



León, 6 de marzo de 2019

**Ayuntamiento XXX**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**XXX - XXX (ÁVILA)**

**Asunto: Cementerio municipal/ Deficiencias**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a **V.I.** una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20182256**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la **queja** era la existencia de numerosas deficiencias en el cementerio de su localidad.

Según manifestaciones del autor de la queja, el cementerio municipal está instalado en un terreno y lugar inadecuados y es frecuente que las tumbas y panteones sufran filtraciones de agua que incluso llegan a impedir la realización de enterramientos. Todo ello ocurre sin que la administración titular de esta infraestructura haya tomado medidas efectivas para evitar que estas situaciones se produzcan, más bien al contrario ya que se han ejecutado obras de ampliación del cementerio sin contar para ello con las autorizaciones sanitarias que resultaban preceptivas.

Añade que las nuevas sepulturas ejecutadas por la administración tras la referida ampliación no están cerradas ni cuentan con protección alguna, lo que hace muy peligroso el tránsito por este espacio público.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe en el cual se hacía constar:

*“PRIMERO. Dada la antigüedad del Cementerio Municipal, cuya fecha de puesta en funcionamiento no se conoce ni por los más viejos del lugar, no consta Proyecto alguno.*



*SEGUNDO. En todos los años de su existencia no ha habido queja alguna, exceptuando una concreta de (...), motivada por una causa excepcional, consistente en el entierro de un familiar directo de la misma, circunstancia que entendemos y que en entrevista directa con esta Alcaldía se le pidió disculpas. Siendo los hechos los siguientes: En este Cementerio mantenemos 2 o 3 sepulturas abiertas para casos de emergencia.*

*Su familiar falleció fuera de esta provincia, en unas fechas en las que efectivamente había llovido y fue trasladado a este cementerio, coincidiendo que la persona eventual que se encarga de los enterramientos estaba fuera de la localidad. En el cementerio había 2 o 3 fosas abiertas, para casos de emergencia como he manifestado anteriormente, (estas fosas abiertas están protegidas y tapadas en prevención de accidentes), no obstante también hay espacio suficiente para concesión de fosas sin abrir, pero suele ser muy común que las empresas funerarias van a lo suyo, y en vez de hacer el servicio de una manera lo hacen de la que más fácil y económico les resulta, resultando en la mayoría de los casos el enterramiento antes de presentar la licencia de enterramiento y concesión administrativa. No obstante el finado fue enterrado aún antes de disponerse de la licencia de enterramiento preceptiva.*

*En honor a la verdad es cierto que esta Alcaldía desconocía el estado de las sepulturas abiertas y si había agua o no, y de la ausencia de la localidad del personal eventual encargado en estos casos, de lo contrario se hubiera actuado como en otras ocasiones.*

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO:**

*PRIMERO. Este Cementerio, de conformidad a lo dispuesto en Art. 38 y ss., del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León, cuenta con las siguientes instalaciones y/o dependencias mínimas:*

- a) Una zona de sepulturas o terreno suficiente para su construcción, con espacio reservado para sepulturas de medidas especiales.*
- b) Un sector destinado al enterramiento de restos humanos.*
- c) Un lugar destinado a depositar las cenizas procedentes de las incineraciones y un columbario para las urnas que las contengan.*
- d) Un osario general destinado a recoger los restos procedentes de las exhumaciones de restos cadavéricos.*



- e) *Un depósito de cadáveres, consistente en un local destinado a la permanencia temporal de cadáveres, de dimensiones adecuadas, que dispone de suelos y paredes lisos e impermeables y con ventilación directa.*

- f) *Abastecimiento de agua.*

**SEGUNDO:**

*En el mismo se ha efectuado una ampliación o reforma, que se adjunta, cuya copia fue remitida a los Servicios de Sanidad de la Comunidad Autónoma a efectos de su legalización y autorización.*

*TERCERO. Este Ayuntamiento no tiene aprobado Reglamento del Servicio del Cementerio.*

*CUARTO. Este Ayuntamiento si tiene, en cambio, aprobada Ordenanza Reguladora de la Tasa por la prestación del Servicio de Cementerios municipales, conducción de cadáveres y otros servicios funerarios, cuya copia acompaño, haciéndole saber que no se cobra tasa alguna por mantenimiento del Cementerio, ya que este lo venimos prestado con personal contratado en verano, acogidos a las subvenciones que viene convocando para fomento de empleo la Diputación Provincial.*

*QUINTO. No desconocemos el contenido del artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece: "7. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:*

- a) *En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. "*

*Como bien puede comprender ese Excmo. Sr. Procurador del Común nada le agradecería más a este Alcalde, supongo que como a todos, tener medios suficientes para tener esos servicios y los de los municipios de más de 50.000 habitantes, pero nuestros medios económicos no alcanzan para tanto, por lo que nos vemos obligados a priorizar unos sobre otros y debemos priorizar los más demandados sobre los menos.*

*En este servicio solo ha habido esta queja puntual que conozcamos, no obstante ya se le manifestó a la persona reclamante que se tendrían en cuenta sus peticiones en futuros planes y*



*programas, siempre que se dispusiera de consignación presupuestaria y no hubiera demandas más inmediatas”.*

Se solicitó igualmente, información a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, y en el informe remitido se hace constar:

*“El 20 de julio de 2018 se requiere por escrito al Ayuntamiento de XXX información sobre lo actuado en el cementerio municipal, solicitud que se reitera el 23 de agosto de 2018 al no haber obtenido respuesta. El 4 de septiembre de 2018 se recibe contestación por parte del Ayuntamiento de XXX en la que se notifica que está redactando la Memoria Técnica para la legalización de la ampliación del Cementerio municipal, la cual remitirán una vez esté finalizada. El 29 de octubre se gira visita de inspección por parte de los Servicios Oficiales de salud pública, en la que los inspectores manifiestan lo siguiente:*

*“El cementerio actualmente se compone de una superficie rectangular, en la que se aprecia que aproximadamente la mitad está ocupada por sepulturas y se correspondería con la parte antigua del cementerio, definida esta zona por la fábrica de la tapia o muro perimetral y la antigua puerta de acceso, así como la existencia de una edificación destinada a depósito de cadáveres o almacén.*

*La zona que se considera como ampliación, en la que se encuentra la actual puerta de acceso, está ocupada parcialmente por fosas en aproximadamente un tercio de su superficie. En esta zona se encuentran tres fosas vacías, construidas con material prefabricado y sin ningún tipo de tapa superior, rodeadas con vallas portátiles de obra. En su interior se aprecia crecimiento de hierba y residuos plásticos inadecuados. En el lado corto del rectángulo, sur-oeste, adosado al muro hay una edificación de 30 nichos, en 10 columnas de tres, uno de ellos ocupado. Pegado a la pared también se han construido columbarios, uno de ellos está ocupado.*

*El estado general de limpieza y conservación del cementerio, en el momento de la visita es aceptable, exceptuando lo inadecuado y peligroso de las fosas descubiertas antes mencionadas”*

*Los Servicios Oficiales se dirigen al Ayuntamiento y le solicitan documentación referente a la ampliación del cementerio municipal. El arquitecto municipal les comunica que realizarán planos del estado actual del cementerio para su legalización.*



*Con fecha 14 de noviembre el Ayuntamiento de XXX remite una memoria técnica de la reforma del Cementerio Municipal a efectos de su legalización y autorización.*

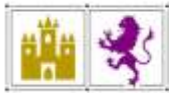
*En la actualidad se está estudiando dicha memoria técnica por parte del Servicio Territorial de Sanidad de Ávila, para comprobar si es suficiente o se requiere documentación adicional, el expediente de autorización se encuentra en tramitación”.*

A la vista de la totalidad informado, nos gustaría efectuarle algunas consideraciones.

Como VI conoce desde una perspectiva jurídico-administrativa, el cementerio es un servicio mínimo y obligatorio conforme establece el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y ello es así puesto que el enterramiento es una necesidad primaria de la sociedad. En cuanto servicio público, el cementerio presenta un alcance objetivo que abarca, en lo que a esta queja interesa, **la construcción, ampliación, renovación y conservación del recinto y de las sepulturas**, y siguiendo el Decreto de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León, artículo 41.2 a su **cuidado, limpieza, mantenimiento y vigilancia**.

Los cementerios, también son bienes demaniales, por ello concurren en estos equipamientos aspectos que son típicos en otros bienes demaniales y así se le aplican los privilegios administrativos y exorbitantes que enumera el artículo 5 del Real Decreto 1372/1986 de 13 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales –RBEL– (esto es resulta inalienable, inembargable e imprescriptible), y en segundo lugar, la calificación jurídico formal del carácter demanial del cementerio por estar afecto a un servicio público, supone desplazar la órbita del mismo, hacia la mayor *vis expansiva* del servicio público, lo que supone que las normas del Reglamento de Servicios sean de preferente aplicación, según remisión expresa del artículo 74.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades locales, regulación que se verá lógicamente complementada por la Ordenanza o Reglamento del servicio correspondiente, en el caso de que exista.

En este sentido, debemos apuntar que la organización, **cuidado y acondicionamiento del cementerio le corresponde al Ayuntamiento**, por lo que debe programar periódicamente las inversiones necesarias para mantener esta infraestructura funeraria en condiciones adecuadas de uso y también de seguridad para las personas que lo visitan.



Nuestros Tribunales han entendido que puede existir responsabilidad patrimonial de la administración en el supuesto de que los particulares se causen lesiones en un cementerio municipal, debido al mal estado de las calles y/o de las sepulturas, dado que la administración local **es la responsable de la seguridad, mantenimiento y de la ordenación del cementerio** (Cfr. STSJ Castilla y León 18 de junio de 2007 y STS 22 de julio de 1982, que reconoce la responsabilidad administrativa en un supuesto de accidente mortal debido a la caída de una persona en una sepultura abierta), seguridad que no puede garantizar esa administración si, como es el caso, solo aparece instalado un vallado precario para proteger **varias sepulturas abiertas**.

Se debe vigilar que las obras efectuadas por administración o, en su caso, por los titulares de derechos funerarios en esta instalación pública, no concluyan dejando fosas abiertas y sin una protección eficaz, y que además con las obras no se invadan los paseos, ni los pasos entre sepulturas, girando en su caso visita de inspección a estas obras y/o a la infraestructura funeraria referida y dictando, en el caso que resulte necesario, las correspondientes órdenes de ejecución para **garantizar la seguridad en estas instalaciones públicas**.

En cuanto a la ampliación del cementerio municipal cuyo expediente se encuentra, en este momento, en **fase de tramitación**, únicamente nos gustaría apuntar que el artículo 37 del Decreto de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León señala que es **con carácter previo al inicio de las obras**, cuando se debe **obtener la autorización sanitaria de instalación** de la Dirección General competente por razón de la materia.

Tal autorización en este caso, no consta ni solicitada ni obtenida, y sin embargo a la vista de la información que nos ha remitido parece que varias de las obras de ampliación ya se han ejecutado lo que puede perjudicar a esa entidad local en el supuesto de que se impongan medidas correctoras o adicionales por parte de la autoridad sanitaria o incluso si se desestima la solicitud de instalación presentada, lo que podría afectar a los enterramientos eventualmente efectuados en la zona de ampliación y traer aparejado, en su caso, las correspondientes responsabilidades.

Queremos decir con esto que la posibilidad de realizar enterramientos en este espacio no depende exclusivamente, como VI parece plantear, de una simple cuestión urbanística, sino que es imprescindible obtener **la autorización expresa de la autoridad sanitaria** (art. 37 Decreto 16/2005) tras la oportuna comprobación e inspección por parte de la misma de las obras realizadas, de las condiciones del proyecto, de las normas sanitarias de aplicación, etc. cumplimiento que mal se podría producir si no se ha seguido, como parece ocurre en este caso,



todos los procedimientos establecidos para realizar esta infraestructura, procedimientos que son la garantía de los derechos de todos los ciudadanos y no solo los de los eventuales titulares de derechos funerarios.

Debemos recordarle en este punto, que la falta de respuesta, en su caso, de la autoridad sanitaria, tanto ante la solicitud de autorización sanitaria de instalación como, la solicitud de autorización de funcionamiento, en los plazos fijados en los artículos 37.5 y 7 supondría **la desestimación**, de las solicitudes presentadas.

La vigilancia, control e inspección sanitaria de todo el proceso se encomienda a los órganos que tienen atribuidas las competencias **en la administración autonómica, y ello supone una garantía de protección de la salud de los ciudadanos y también una garantía de que se ha seguido estrictamente el procedimiento legalmente establecido para efectuar dicha ampliación.**

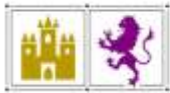
Respecto de la preocupación que se manifiesta en la queja en relación con la situación hidrogeológica de la parcela en la que se ubica el actual cementerio y la prevista ampliación, debemos indicarle que no consta el preceptivo informe técnico al respecto al que se refiere el artículo 38 c) Decreto 16/2005 y que debe ser evacuado obligatoriamente por esa administración para descartar la influencia del cementerio en la red hidrológica del entorno.

En este sentido, es cierto que la acumulación de agua en una sepultura puede estar motivada por múltiples razones entre las que pueden estar las fuertes lluvias o las escorrentías superficiales en función de las pendientes existentes, pero debe descartarse la existencia de otras razones (alto nivel freático, cursos subterráneos, etc.) que limiten o impidan la ampliación del cementerio y esta labor debe hacerla la entidad local elaborando al efecto los informes técnicos que resultan obligatorios.

Por último debemos indicarle que se ha dado traslado, mediante copia, de esta resolución a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León a los efectos oportunos.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se adopten las medidas necesarias para garantizar la completa seguridad de los usuarios del cementerio municipal**



**de su localidad, ante la existencia de sepulturas abiertas y deficientemente señalizadas y/o protegidas, en evitación de posibles daños y responsabilidades.**

**Que, en la tramitación del expediente de ampliación del citado cementerio municipal, se sigan por parte de esa entidad local, estrictamente, los trámites previstos en el Decreto 15/2005, de 10 de febrero, de Policía sanitaria y Mortuoria de Castilla y León y las indicaciones de la autoridad sanitaria competente, impidiendo que se efectúen nuevos enterramientos en la zona de ampliación hasta que se obtenga la autorización sanitaria de funcionamiento (artículo 37 y siguientes Decreto 16/2005)”.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Tomás Quintana López