

ENTRE EL SERVICIO PÚBLICO Y LA LIBERTAD RELIGIOSA: LAS PARCELAS CONFESIONALES EN LOS CEMENTERIOS MUNICIPALES¹

Recibido: 19/01/2010

Aceptado: 26/02/2010

Miguel Rodríguez Blanco
Universidad de Alcalá

Abstract: The agreements of cooperation of 1992 signed by the State with the Federation of Israelite Communities of Spain and the Islamic Commission of Spain recognized the right of the communities which are part of the agreements to obtain plots reserved for Jewish and Islamic burial in municipal cemeteries. In principle, this provision seems contrary to the content of the Act 49/1978, of 3 November, about Burial in Municipal Cemeteries. Nevertheless, the plots destined to religious burial are including under the protection of the right to religious freedom. This article focuses on the mains questions related to the concession of these plots to the religious communities.

Resumen: Los Acuerdos de Cooperación de 1992 suscritos por el Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España y la Comisión Islámica de España reconocen el derecho de las comunidades firmantes a obtener, en los cementerios municipales, parcelas destinadas a enterramientos judíos o islámicos. Esta previsión, en principio, parece contraria al contenido de la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de Enterramientos en Cementerios Municipales, que eliminó las tapias que separaban el llamado cementerio católico del cementerio civil. Sin embargo, las parcelas confesionales son una manifestación del derecho fundamental de libertad religiosa. En este trabajo se expone la principal problemática que plantea la concesión de estas parcelas a las comunidades religiosas.

Keywords: religious freedom, burial places, religious pluralism.

Palabras clave: libertad religiosa, cementerios, pluralismo religioso.

SUMARIO: 1. Las previsiones de los Acuerdos de Cooperación de 1992 con judíos y musulmanes. 2. Las críticas doctrinales a las parcelas confesionales en los cementerios municipales. 3. Problemas que plantea la concesión de parcelas confesionales en los cementerios municipales. Anexos.

¹ Este trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación DER2008-05097/JURI, titulado “Gestión de la diversidad religiosa en el ámbito urbano: lugares de culto y cementerios”.

1. LAS PREVISIONES DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN DE 1992 CON JUDÍOS Y MUSULMANES

Los Acuerdos de Cooperación suscritos por el Estado español con la Federación de Comunidades Israelitas de España (FCIE) y la Comisión Islámica de España (CIE), aprobados por las Leyes 25/1992 y 26/1992 de 10 de noviembre, hacen referencia al régimen jurídico de los cementerios en sus respectivos artículos 2.6 y 2.5².

El Acuerdo con la FCIE establece: “Los cementerios judíos gozarán de los beneficios legales que este artículo establece para los lugares de culto. Se reconoce a las Comunidades Israelitas, pertenecientes a la FCIE, el derecho a la concesión de parcelas reservadas para los enterramientos judíos en los cementerios municipales, así como el derecho de poseer cementerios judíos privados, con sujeción a lo dispuesto en la legislación de régimen local y de sanidad. Se adoptarán las medidas oportunas para la observancia de las reglas tradicionales judías, relativas a inhumaciones, sepulturas y ritos funerarios, que se realizarán con intervención de la Comunidad judía local. Se reconoce el derecho a trasladar a los cementerios pertenecientes a las Comunidades Israelitas los cuerpos de los difuntos judíos, tanto de los actualmente inhumados en cementerios municipales como de aquellos cuyo fallecimiento se produzca en localidad en la que no exista cementerio judío”.

Por su parte, el Acuerdo con la CIE dispone: “Los cementerios islámicos gozarán de los beneficios legales que establece el número 2 de este mismo artículo para los lugares de culto. 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 aquellos 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”.

El contenido de los dos Acuerdos sobre este punto se concreta en cuatro derechos: a) derecho de las confesiones a contar con cementerios propios;

² En cambio, nada establece al respecto el Acuerdo de Cooperación suscrito por el Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), aprobado por medio de la Ley 24/1992, de 10 de noviembre.

b) derecho a la concesión de parcelas en los cementerios municipales reservadas a enterramientos judíos o islámicos; c) derecho a la observancia de las reglas tradicionales y de los ritos propios; d) derecho a trasladar a los cementerios propios los cuerpos de las personas inhumadas en cementerios municipales y los de aquellas cuyo fallecimiento se produzca en localidad en la que no exista cementerio confesional judío o islámico.

En otro lugar hemos abordado algunos de los principales interrogantes que plantea el reconocimiento de estos derechos, no tanto con el propósito de profundizar en ellos como con la finalidad de tratar de identificar algunos problemas que suscita su aplicación³. En este trabajo, en cambio, se desarrolla exclusivamente la problemática de las parcelas confesionales en los cementerios municipales. Al final del artículo se recogen en un anexo tres convenios sobre concesión de parcelas que han suscrito los Ayuntamientos de Granada, Valencia y Bilbao con comunidades islámicas.

2. LAS CRÍTICAS DOCTRINALES A LAS PARCELAS CONFESIONALES EN LOS CEMENTERIOS MUNICIPALES

El reconocimiento del derecho a la concesión de parcelas reservadas para enterramientos judíos o islámicos en los cementerios municipales no ha tenido una acogida favorable por una parte importante de la doctrina. Se ha considerado que esta previsión es contraria al planteamiento que presidió la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de Enterramientos en Cementerios Municipales.

Esta Ley se dictó con el propósito de poner fin a las discriminaciones que sufrían los ciudadanos no católicos como consecuencia de la proyección de la confesionalidad católica del Estado sobre el régimen jurídico de los cementerios⁴. Los cementerios públicos eran considerados “cementerios católicos” y se atribuía a la Iglesia la jurisdicción sobre ellos. Para aquellas personas que, bien por voluntad propia o bien porque así lo determinaban las autoridades eclesiásticas, no podían recibir sepultura eclesiástica, se habilitaba un espacio, separado por tapias de la parte católica, denominado “cementerio civil”. Así lo establecía la Ley de 10 de diciembre de 1938 de cementerios civiles y religiosos, por la que se derogó la Ley de 30 de enero de 1932 que había secularizado los cementerios⁵. Sobre el carácter católico de los cementerios puede traerse a

³ *Libertad religiosa y cementerios (primeras aproximaciones)*, en R. NAVARRO-VALLS-J. MANTECÓN SANCHO-J. MARTÍNEZ-TORRÓN (Coordinadores): “La libertad religiosa y su regulación legal”, Iustel, Madrid 2009, pp. 823-846.

⁴ Datos útiles sobre la significación de esta Ley se encuentran en L. MARTÍN-RETORTILLO, *En los albores de la Constitución*, Guara Editorial, Zaragoza 1979, pp. 24-30. El autor tenía la condición de Senador cuando la Ley fue aprobada.

⁵ El artículo 2º de la Ley de 10 de diciembre de 1938 establecía: “Las Autoridades

colación la Real Orden de 10 de septiembre de 1884, por la que se aprobó el Reglamento de los cementerios municipales católico y civil del Este de Madrid, cuyo artículo 1 tenía el siguiente contenido: “El cementerio municipal católico de Madrid, denominado del Este, es un lugar sagrado con arreglo a los Cánones, y se halla, por tanto, separado del comercio. Pero habiéndose construido con fondos exclusivamente municipales, corresponde al Ayuntamiento la administración, cuidado y dirección del mismo sin perjuicio del respeto debido a la jurisdicción y derechos de la Iglesia Católica”.

La Ley 49/1978 eliminó la división entre la parte “católica” y la parte “civil” de los cementerios públicos y exigió que en el plazo de un año desde su entrada en vigor se procediera, en aquellos cementerios municipales donde hubiera lugares separados destinados a los que hasta ahora se denominaban cementerios civiles, a restablecer la comunicación con el resto del cementerio⁶. Por tanto, es una norma que se dictó con el propósito de suprimir el “carácter católico” de los cementerios públicos, anticipándose de esta forma al principio de no confesionalidad establecido en el artículo 16.3 de la Constitución, y la discriminación de las personas que no pertenecían a la Iglesia católica.

Para algunos autores⁷, la reserva de espacios para confesiones religiosas en las necrópolis públicas no se ajusta a los principios que

Municipales restablecerán en el plazo de dos meses, a contar desde la vigencia de esta Ley, las antiguas tapias que siempre separaron los Cementerios civiles de los católicos”. El artículo 4º disponía: “La jurisdicción en los Cementerios católicos corresponde a la Autoridad Eclesiástica, cualquiera que sea la persona o entidad a las que compete la administración de aquéllos”.

Por su parte, la Base Trigésimo Tercera de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944 recogía la obligación de todo municipio de disponer de uno o varios cementerios católicos, así como de contar con cementerios civiles independientes de los anteriores.

⁶ Cfr. la disposición transitoria primera.

⁷ Vid. J. MANTECÓN SANCHO, *Los acuerdos del Estado con las confesiones acatólicas*, Universidad de Jaén, Jaén 1995, p. 40; M^a. A. FÉLIX BALLESTA, *El régimen jurídico acordado en España sobre las peculiaridades culturales de las confesiones religiosas minoritarias*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, 16 (2000), pp. 195-196; D. GARCÍA-PARDO, *El contenido de los acuerdos previstos en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, 16 (2000), p. 271; E. GARCÍA TORRABA, *El derecho de libertad religiosa y la libre elección de sepultura. Especial referencia a la Comunidad Valenciana*, en M^a. L. JORDÁN VILLACAMPA (directora), *Multiculturalismo y movimientos migratorios*, Tirant lo Blanch, Valencia 2003, pp. 381-382; A. MOTILLA, *La reforma de los acuerdos de cooperación con las federaciones evangélica, judía y musulmana*, en J. MANTECÓN SANCHO (coordinado por), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia*, Ministerio de Justicia. Dirección General de Asuntos Religiosos, Madrid 2003, pp. 35-36; y J. A. RODRÍGUEZ GARCÍA, *Los problemas urbanísticos derivados del establecimiento de lugares de culto y la realización de ritos funerarios de las minorías religiosas en los cementerios municipales*, en I. MINTEGUIA ARREGUI (ed.), *Derechos humanos en la ciudad*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao 2009, p. 113.

inspiran la Ley 49/1978, pues supondría reintroducir separaciones en los recintos mortuorios públicos en función de las creencias profesadas por las personas. En su opinión, el derecho de libertad religiosa queda salvaguardado por la posibilidad, prevista en el artículo 2 de la citada Ley, de practicar los ritos correspondientes sobre cada sepultura y de contar en los cementerios con espacios destinados al culto en los que celebrar las ceremonias religiosas. Por ello, se ha llegado a afirmar que “la reserva de suelo es, más bien, un beneficio de la cooperación con el Estado, que debe ceder ante los valores y principios consagrados en la Ley de 1978”⁸.

Otros autores, en cambio, consideran que la concesión de parcelas en los cementerios municipales no contraviene lo dispuesto en la Ley 49/1978, siempre que se trate de una posibilidad a la que puedan acceder las diferentes confesiones religiosas, pues de lo contrario sí que se producirían discriminaciones por razón de religión⁹.

Las mencionadas críticas doctrinales proyectan sobre los Acuerdos de Cooperación de 1992 unas medidas, las recogidas en la Ley 49/1978, que se dictaron con una finalidad concreta: poner fin a la división, dentro de los cementerios públicos, entre los “cementerios católicos” y los “cementerios civiles”, pues esa división sólo podía justificarse en la confesionalidad católica del Estado y daba lugar a una discriminación de los ciudadanos por razón de sus creencias. En cambio, la previsión de los Acuerdos con la FCIE y la CIE tiene por objeto garantizar el derecho a recibir sepultura conforme a las propias creencias. Es decir, se trata de una medida con la que se pretende hacer real y efectivo el reconocimiento del derecho de libertad religiosa y que no debe verse, en nuestra opinión, como contraria a la Ley de Enterramientos en Cementerios Municipales¹⁰.

⁸A. MOTILLA, *La reforma de los acuerdos de cooperación con las federaciones evangélica, judía y musulmana...* cit., p. 36.

⁹Vid. A. FERNÁNDEZ-CORONADO, *Los acuerdos del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (F.E.R.E.D.E.) y la Federación de Comunidades Israelitas (F.C.I.) (Consideraciones sobre los textos definitivos)*, en “Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado”, 7 (1991), pp. 551-552; y R. M. RAMÍREZ NAVALÓN, *Los lugares de culto y los cementerios*, en AA.VV., *Acuerdos del Estado español con los judíos, musulmanes y protestantes*, Publicaciones Universidad Pontificia Salamanca. Caja Salamanca y Soria, Salamanca 1994, p. 133.

¹⁰Así lo ha sostenido también J. MARTÍNEZ-TORRÓN en *Diez años después. Sugerencias sobre una posible revisión de los acuerdos de 1992 con las federaciones evangélica, israelita e islámica*, en J. MANTECÓN SANCHO (coordinado por), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia...* cit., pp. 106-107.

Conviene tener en cuenta que la propia Iglesia católica adopta también este planteamiento. El canon 1240 del Código de Derecho Canónico establece: “§ 1. Donde sea posible, la Iglesia debe tener cementerios propios, o al menos un espacio en los cementerios civiles bendecido debidamente, destinado a la sepultura de los fieles. § 2. Si esto no es posible, ha de bendecirse individualmente cada sepultura”.

En el caso de los musulmanes, su deseo de ser enterrados juntos se explica por la prolongación de la *Umma* o comunidad islámica de fe en la vida de ultratumba, así como la bendición conjunta del suelo y la protección frente a intrusos o animales¹¹.

MARTÍN-RETORTILLO, uno de los impulsores de la Ley 49/1978, mantiene sobre este punto una postura muy matizada. No rechaza la concesión de parcelas a las diferentes confesiones, pero siempre que esos recintos no se separen del resto del cementerio mediante tapias¹². Su postura, más allá de que se utilicen o no tapias, es relevante porque supone admitir que el derecho de las confesiones religiosas a contar con zonas “propias” en los cementerios municipales es una reivindicación legítima que tiene como límite la prohibición de discriminación entre los usuarios del servicio público.

Al margen de estas posturas doctrinales, hay que tener en cuenta que cuando se dictó la Ley 49/1978 estaba vigente la Ley 44/1967, de 28 de junio, reguladora del ejercicio del derecho civil a la libertad religiosa. Aunque esta última contenía importantes disposiciones sobre el derecho a recibir sepultura digna, no se aprecia coordinación alguna entre ambos textos normativos. El artículo 8, apartado 1, de la Ley 44/1967 disponía: “1. Todos los españoles tienen derecho a recibir sepultura conforme a sus convicciones religiosas. Se tendrán en cuenta sus disposiciones, si las hubiere, siempre que sean compatibles con el orden público y las normas sanitarias vigentes”. A continuación, en los dos párrafos siguientes, el artículo regulaba el establecimiento de cementerios confesionales privados y la reserva de parcelas en los cementerios municipales: “2. Las asociaciones confesionales no católicas podrán solicitar la adquisición y habilitación de cementerios propios en aquellos municipios donde tengan una sección local anotada en el Registro a que se refiere el artículo 36. 3. *En los cementerios municipales se habilitará, cuando sea necesario, un recinto adecuado para que los no católicos puedan recibir sepultura digna conforme a sus convicciones en materia religiosa*”.

Como puede apreciarse, la Ley de Libertad Religiosa de 1967 adoptaba un planteamiento distinto al que se estableció en la Ley 49/1978.

¹¹ A. MOTILLA, *La protección de los lugares de culto islámicos*, en IDEM (edición de), *Los musulmanes en España. Libertad religiosa e identidad cultural*, Trotta, Madrid 2004, p. 99.

¹² “No veo ningún inconveniente para que las personas de un mismo credo se entierren juntas, en un espacio contiguo, marcado e, incluso, señalado, pero «sin tapias». Cuando introduzcamos tapias, eso no será un cementerio municipal de la democracia. Será, por fuerza, otra cosa” (L. MARTÍN-RETORTILLO, *Reflexiones sobre los acuerdos de cooperación con las federaciones evangélica, judía e islámica, en los diez años de su vigencia*, en J. MANTECÓN SANCHO (coordinado por), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia...* cit. p. 273).

Al margen de que la primera atribuía a las confesiones minoritarias la posibilidad de contar con cementerios propios, tema que queda al margen de la segunda, que se ocupa exclusivamente de los cementerios municipales, en la Ley de 1967 se preveía expresamente la habilitación, cuando fuera necesario, de recintos confesionales en los cementerios públicos, mientras que en la Ley de 1978 se opta por la ausencia de divisiones y por que las prácticas religiosas se practiquen sobre cada sepultura o en los lugares específicamente habilitados a tal efecto. Aunque fue durante un corto espacio de tiempo, ambas disposiciones estuvieron vigentes a la vez, cuando se daba la circunstancia de que su tratamiento del tema difería notablemente.

La Ley 44/1967 fue derogada por la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, cuyo contenido sobre esta cuestión es mucho más escueto. Se limita a reconocer, en su artículo 2.1.b), el derecho de toda persona a recibir sepultura digna sin discriminación por motivos religiosos, pero no establece nada respecto a los cementerios privados ni a la posibilidad de habilitar recintos confesionales en los cementerios municipales.

Resulta interesante comprobar que el planteamiento seguido en la Ley de Libertad Religiosa de 1967 y en los Acuerdos de Cooperación de 1992 con la FCIE y la CIE cuenta con antecedentes que se remontan al siglo XIX. En este sentido es clara una Real Orden de 28 de febrero de 1872, cuyo contenido transcribimos: “1^a. De conformidad con el espíritu y disposiciones consignadas en la Ley de 29 de abril de 1855¹³, en todas las poblaciones donde no hubiese cementerio destinado a inhumar los restos de los que mueren perteneciendo a religión distinta de la católica, se ampliarán los existentes, tomando la parte del terreno contiguo que se considere necesario para el objeto. La parte ampliada se rodeará de un muro o cerca como lo demás del cementerio y el acceso a la misma se verificará por una puerta especial independiente de éste, por la cual entrarán los cadáveres que allí deban inhumarse y las personas que los acompañen. 2.^a Los Ayuntamientos y asociaciones religiosas distintas de la católica que, contando con recursos suficientes deseen construir cementerios especiales

¹³ La Ley de 29 de abril de 1855 constaba de dos artículos cuyo contenido era el siguiente: “Artículo 1º. En todas las poblaciones donde la necesidad lo exija a juicio del Gobierno, se permitirá construir cementerios a donde sean conducidos, depositados y sepultados, con el respeto debido a los restos humanos, los cadáveres de los que mueran fuera de la comunión católica. Artículo 2º. En aquellas poblaciones que no tengan los cementerios especiales a que se refiere el artículo anterior, los Alcaldes y Ayuntamientos cuidarán, bajo su más estrecha responsabilidad, de que los cadáveres de los que mueran fuera de la comunión católica sean enterrados con el decoro debido a los restos humanos, adoptando precauciones convenientes para evitar toda profanación”.

para el objeto indicado, podrán verificarlo desde luego, sujetándose a lo que relativamente a higiene pública y policía sanitaria previenen las disposiciones vigentes e instruyéndose los expedientes oportunos en la forma que éstas determinan. 3ª. La adquisición por los Ayuntamientos del terreno de que se trata para la construcción de un nuevo cementerio o ampliación del antiguo, así como las obras que en ambos casos sean necesarias, se declararán de utilidad pública y expropiable aquél por lo tanto conforme a lo dispuesto en el art. 14 de la Constitución y demás preceptos legales vigentes...”. La adopción de este planteamiento no se limitó al periodo de vigencia de la Constitución de 1869, pues vigente ya la de 1876, una Real Orden de 2 de abril de 1883 adoptó medidas para hacer efectivo el cumplimiento de lo dispuesto en la Real Orden de 28 de febrero de 1872.

Lo cierto es que las previsiones recogidas en los Acuerdos de Cooperación con la FCIE y la CIE sobre el derecho a la concesión de parcelas en los cementerios municipales, bien por las críticas que han recibido, bien por los muchos aspectos que dejan sin concretar, han dado lugar a una diversidad de situaciones en la práctica. Lo cual es totalmente desaconsejable desde el prisma de los principios de libertad religiosa y no discriminación por razón de religión.

Hay municipios que han destinado parcelas de sus cementerios para enterramientos de una concreta confesión religiosa, mientras que otros consideran que esa cesión es contraria a lo dispuesto en la Ley 49/1978 y se niegan a dar cumplimiento a lo establecido en los Acuerdos de Cooperación¹⁴. En un estudio sobre la Comunidad Valenciana publicado en el año 2003 se pone de manifiesto que los Ayuntamientos de Alicante, Castellón y Valencia adoptan planteamientos distintos. En el cementerio de Alicante no existe ninguna zona reservada para una concreta confesión, ni se ha establecido un espacio destinado a las prácticas religiosas de las diferentes confesiones. En el cementerio de Castellón, que se concibe como una necrópolis *pluriconfesional*, se pretende establecer un lugar de culto ecuménico, pero se entiende que la reserva de un área destinada a una concreta confesión no es una buena solución, pues supone volver a la situación anterior a la Ley 49/1978. El Ayuntamiento de Valencia, en cambio, ha suscrito un convenio con la Comunidad Islámica de Valencia en el que se contempla la cesión de un recinto del cementerio municipal a dicha entidad religiosa destinado exclusivamente a enterramientos según el rito islámico.

¹⁴ Vid. J. BONET NAVARRO, *Los lugares de culto de las minorías religiosas en la Comunidad Valenciana*, en M^a. L. JORDÁN VILLACAMPA (directora), *Multiculturalismo y movimientos migratorios...* cit., pp. 279-283.

Por otra parte, hay casos, como el de la ciudad de Sevilla, en el que los musulmanes ya contaban con un espacio propio en el cementerio municipal desde 1987, es decir, desde antes de la entrada en vigor del Acuerdo de 1992 con la CIE¹⁵.

3. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA CONCESIÓN DE PARCELAS CONFESIONALES EN LOS CEMENTERIOS MUNICIPALES

Un primer problema que plantea la concesión de parcelas confesionales en los cementerios municipales es la concreción y formalización: cómo se concreta esa concesión y con qué entidades religiosas se lleva a cabo. Los Acuerdos de Cooperación no resuelven cuestiones como si esa concesión es obligatoria una vez que lo solicita una determinada comunidad judía o islámica, o si la solicitud exige que en el municipio haya un número mínimo de habitantes que profesen esas creencias. Tampoco está claro si la concesión de las parcelas se hace a las Federaciones que han firmado el Acuerdo, lo que implicaría que las cesiones tendrían que ser acordadas por los ayuntamientos con estas entidades, o si puede hacerse con cualquier entidad o comunidad integrada en las Federaciones. Otro aspecto sin resolver es quién representa a los judíos o musulmanes de un municipio, pues lo habitual, en el caso de los grandes municipios, es que haya varias comunidades asentadas en el término municipal. Todos estos aspectos que han quedado sin regular, y que exigirían, cuando menos, un desarrollo reglamentario, han propiciado en la práctica que se hayan concedido parcelas a comunidades islámicas no integradas en la CIE¹⁶, lo cual hace surgir serias dudas sobre la legalidad de esa cesión, pues el Acuerdo dice textualmente: “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...”.

En el caso de los musulmanes los problemas se agravan por las propias características organizativas del Islam. En muchas ocasiones no resulta fácil para la Administración encontrar un interlocutor válido que sea un efectivo representante de los musulmanes asentados en el municipio. Como expone MORERAS¹⁷, un ejemplo claro de esta problemática se dio en Barcelona. El Ayuntamiento de la ciudad firmó un acuerdo, el 5 de noviembre de 1997, con el Centro Islámico de Formación Religiosa, la

¹⁵ Vid. S. TARRÉS CHAMORRO, *Ritos funerarios en el Islam: la praxis entre los musulmanes de Sevilla*, en “Zainak”, 28 (2006), pp. 429-446.

¹⁶ Vid. J. MANTECÓN SANCHO, *L’Islam en Espagne*, en R. POTZ-W. WIESHAIDER (editors), *Islam and the European Union*, Peeters, Leuven 2004, pp. 129-130.

¹⁷ Vid. J. MORERAS, *Musulmanes en Barcelona. Espacios y dinámicas comunitarias*, Cidob, Barcelona 1999, pp. 307-309.

asociación paquistaní *Wrights Protection Association*, la Asociación Cataluña-Líbano y la Asociación Cataluña-Palestina. El acuerdo recoge la cesión de una parcela de 552 m² en el cementerio de Collserola. El documento aclara que no se trata de la creación de un cementerio musulmán en el interior del cementerio municipal de Collserola, que sigue siendo un equipamiento laico, sino que se trata de un espacio reservado a musulmanes, que estará separado del resto de nichos mediante una hilera de cipreses. El uso y gestión de este espacio se asignó al Centro Islámico de Formación Religiosa, que junto con las otras tres asociaciones firmantes del acuerdo, convocó a otras asociaciones musulmanas catalanas para informarles de su contenido y para proponerles su participación en una entidad o fundación que tendría que encargarse de la gestión futura de este lugar. Pese a que la parcela comenzó a funcionar se generó una gran polémica al acusar determinadas comunidades islámicas a las entidades firmantes del acuerdo de engañar al colectivo musulmán, ya que lo acordado iba, según el parecer de los denunciantes, en contra de los preceptos religiosos musulmanes.

Un segundo tipo de problemas generados por la cesión de parcelas tienen que ver con el objeto de la concesión. A este respecto, debe partirse de que el cementerio es un servicio público de obligación mínima que todo municipio está obligado a garantizar¹⁸. Así lo prescribe el artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.¹⁹ La calificación del servicio de cementerio como un servicio público conlleva que los bienes destinados a esta finalidad formen parte del dominio público. En este sentido, en el artículo 4 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, se incluye a los cementerios en el elenco de bienes de servicio público.

¹⁸L. TOLIVAR ALAS, *Los servicios mortuorios locales: cementerios y servicios funerarios*, en S. MUÑOZ MACHADO (dirigido por), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. II, 2ª edición, Civitas, Madrid 2003, p. 1743.

¹⁹Sin perjuicio de esta afirmación, el párrafo 2 del citado artículo, permite a los municipios solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio ayuntamiento. Por otro lado, el párrafo 3 del artículo 26 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que la asistencia de las diputaciones a los municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos. Asimismo, el párrafo 4 del artículo dispone que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Igualmente, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente.

La gestión de los cementerios municipales corresponde a los ayuntamientos, sin perjuicio de los derechos propios de cada confesión religiosa en las materias espirituales. Cuando se realiza la cesión de una parte del cementerio público para su uso por una concreta confesión religiosa se está llevando a cabo, generalmente, una gestión indirecta de un servicio público mediante la técnica de la concesión, lo cual hace surgir inmediatamente toda una serie de interrogantes sobre cómo se realizan las inhumaciones y quién las lleva a cabo, cómo y con qué condiciones se lleva a cabo la concesión de sepulturas, o quién determina las personas que pueden ser inhumadas en ese recinto. En definitiva, se trata de concretar cómo se ha preparado y adjudicado la concesión, qué obligaciones tiene el concesionario, cuáles son sus derechos, cuáles son los derechos económicos de la concesión, qué posición ocupan los terceros o usuarios y, en su caso, cómo se extingue la concesión. En el caso de Francia, este tipo de interrogantes han llevado a recomendar el establecimiento o la ampliación de los cementerios privados para evitar que determinadas competencias públicas sean delegadas a favor de grupos religiosos²⁰.

Muchas de estas cuestiones son abordadas en el convenio suscrito el 25 de octubre de 2002 entre el Ayuntamiento de Granada y el Consejo Islámico de Granada, en el convenio de 7 de julio de 2000 entre el Ayuntamiento de Valencia y la Comunidad Islámica de Valencia, y en el convenio de 20 de junio de 2008 entre el Ayuntamiento de Bilbao y la Unión de Comunidades Islámicas del País Vasco, todos ellos transcritos en el Anexo. Como puede apreciarse, existen similitudes entre los convenios, pero también hay importantes diferencias en puntos como la gestión de sepulturas y los derechos económicos de la concesión. Todo ello conduce a la conclusión de que es necesario continuar estudiando esta temática.

ANEXOS

I. GRANADA

En la ciudad de Granada, a 25 de octubre de 2002 (18 de Shaban de 1423 Hégira).

REUNIDOS

De una parte, el Excmo. Sr. DON JOSÉ ENRIQUE MORATALLA MOLINA, y el Ilmo. Sr. DON BALTASAR GARZÓN GARZÓN, que actúan, respectivamente, el primero en su condición de Alcalde-Presidente

²⁰ Así se recomienda en el *rapport Machelon*, un informe elaborado por un comité de expertos a solicitud del Ministerio francés del Interior. Vid. P. MACHELON, *Les relations des cultes avec les pouvoirs publics*, Paris, La Documentation française, 2006, pp. 59-66. El *rapport* puede verse en la página Web: www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000727/index.shtml.

del EXCMO. AYUNTAMIENTO DE GRANADA, y el segundo en su condición de Teniente de Alcalde Delegado del Área de Medio Ambiente y Consumo, y a la vez, respectivamente, como Presidente y Consejero Delegado de E.M.U.C.E.S.A. EMPRESA MUNICIPAL DE CEMENTERIO Y SERVICIOS FUNERARIOS DE GRANADA S.A., según facultades que al efecto les tienen conferidas el Pleno Municipal y el Consejo de Administración de la Compañía.

Y de otra, DON... y DON... que actúan en representación, como delegados, del CONSEJO ISLÁMICO DE GRANADA.

Y reconociéndose la capacidad legal necesaria para este acto, MANIFIESTAN

A. Que en virtud de lo dispuesto en la Ley 26/1992 de 10 de Noviembre, por la que se aprueba y ratifica el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, las partes han decidido regular determinados aspectos sobre enterramientos de musulmanes en el municipio de Granada, cuya gestión corresponde estatutariamente a EMUCESA. -Empresa Municipal de Cementerio y Servicios Funerarios de Granada S.A.

B. Que el Excmo. Ayuntamiento de Granada, en virtud de autorización del Estado y de la Junta de Andalucía es titular del uso de los terrenos situados en la llamada Dehesa del Generalife, en las proximidades del cementerio municipal, con destino a Cementerio Islámico, según delimitación aprobada por el Patronato de la Alhambra y el Generalife.

C. Que, sobre tales antecedentes, los intervinientes han decidido formalizar el presente CONVENIO, que se regirá por las siguientes ESTIPULACIONES

PRIMERA: El Excmo. Ayuntamiento de Granada reconoce la necesidad de dar cumplimiento a las previsiones de la Ley 26/1992, Art. 2.5, en orden a facilitar a los ciudadanos que profesan el Islam, la observancia de las reglas tradicionales y ritos sobre enterramientos conforme a sus creencias.

SEGUNDA: Se reconoce a la parcela identificada en la manifestación B) de este documento, y conocida como "Cementerio Islámico" el carácter de parcela destinada en exclusiva a dicho fin, formando parte del cementerio municipal, con las peculiaridades propias de su destino y las que se establecen en este documento.

TERCERA: Se concede al Consejo Islámico de Granada el uso de la totalidad de la parcela identificada en la manifestación B) de este documento, con sujeción a las normas legales y Reglamento de Servicios de EMUCESA y de Régimen Interior del Cementerio Municipal de Granada, por plazo de setenta y cinco años, que podrán ser renovados a

instancia de la entidad titular.

El uso cesará en caso de incumplimiento por la titular de cualquiera de las obligaciones que asume por el presente convenio.

CUARTA: El Excmo. Ayuntamiento de Granada, a través de su Área de Urbanismo, asumirá a su cargo la redacción y legalización del proyecto y la ejecución de las obras correspondientes para el cerramiento y urbanización del recinto a que se hace referencia, y la conexión de sus servicios y suministros a las redes generales del recinto general de cementerio, así como de las instalaciones indispensables para el manipulado de los cadáveres según el rito islámico, todo ello según las determinaciones que decida la Comisión mixta cuya creación se determinará en la estipulación octava.

La planificación urbanística y distribución de espacios para sepulturas en el recinto concedido, y todo lo concerniente a la orientación y costumbres islámicas, se llevará a cabo por la Comisión mixta a que se ha aludido.

QUINTA: EMUCESA asumirá la gestión del control administrativo de la parcela objeto de este documento, llevando los registros correspondientes.

Por la realización de esta gestión, el Consejo islámico de Granada, abonará a EMUCESA, como canon de servicios, la cantidad anual de doce euros (2.000 pesetas), por cada tumba islámica de las existentes en la parcela concedida, cuyo importe se revisará cada anualidad, conforme a las variaciones del Índice Nacional de Precios al Consumo. El devengo del expresado canon se producirá el día 1 de Enero de cada año, siendo su primer devengo el 1 de Enero de 2003.

SEXTA: El Consejo Islámico de Granada, asumirá la gestión y administración de los servicios de mantenimiento de las obras, así como la limpieza, jardinería y vigilancia del recinto de la parcela concedida.

La gestión material de los enterramientos, incluyendo la preparación y excavación de fosas, la preparación y manipulado de cadáveres, así como la dotación de los medios materiales y humanos a tal fin, y en definitiva todos los actos propios del enterramiento, será realizada por el personal que designe el Consejo Islámico de Granada, sin que en ningún caso pueda ser exigible su realización por personal de EMUCESA.

En tales actuaciones, el Consejo Islámico de Granada, se obliga al cumplimiento de la normativa de policía sanitaria de aplicación, (Decreto 95/2001 de 3 de abril, de la Junta de Andalucía, y cualquier otra que pueda afectarle).

SÉPTIMA: Cuando se pretenda la realización de cualquier enterramiento en la parcela objeto de concesión, se notificará a EMUCESA, aportándole toda la documentación exigible para realizar la inhumación,

para debida comprobación de las circunstancias concurrentes, en especial de la licencia de inhumación, y práctica de los asientos correspondientes en los Libros de Registro.

En todo caso, se entenderán comprendidos en el presente convenio y concesión, a efectos de su inhumación en la parcela objeto de la misma, únicamente los cadáveres de musulmanes residentes en el área metropolitana de Granada, sea cual sea el lugar de su fallecimiento y los de musulmanes transeúntes fallecidos en la ciudad de Granada, respetando en todo caso lo previsto en el artículo 2.5 de la Ley 26/1992.

En todo caso, el Consejo Islámico de Granada será responsable del control de la determinación de los cadáveres que han de inhumarse en la parcela concedida y su pertenencia al Islam.

OCTAVA: Para el seguimiento del desarrollo de este convenio, en todos sus aspectos, se constituye una Comisión mixta integrada por dos personas designadas por el Consejo Islámico de Granada, y dos personas designadas por EMUCESA.

EMUCESA rechazará toda comunicación o gestión que se le dirija por persona distinta de las oficialmente designadas por el Consejo Islámico de Granada.

La Comisión mixta examinará e intervendrá en la resolución de cualquier conflicto que pudiera surgir en el desarrollo de este convenio, y emitirá informe preceptivamente en todos los asuntos en que deban adoptar decisiones respecto del mismo el Excmo. Ayuntamiento de Granada, o el Consejo Islámico de Granada.

NOVENA: Para el adecuado control administrativo de los enterramientos actualmente existentes en el recinto objeto de concesión, el Consejo Islámico de Granada se obliga a entregar a EMUCESA todos cuantos documentos y datos obren a su disposición sobre la identidad, causas y fechas de fallecimiento de los cadáveres actualmente inhumados.

DECIMA: Las actuaciones derivadas del presente convenio deberán ser homologadas por la Junta de Andalucía, a través del Patronato de la Alhambra y el Generalife, por sus competencias sobre el recinto monumental y previsiones del Plan Especial de Protección de la Alhambra y el Generalife.

Y de conformidad, firman los intervinientes en la ciudad y fecha indicadas en el encabezamiento.

II. VALENCIA

Convenio entre el Excelentísimo Ayuntamiento de Valencia y la Comunidad Islámica de Valencia para la práctica de enterramientos en el cementerio general.

En Valencia, a siete de Julio de dos mil.

REUNIDOS

De una parte, la Excm. Sra. D^a. Rita Barberá Nolla, Alcaldesa Presidenta del Excmo. Ayuntamiento de Valencia, asistida del Sr. Secretario de la Corporación D. Vicent Miquel Diego, y facultada por Acuerdo del Pleno de fecha 30-6-2000 que aprueba el presente convenio.

Y de otra, D. Abdul Rahim Yaghnour, Presidente de la Comunidad Islámica de Valencia, domiciliada en esta Ciudad, C/ Méndez Núñez 47-B, inscrita en el Registro de Entidades Religiosas con el nº 3076/SE/A, condición que acredita mediante certificación expedida por la propia Comunidad.

Intervienen en el ejercicio de sus cargos y en la representación que respectivamente ostentan y MANIFIESTAN

Proclamado por la Constitución Española el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, se promulgó la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de Julio, cuyo artículo 2 garantiza, entre otros, el derecho a recibir sepultura digna de acuerdo con los ritos de cada confesión. La Ley 26/1992, de 10 de Noviembre, que sancionó el Acuerdo de Cooperación entre el Estado y la Comisión Islámica de España, representante de las distintas comunidades de dicha confesión, reconoce, en su artículo 2 “el derecho a la concesión de parcelas reservadas para los enterramientos islámicos en los cementerios municipales” y dispone que “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 las Comunidad Islámica local”.

Siendo voluntad de ambas partes satisfacer las aspiraciones legítimas de los ciudadanos que profesan la religión islámica para que sus enterramientos se realicen conforme a los ritos propios de su culto y que se delimite en el Cementerio General un área diferenciada para inhumaciones que constituya de hecho un Cementerio Islámico aunque integrado en el General, ambas partes han convenido:

PRIMERO.- El Ayuntamiento de Valencia habilitará una zona del Cementerio General, situada junto a la Sección 14^a, con una superficie aproximada de 700 metros cuadrados, reservada exclusivamente para enterramientos islámicos.

El Ayuntamiento dotará a la zona de acceso directo desde el exterior del Cementerio y de un local para lavatorio de los cadáveres y práctica de los ritos propios del islamismo.

SEGUNDO.- Las unidades de enterramiento estarán constituidas exclusivamente por sepulturas preferentes y se destinarán a los ciudadanos residentes en el Municipio de Valencia que profesen la religión islámica,

a cuyo fin con la solicitud deberán acompañar la correspondiente acreditación de la Comunidad Islámica de Valencia.

TERCERO.- El régimen de las concesiones de enterramiento, tanto en el tratamiento fiscal como en el de derechos y deberes de los titulares, se ajustará a lo dispuesto con carácter general para las unidades de enterramiento de esta misma clase.

Asimismo, las prácticas funerarias específicas de los enterramientos islámicos deberán acomodarse en todo caso a lo dispuesto en el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria y en los Reglamentos y Ordenanzas del Municipio.

CUARTO.- La Comunidad Islámica de Valencia asume la responsabilidad del mantenimiento del local destinado a lavatorio de cadáveres y los medios materiales y humanos precisos a tal efecto, respetando en su actuación lo dispuesto en el apartado anterior.

QUINTO.- El presente convenio tendrá una duración de 10 años, salvo denuncia por cualquiera de las partes notificada a la otra con seis meses de antelación.

Podrá ser prorrogado a su término si así lo convienen las partes antes de los seis meses últimos de vigencia del convenio.

SEXTO.- El incumplimiento de lo establecido en los pactos Tercero y Cuarto facultará al Ayuntamiento para, previa audiencia de la Comunidad Islámica de Valencia, resolver el convenio.

Y en prueba de conformidad, lo firman en el lugar y fecha al comienzo indicados.

III. BILBAO

En Zamudio, a 20 de Junio de 2008 (16 de Jumada Al -Akhir de 1429 Hégira).

REUNIDOS

De una parte, Sabin Anuzita Pomposo, que actúa en su condición de Concejal Delegado del Área de Salud y Consumo, y Presidente de SERVICIOS FUNERARIOS DE BILBAO, S.L., en adelante SFB.

Y de otra,... que actúa en representación de EUSKAL HERRIKO ISLAMIAKOMUNITATEEN BATASUNA / UNIÓN DE COMUNIDADES ISLÁMICAS DEL PAÍS VASCO, en adelante UCIPV, en calidad de Presidente.

Y reconociéndose la capacidad legal necesaria para este acto, MANIFIESTAN

Que en virtud de lo dispuesto en la Ley 26/1992 de 10 de Noviembre, por la que se aprueba y ratifica el Acuerdo de Cooperación del Estado

con la Comisión Islámica de España, las partes han decidido regular determinados aspectos sobre enterramientos de musulmanes en los cementerios municipales de Bilbao.

Que, sobre tales antecedentes, los intervinientes han decidido formalizar el presente CONVENIO, que se registrá por las siguientes ESTIPULACIONES

PRIMERA: SFB reconoce la necesidad de dar cumplimiento a las previsiones de la Ley 26/1992, Art. 2.5, en orden a facilitar a los ciudadanos que profesan el Islam, la observancia de las reglas tradicionales y ritos sobre enterramientos conforme a sus creencias.

SEGUNDA: Se reconoce a la parcela identificada en el anexo 1 de este documento el carácter de parcela destinada en exclusiva a dicho fin, formando parte del cementerio municipal, con las peculiaridades propias de su destino y las que se establecen en este documento.

TERCERA: Se concede a UCIPV el uso de la totalidad de la parcela mencionada, con sujeción a las normas legales y Reglamento de Cementerios de Bilbao, por un plazo de 75 años que podrán ser renovados a instancia de la entidad titular. El uso cesará en caso de incumplimiento por la titular de cualquiera de las obligaciones que asume por el presente convenio.

Por la realización de dicha concesión UCIPV abonará a SFB, como canon de cesión, la cantidad anual de 6.000 € (2008). Dicho importe se revisará cada anualidad, conforme a las variaciones del Índice Nacional de Precios al Consumo. El devengo del expresado canon se producirá el día 1 de Enero de cada año, siendo su primer devengo el 1 de Enero de 2009.

CUARTA: Para el seguimiento del desarrollo de este convenio, en todos sus aspectos, se constituye una Comisión mixta integrada por dos personas designadas por UCIPV, y dos personas designadas por SFB.

QUINTA: SFB asumirá a su cargo la ejecución de las obras correspondientes para acondicionar la parcela mencionada, para destinarla al fin que se pretende. Se contemplará la apertura de una puerta de acceso al exterior por la parte norte de la parcela.

La planificación urbanística y distribución de espacios para sepulturas en el recinto concedido, y todo lo concerniente a la orientación y costumbres islámicas, se llevará a cabo por la Comisión mixta a que se refiere la estipulación CUARTA.

SEXTA: SFB asumirá la gestión del control administrativo de la parcela objeto de este documento, llevando los registros correspondientes así como la gestión y administración de los servicios de mantenimiento, de las obras, así como la limpieza, jardinería y vigilancia del recinto de la parcela concedida.

Por la realización de dichas gestiones, UCIPV, abonará a SFB como canon de servicios, la cantidad anual de 19,45 euros (2008) por cada tumba islámica de las existentes en la parcela concedida, cuyo importe se revisará cada anualidad, conforme a las variaciones del Índice Nacional de Precios al Consumo. El devengo del expresado canon se producirá el día 1 de Enero de cada año, siendo su primer devengo el 1 de Enero de 2009.

SÉPTIMA: En cuanto a los enterramientos, SFB asumirá la gestión material de la preparación y excavación de fosas, corriendo por cuenta de UCIPV la preparación y manipulado de cadáveres, así como la dotación de los medios materiales y humanos a tal fin. En tales actuaciones, UCIPV se obliga al cumplimiento de la normativa de policía sanitaria, laboral y cualquier otra que pueda afectarle.

Las labores realizadas por cada parte podrán ser objeto de supervisión por la otra parte.

OCTAVA: Cuando se pretenda la realización de cualquier enterramiento en la parcela objeto de concesión, se notificará a SFB aportándole toda la documentación exigible para realizar la inhumación, para debida comprobación de las circunstancias concurrentes, en especial de la licencia de inhumación, y práctica de los asientos correspondientes en los Libros de Registro.

En todo caso, se entenderán comprendidos en el presente convenio y concesión, a efectos de su inhumación en la parcela objeto de la misma, únicamente los cadáveres de musulmanes residentes, nacidos o fallecidos en el término municipal de Bilbao, respetando en todo caso lo previsto en el artículo 2.5 de la Ley 26/1992.

En todo caso, UCIPV será responsable del control de la determinación de los cadáveres que han de inhumarse en la parcela concedida y su pertenencia al Islam. SFB rechazará toda comunicación o gestión que se le dirija por persona distinta de las oficialmente designadas por UCIPV.

NOVENA: Las puertas exteriores e interior del recinto permanecerán cerradas. Los visitantes para acceder al recinto necesitarán presentar la debida autorización emitida por UCIPV. SFB facilitará el acceso al recinto a las personas que cuenten con la citada autorización.

DÉCIMA: La Comisión Mixta examinará e intervendrá en la resolución de cualquier conflicto que pudiera surgir en el desarrollo de este Convenio, y emitirá informe preceptivamente en todos los asuntos en que deban adoptar decisiones respecto del mismo SFB o UCIPV.

Y de conformidad, firman los intervinientes en la ciudad y fecha indicadas en el encabezamiento.