doble vertiente: es necesario disponer del servicio

y, por otra parte, es un tipo de servicio de los que se denominan de recepción obligatoria, es decir que todos los habitantes están obligados a realizar los enterramientos en el cementerio, al no estar permitida tal actividad en lugar distinto, salvo algunos supuestos excepcionales.

Señalado lo anterior, nos referiremos al enterramiento según el rito musulmán y las dificultades para su encaje con la normativa de sanidad mortuoria que rige en nuestra comunidad.

Cuando muere una persona de religión musulmana, es lavada y envuelta en un lienzo limpio y blanco y, preferentemente, se le entierra el mismo día. Se le entierra a escasa profundidad, sin caja y en contacto con la tierra, ya que el agua se considera rahma –Misericordia Divina– en el Islam, y es esencial que llegue al cadáver. El cadáver se coloca sobre el costado derecho en una fosa, sin ataúd y mirando a la Meca. La persona difunta no puede ser desenterrada ni trasladada del lugar donde yace, a menos que hayan pasado más de cuarenta años.

Este rito funerario no resulta acorde con la regulación establecida por el Reglamento de sanidad mortuoria, ya que la inhumación no puede tener lugar hasta transcurrido un período de más de veinticuatro horas desde que tuvo lugar el fallecimiento y el transporte e inhumación del cadáver necesariamente debe realizarse con el correspondiente féretro. El enterramiento en tierra⁴, aunque con féretro, está permitido, si bien actualmente en la mayoría de los cementerios se tiende a realizar los enterramientos en construcciones funerarias (nichos, panteones, mausoleos) de tal forma que se facilita, entre otros, la recogida y evacuación de los lixiviados que se producen y se controla mejor el riesgo potencial de afectación de aguas subterráneas. En todo caso, este no es un problema insalvable y la regulación posibilita el enterramiento directamente en una fosa excavada en tierra, siempre que se adopten las medidas pertinentes.

Con respecto al uso obligatorio de féretros, la mayoría de las Comunidades Autónomas tienen establecida tal obligatoriedad en iguales términos que la Comunidad Autónoma del País Vasco. Únicamente, que conocemos, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene una regulación que contempla la confesionalidad de las personas fallecidas a la hora del enterramiento. La cuestión viene regulada en el Decreto 95/ 2001, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria. En concreto, señala que si bien las inhumaciones hay que realizarlas con féretro, se admite para aquellos casos en que, por razones de confesionalidad, así se solicite y se autorice por el Ayuntamiento (siempre que se trate de cadáveres incluidos en el Grupo 2 del artículo 4 del Reglamento), podrá eximirse del uso de féretro para enterramiento, aunque no para la conducción.

⁴ Según el artículo 43 Reglamento de sanidad mortuoria de la CAPV, la fosa excavada en tierra tiene las siguientes características: una profundidad de 2 metros, su anchura será de 0,80 metros y su longitud de 2,50 metros, con una separación entre sí como mínimo de 0,50 metros por los cuatro costados.

Por otra parte, con respecto a la propia construcción de cementerios, el Reglamento de sanidad mortuoria de la CAPV, sí que tiene en cuenta las creencias religiosas. Así, el artículo 40 determina que el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco podrá autorizar la construcción de cementerios específicos para diferentes creencias religiosas si, al solicitarlo, se justifica debidamente que las características de la instalación reúnen todos los requisitos higiénico-sanitarios que garanticen la ausencia de riesgos para la salud pública y el medio ambiente.

Esta previsión parece abrir la opción a la existencia de cementerios privados, solución que no parece la más acorde para atender la demanda de la comunidad musulmana de que se posibilite el enterramiento de conformidad con el rito musulmán, ya que ello representaría un trato diferente frente al derecho de utilizar un servicio público de prestación obligatoria.

En definitiva, recapitulando en cuanto a lo señalado en este apartado, cabría realizar el planteamiento de revisar la reglamentación en esta materia, a la luz de los ritos funerarios que practica la comunidad musulmana y, en particular, el análisis de la necesidad del féretro en los enterramientos y la profundidad de las fosas, sin perjuicio, de que de manera razonada y tomando en consideración la salud pública u otras cuestiones prácticas, se llegara a la conclusión de la improcedencia de atender esta demanda.

La competencia de las distintas administraciones públicas en esta materia

Vamos a examinar en este apartado las competencias correspondientes a las distintas Administraciones, es decir las que afectan al ámbito municipal, foral y de la Comunidad Autónoma, con el fin de clarificar las actuaciones que pudieran posibilitar la satisfacción de la demanda de la comunidad musulmana en torno al ejercicio del derecho a enterrar según el rito musulmán, en el marco de la normativa básica y sectorial de aplicación, según hemos citado.

a) Competencias de la Administración municipal

Tal como ya hemos indicado en el apartado anterior, los Ayuntamientos tienen la obligación de prestar el servicio de cementerio, cualquiera que sea su número de habitantes, por sí o asociados con otros (artículo 26 de la Ley.7/1985, 7 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local –LBRL–), servicio básico que viene prestándose directamente en todos los municipios de la CAPV, incluso en los municipios de menor población, si bien los servicios mortuorios han quedado liberalizados⁵, suprimiendo su consideración como servicios esenciales reservados a las entidades locales. En la práctica, todos los Ayuntamientos siguen prestando el servicio de cementerio propiamente, mientras que en otras

⁵ Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.

prestaciones tales como los tanatorios, servicios de transporte funerario, crematorios, etc., que podríamos englobar en el término de servicios mortuorios han dado paso a la libre competencia con la iniciativa privada.

Como corresponde a un estado que garantiza la libertad religiosa, este servicio debería prestarse por igual a todas las personas residentes en un municipio, sin discriminación alguna por razones de religión ni por cualesquiera otras. Sobre este particular, ya hemos citado anteriormente la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de enterramientos en cementerios municipales. Esta ley establece que los ritos funerarios se practicaran sobre cada sepultura, sin perjuicio de los actos de culto en las capillas o lugares destinados al efecto. También determina que los Ayuntamientos deben revisar sus Ordenanzas y Reglamentos para excluir las restricciones que pudieran contener al principio de no discriminación, tanto en el régimen de cementerios como en el de los servicios funerarios⁶.

En suma, en teoría por lo menos, el servicio del cementerio debe tener unas características tales que permita a toda persona ser inhumada de conformidad con los ritos funerarios correspondientes a sus creencias sin discriminación alguna. En la práctica, sin embargo, en muchos cementerios municipales estas previsiones resultarán difíciles de cumplir, aun adoptando las medidas adecuadas tendentes a propiciar tal objetivo. Estas medidas serán en algunos casos posibles a través de cambios en la normativa reguladora del servicio, otras veces a través de adecuaciones del espacio y en la mayoría de las ocasiones a través de la adopción de medidas de uno y otro tipo, pero en definitiva requerirá de la adopción de decisiones con el propósito claro de poder atender la demanda.

En todo caso, analizaremos someramente, los instrumentos disponibles y las posibles adecuaciones para posibilitar el ejercicio del derecho funerario según el rito musulmán. La prestación de este servicio, normalmente, está regulado a través de la correspondiente Ordenanza o Reglamento municipal que determina los derechos y obligaciones de los usuarios de los cementerios, en el marco de la normativa sectorial a la que nos hemos referido en el epígrafe anterior. Cada municipio, en uso de su competencia de autoorganización, a partir del carácter de dominio público que tiene este equipamiento, tiene una regulación distinta y por tanto resulta difícil ofrecer unas características unitarias de la regulación que realizan del derecho funerario. Aún con las cautelas señaladas por la casuística de cada municipio, en términos generales, podemos agrupar las modalidades del derecho funerario, en dos grupos básicos: la concesión temporal no renovable y la concesión por períodos largos.

⁶ A pesar del tiempo transcurrido desde aquella Ley, todavía hoy en día hemos encontrado normativa municipal que no se adecua a las previsiones legales. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, tiene en vigor el Reglamento del cementerio del "Salvador", aprobado en 1973 y modificado en el año 1998, que mantiene un cementerio civil para los cadáveres a quienes no se concede sepultura eclesiástica y que deben ser enterrados en recinto ajeno al Cementerio católico (artículo 61).

- La **concesión temporal** para el depósito de un cadáver por un período de tiempo no renovable⁷, es decir que transcurrido el plazo previsto es necesario retirar los restos inhumados. Este plazo suele variar en función de la capacidad del cementerio, la disponibilidad, la planificación, etc.

En estas concesiones el derecho a la inhumación corresponde normalmente a personas residentes o nacidas en el municipio y el enterramiento tiene lugar directamente en la tierra o en sepulturas de fábrica. Actualmente, se tiende a la eliminación de los enterramientos en tierra y se han generalizado las sepulturas de obra, tanto por cuestiones de capacidad como medioambientales.

- La **concesión por plazos largos** aunque por un tiempo determinado, sin que puedan tener carácter indefinido, según lo previsto por la normativa vigente⁸. Los plazos máximos legales pueden variar desde 99 años, 75 años o 50 años, según la norma que se tome en consideración⁹, y a partir de estos máximos cada municipio tiene sus propios criterios, aunque los períodos de concesión suelen ser normalmente largos.

Estos supuestos corresponden a unidades de enterramiento que tienen la capacidad para contener varios cadáveres y requieren normalmente la correspondiente construcción de fábrica, tipo panteones o mausoleos, siendo habitual para este tipo de concesiones que no se permita el enterramiento directo en tierra en la parcela concedida, bien porque la cesión incluye la unidad de enterramiento ya construida, bien porque el adjudicatario de la parcela está obligado a construirla con anterioridad a su uso.

Por otra parte, la concesión de estas sepulturas se realiza, normalmente, a favor de personas físicas, de tal manera que el ejercicio del derecho funerario únicamente se permite para la propia inhumación del titular y la de sus familiares en un grado de parentesco que varía en las diferentes reglamentaciones, aunque también existen supuestos en los que el derecho depende exclusivamente de la voluntad del titular.

⁷ Con carácter general tienen que transcurrir como mínimo un período de cinco años. Artículo 26 del Reglamento de sanidad mortuoria de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 202/2004, de 19 de octubre).

⁸ A pesar de esta afirmación, tanto la doctrina como la jurisprudencia han ajustado la figura de la concesión administrativa para este tipo de bienes y elaborado la teoría del “derecho funerario” por la que se faculta al titular de una concesión a conservar los restos de sus familiares en el terreno, nicho o sepultura, por tiempo indefinido e incluso a transmitirlo por título de herencia, características que dan una idea de la naturaleza especial de estos bienes de dominio público. De hecho, muchos Ayuntamientos tienen recogida en sus Ordenanzas esta posibilidad de cesiones a perpetuidad, si bien en muchos casos para aquellas concesiones antiguas, fruto de una regulación distinta a la actualmente vigente.

⁹ Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986, de 13 de junio), Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas o Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de junio de 1955), respectivamente.

Como excepción a esta situación podemos mencionar el caso del Ayuntamiento de Bilbao¹⁰, que permite la concesión del derecho funerario a favor de determinadas personas jurídicas, tales como las comunidades religiosas, para uso exclusivo de sus miembros, correspondiendo la facultad de ejercer el derecho funerario a la persona que estatutariamente corresponda, o en su defecto, al Presidente o cargo de mayor rango.

Recapitulando podemos indicar que a los efectos de la aplicación del rito musulmán, en lo que es competencia municipal, además de solventar la problemática de la ubicación de un espacio mirando hacia la Meca, en muchos cementerios se plantearían problemas para atender la demanda de este colectivo, aunque en otros resultaría posible tal adecuación, pudiendo mencionar en tal sentido al Ayuntamiento de Bilbao que, recientemente, ha habilitado una parte del cementerio municipal con esta finalidad. En suma, podemos indicar que:

- Los enterramientos directamente en la tierra resultan posibles legalmente, sin perjuicio, en su caso, de las necesarias adecuaciones en los reglamentos de algunos municipios.
- El mantenimiento de los cadáveres en un mismo enterramiento, por un período largo, resulta factible a través de la figura de la concesión administrativa del derecho funerario.
- Con las debidas cautelas, por tratarse de bienes de dominio público, es factible la cesión de espacios por un largo período de tiempo (más de 40 años) a favor de entidades religiosas como titulares del ejercicio del derecho funerario a favor de sus miembros.

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.

b) Competencias de la Administración foral

Corresponde a las Instituciones y Órganos Forales de cada uno de los Territorios Históricos asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio de los servicios de competencia municipal. En consecuencia, ejercen las competencias de coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de

¹⁰ Artículo 21.1. c) del Reglamento de cementerios del Ayuntamiento de Bilbao.

los que resulten ser competencia de los municipios, además de la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y supracomarcal (artículos 31.2.a) y 36 1.a) LBRL)¹¹.

En consecuencia, en uso de esas competencias los Territorios Históricos pueden cumplir un papel importante en ordenar y promover en el correspondiente territorio, en función de las características de la población musulmana asentada y la configuración territorial de los equipamientos que resultaran pertinentes, los cambios que correspondan como resultado del estudio de necesidades que pudiera realizarse al efecto.

Resulta habitual que las Diputaciones Forales promuevan medidas de fomento de determinadas actuaciones, a través de las correspondientes convocatorias de subvenciones, para que de forma voluntaria los municipios interesados ejecuten acciones de conformidad con los objetivos que en cada caso se pretendan alcanzar. Esta podría resultar una vía conveniente para fomentar que a nivel territorial, según lo que resulte de los correspondientes estudios, se promuevan los cambios necesarios para adecuar espacios en los cementerios municipales que den respuesta a esta necesidad sentida por la comunidad musulmana.

c) Competencias de la Administración autonómica

Entendemos que en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma, pueden plantearse líneas de actuación a niveles diferentes, además de la correspondiente a la regulación reglamentaria por razón de la competencia sectorial en materia de sanidad mortuoria, a la que nos hemos referido en un apartado específico anterior.

Por una parte, con el fin de promover el fomento de actuaciones en consonancia con lo indicado para las administraciones forales, en el ámbito, por ejemplo, de la competencia sectorial relativa a las políticas de inmigración, que compete a la Dirección de Inmigración del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. La Dirección de Inmigración puede cumplir este papel de establecer acciones y medidas para la consecución de este objetivo, ya que le corresponde, entre sus funciones, la definición de una estrategia común para la articulación de políticas públicas para la integración de las personas inmigrantes extranjeras.

Por otra parte, en el ámbito de la planificación general de la Comunidad Autónoma, también esta cuestión puede ser abordada, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio, que pueden establecer referencias para la ordenación óptima de la oferta de este tipo de equipamientos para el colectivo musulmán, previa la diagnosis de necesidades.

A estos efectos disponemos de instrumentos de planificación que tienen esta función, en concreto, nos referimos a las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT). Tal como in-

¹¹ De aplicación a los Territorios Forales, de conformidad a la disposición adicional segunda LBRL y las Normas que regulan el gobierno y administración de cada uno de los Territorios Históricos.

dica el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, las DOT establecen los ejes básicos de actuación futura sobre el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje, los espacios urbanos, industriales y rurales, las infraestructuras y **equipamientos** y nuestro gran patrimonio histórico y cultural¹².

Dentro del apartado de iniciativas territoriales para el bienestar y la renovación urbana, las DOT al referirse a los equipamientos en la perspectiva territorial, plantean los retos existentes en esta materia y las referencias para la ordenación de los equipamientos (capítulo 18, apartados 1 y 2). Así, entre otras cosas, se indica:

“La configuración de los equipamientos debe hacer frente a la necesidad de lograr un nivel infraestructural lo suficientemente flexible y dinámico como para estar en disposición de responder a los continuos cambios que se producen a nivel social. El concepto de equipamiento es algo básicamente estático; una vez que se define y erige debe responder a aquellas expectativas para las que fue creado. Sin embargo, las necesidades sociales van variando en función de la evolución de la propia sociedad, la cual se encuentra en continuo cambio. Por tanto, lograr que los equipamientos de los que un país se dote estén en continua adecuación respecto al discurrir de los hechos y parámetros que van marcando las pautas del comportamiento social es sin duda uno de los mayores retos.”

Por su parte, en el apartado de las referencias para la ordenación de los equipamientos, se establecen diversas pautas, destacando a estos efectos que:

- Con carácter general, se establece que la ordenación de equipamientos de ámbito Nacional o Comarcal con incidencia territorial por parte de los Departamentos del Gobierno Vasco y de los Territorios Históricos tendrán carácter de Plan Territorial Sectorial, a tenor de lo establecido en el artículo 16 de la Ley 4/1990 de 31 de Mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco.
- Estos Planes Territoriales Sectoriales deberían identificar la escala territorial más adecuada para cada tipo de equipamiento, considerando como referencia orientativa la Escala Nacional, de Territorio Histórico y de Área Funcional o comarcal.
- Estas escalas no guardan relación necesariamente con el número, tamaño y sofisticación de los equipamientos, sino con el significado de los mismos en relación con su vocación supramunicipal.

En fin, resultaría prolijo incorporar todas las pautas que las DOT plantean con respecto a los equipamientos, cuestión que supera el sentido de esta recomendación, aunque con estas pinceladas queremos subrayar el interés que tiene este instrumento de ordenación territorial y los correspondientes planes a escala sectorial o territorial para plantear la reflexión y las pautas de actuación sobre este particular.

¹² <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net>

Somos conscientes de que las necesidades que se puedan generar en el tema que nos ocupa pueden resultar mínimas comparativamente con las exigencias correspondientes a otros equipamientos tales como los sanitarios, educativos, culturales o de ocio. Sin embargo, consideramos procedente abordar esta cuestión desde una perspectiva global e integradora, sobre todo para el supuesto de que por propia voluntad o a través de las medidas de fomento que hemos citado más arriba no resulte atendida esta demanda por las administraciones municipales competentes en la prestación del servicio de cementerio.

Conclusión

El colectivo musulmán es todavía joven y en tal sentido la necesidad de este servicio puede no ser todavía acuciante, teniendo en cuenta la directa relación que tienen las tasas de mortalidad con la edad de la población en los tiempos actuales, pero las administraciones públicas deben considerar este fenómeno para abordarlo con la previsión suficiente.

En suma, la reflexión y las medidas a adoptar por las distintas administraciones públicas, en sus respectivos ámbitos de competencia, en torno a la necesidad de dar respuesta a la demanda de enterramientos según el rito musulmán tiene que tener en cuenta que este colectivo es cada vez más numeroso y que, por otra parte, en el futuro habrá cada vez un mayor número de personas musulmanas nacidas en nuestra sociedad.

Debemos tener en cuenta, tal como señalan los autores Juan Luis Fuentes Nogales y Trinidad L. Vicente¹³, el aspecto simbólico que acompaña el enterramiento de las personas musulmanas de aquí o allí.

“El que una persona decida ser enterrada en su patria o en el país en el que vive y trabaja, donde también puede estar establecida su familia, constituye, sin duda, todo un símbolo de su propia identidad, así como de su voluntad de integración. Es en definitiva, un signo de pertenencia. Pero en este proceso la población inmigrante magrebí se verá condicionada, por supuesto, por la posición de la sociedad receptora en el reconocimiento, no sólo de su contribución laboral y económica, sino también de todo aquello que tenga que ver con la integración del Islam como parte de la realidad social, lo que va a condicionar la forma de vivir y su forma de morir.”

Recomendación

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.

¹³ “La población magrebí en el País Vasco. Situación y expectativas.” Colección Derechos Humanos “Juan San Martín”. Ararteko. Pág. 102.