



León, 22 de julio de 2019

**Ayuntamiento de Zamora**  
**Plaza Mayor S/N**  
**49071 ZAMORA**

**Asuntos: Titularidad de sepultura/ Disconformidad y Exhumación de restos/  
Ausencia de autorización**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a **V.I.** una vez recibidos los informes solicitados en relación con los expedientes que se tramitan en esta Institución con los números **519/2019** y **574/2019**, referencias a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en el primero de los expedientes referidos se aludía a la situación que se ha planteado en su localidad ante la discrepancia en los datos de la titularidad concesional de una sepultura ubicada en el Cementerio municipal de San Atilano (sepultura núm. XXX, fila XXX del Cuartel de San Alejo).

Según manifestaciones del autor de la queja y ante el fallecimiento de la titular de dicha sepultura, D<sup>a</sup> XXX, los funcionarios encargados de esta instalación funeraria le requirieron diversa documentación en relación con la misma, información que al parecer no constaba en los registros municipales y que provocó un importante daño moral en el momento del entierro, puesto que en ese momento y ante los hijos de la persona fallecida se llegó a cuestionar la legalidad de la inhumación.

Añade la reclamación que el Ayuntamiento no reconoce la titularidad concesional referida, manteniendo que en la actualidad la sepultura es titularidad de D<sup>a</sup> XXX (ya fallecida), lo que supone desconocer la auténtica propiedad de los derechos funerarios en cuestión, razón por la que se solicita la intervención de esta Defensoría.

En el segundo de los expedientes citados, al que asignamos el número de referencia **574/2019**, se apuntaba por el reclamante que tras el último enterramiento realizado en la sepultura referida en el expediente precitado, los familiares de la persona fallecida comprobaron y así se lo corroboraron las personas que efectuaban las labores de enterramiento, que la sepultura estaba vacía. Sin embargo en dicha unidad de enterramiento debía haber al menos 3 personas enterradas antes de esta última inhumación, sin que tengan constancia de que se haya autorizado ni una exhumación, ni una reducción de restos o similar y sin que el Ayuntamiento, hasta el momento, haya



ofrecido una respuesta satisfactoria a las solicitudes que al respecto le han dirigido los familiares, razón por la que solicitan la intermediación de esta Defensoría.

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

En atención a dichas peticiones de información se remitió informe en el cual se hacía constar:

*“Que con fecha XXX se recibe en este Negociado de Cementerio, carta del Sr. (...) solicitando conocer varias cuestiones relativas a la sepultura núm. XXX, fila XXX del Cuartel de San Alejo. Como los datos que aporta no se corresponden con los obrantes en el Negociado y alguno de los que facilita no se entienden muy bien y tampoco deja claro que persona le atendió en el día que manifestaba haber estado en el cementerio, se le envía una citación sin certificar, al objeto de que se puedan aclarar todas las cuestiones que plantea y facilitarle la información que precise. Tras recibir la citación, el Sr. (...) envía al negociado una carta, en la que manifiesta su queja por no haber sido citado y no haber resuelto las cuestiones que planteaba, algo difícil de hacer puesto que los datos que facilitaba eran incorrectos o incompletos.*

*En una segunda carta el Sr. (...) solicita conocer los datos de las personas que se encuentran inhumadas en la sepultura núm. XXX, fila XXX del Cuartel de San Alejo, por ello con fecha 19-09-2017 se le envía carta de respuesta informándole de los datos de todas las personas inhumadas en la sepultura referida así como de los titulares de la misma. Se le informa también de los trámites a seguir para el futuro cambio de titularidad y se le adjunta una ficha de la sepultura, donde constan el listado de las personas inhumadas. Dicha carta se envía a la dirección que se facilita en los dos escritos anteriores pero no es recogida y es devuelta al Negociado de Cementerio hasta en dos ocasiones.*

*El 9-11-2017, D. (...) se pone en contacto con el Negociado de cementerio, y la funcionaria que suscribe le atiende manifestando que no ha recibido respuesta a su segunda carta y se le comunica que se le ha enviado y ha sido devuelta, entonces solicita que se le envíe a una dirección en XXX (XXX) y así se hace. Por tercera vez la carta no es recogida y es devuelta al Negociado de Cementerio, tal y como consta en la copia adjunta, donde puede verse el sobre y el acuse de recibo.*

*El día 15-12-2017 en el Negociado de Cementerio se recibe correo de la Alcaldía del Excmo. Ayuntamiento en el que se dice que el Sr. (...) se ha puesto en contacto con la Alcaldía al objeto de resolver las cuestiones relativas a la sepultura referida. Desde el Negociado y ese mismo día se da respuesta al correo de Alcaldía enviando copia escaneada de la documentación obrante en el expediente sobre los datos solicitados, así como de las tres cartas enviadas al Sr (...) y de los tres acuses de*



recibo devueltos que demuestran que ninguna de las tres notificaciones fueron recogidas.

*Se hace constar también que la actuación del Negociado de Cementerio siempre ha sido correcta, intentando por tres veces, hacerle llegar la notificación que daba respuesta a su petición y se le indica además cual es el procedimiento a seguir para realizar un cambio de titularidad y dónde hacer la documentación correspondiente para el mismo.*

*El día 12-02-2018 se recibe un nuevo correo desde la Alcaldía, adjuntando carta de la Abogada del Sr. (...) por la que se solicita conocer la razón por la que los restos que se dice están en la sepultura núm. XXX de la fila XXX del Cuartel de San Alejo, no se encuentran en la misma, tal y como manifiesta el Sr (...). Por parte del Negociado de Cementerio se da respuesta al correo recibido y se insiste en que no existe documentación ni dato alguno que indique que se ha producido un traslado de restos y/o exhumación en la citada sepultura, ni en la aplicación informática que gestiona el Cementerio municipal, ni en los libros antiguos de dicho Cementerio y prueba de ello es la documentación de la que se adjunta copia.*

*El 13-02-2018 se recibe un nuevo correo de la Alcaldía al que se adjunta un correo del Sr (...) manifestando haber hablado con la funcionaria que suscribe en varias ocasiones, una de ellas el 14-04-2017, día de la inhumación de su madre y día en que según manifiesta la funcionaria le dijo: “quien le había dado permiso para abrir la sepultura”. Esta funcionaria desconoce con qué persona hablo el Sr. (...) ese día, pero no fue esta funcionaria ya que era viernes santo y los festivos la oficina del Negociado del cementerio se encontraba cerrada, al igual que los fines de semana y los festivos. El pasado 06-05-2019 se recibe escrito del Procurador del Común y desde la Alcaldía nuevamente se pide informe detallado en relación a la citada sepultura, por lo que se emite este informe y se solicita al encargado del recinto que emita el suyo. En este informe se hace constar que, la sepultura referida es de tierra por lo que no tiene contruidos nichos y los restos que se encontraban en la sepultura al hacer el último entierro, a juicio del encargado, se encontraban enterrados bajo la tierra y por ello no se llegó a ellos cuando se hizo la última inhumación.*

*En cuanto a la titularidad de la sepultura EXPONGO:*

*La titularidad corresponde dese el día 11-11-1957 a XXX y Hermana (XXX) fallecidas ambas (aunque no consta el certificado de defunción de XXX), son los hijos de ambas titulares los que deberán autorizar el cambio de titularidad a nombre de uno solo de ellos. Para realizar dicho cambio deberán ponerse en contacto con el Negociado de Cementerio, donde le facilitarán toda la documentación necesaria (solicitud y autoliquidación) para efectuar dicho cambio. En la aplicación informática consta que el día 24-09-2012, fallecida ya D<sup>a</sup> XXX, se informó a alguien de la familia*



*de la situación de la sepultura y se nos indicó que cada una de las titulares tenía dos hijos, dato que se hace constar para dar cuenta de que en aquel momento parte de la familia ya preguntó por la situación de la sepultura en esa fecha y que no hubo reclamación ni queja alguna.*

*En cuanto a los posibles cambios de titularidad señalar que no se ha producido ningún cambio, hubo una concesión de derechos funerarios de segundo grupo en el año 1933 y el 11-11-1957 se solicitó y concedió la adquisición de derechos funerarios de primer grupo a nombre de dos hermanas (XXX y XXX) sin que después se solicitase ni concediese cambio de titularidad alguno. En la actualidad y puesto que las dos titulares han fallecido, procede efectuar un cambio de titularidad a nombre de uno de los herederos, con el consentimiento de todos los demás. Respecto de los gastos deberán ser abonados al hacer efectivo el cambio.*

*En cuanto a los restos inhumados en la sepultura núm. XXX, fila XXX del Cuartel de San Alejo son:*

- D. XXX, inhumado el XXX-1933*
- D<sup>a</sup>. XXX, inhumada el XXX-1940*
- D. XXX inhumado el día XXX-1957, y*
- D<sup>a</sup>. XXX, inhumada el día XXX-2017”.*

A la vista de lo informado, nos gustaría efectuarle algunas consideraciones. En primer lugar y con carácter general debemos señalar que subyace en las quejas presentadas ante esta Defensoría y en los escritos que por parte del reclamante se han presentado ante la administración local, una sensación de haber sido tratado de forma poca respetuosa por las personas que le atendieron inicialmente en el cementerio, en un momento delicado de comprensible dolor y consternación por el fallecimiento de un ser querido.

Es evidente que puede tratarse de una percepción subjetiva o personal condicionada por la situación, pero en cualquier caso nuestra obligación es recordar que esa entidad local, como cualquier otra administración pública, debe tener presente en todo momento la amplia formulación dada a favor del ciudadano por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que en su artículo 13 e) consagra los derechos que ostentan en sus relaciones con las administraciones públicas, entre los que se incluyen **el derecho a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios públicos**, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Se debe cuidar siempre el trato con los ciudadanos y creemos que más aun el



trato con las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad por la razón que sea, evitando en la medida de lo posible situaciones como las que se relataban en el escrito de queja, sin que esta Institución se encuentre en condiciones de afirmar, ni negar, que los hechos hayan ocurrido tal y como se describen, máxime cuando tampoco resulta una misión de esta Defensoría la de decidir entre versiones contrapuestas de unos mismos hechos.

Se debe ofrecer por la administración una respuesta clara y directa a las solicitudes planteadas, y decimos esto únicamente por las solicitudes de aclaración que se pidieron en relación con las personas que se encontraban inhumadas en esta sepultura y la posible exhumación de los restos, ya que ante esta concreta cuestión solo se ha elaborado el informe del capataz del cementerio con posterioridad a la solicitud de información que cursó esta Defensoría, y no nos consta que dicha información haya sido transmitida a la persona que solicitó la misma, más allá de los “avatares” que han surgido en las comunicaciones administrativas en este caso, en el que se han remitido hasta tres correos certificados que no fueron recogidos por su destinatario.

Ya entrando en el fondo de las cuestiones planteadas y en relación con la posible exhumación de los restos que se encontraban enterrados en la sepultura núm. XXX, fila XXX del Cuartel de San Alejo (expediente **574/2019**), debemos significar que no existe ningún dato que nos permita concluir que dicha exhumación se haya producido.

Como se recoge en el Reglamento del Cementerio municipal de la ciudad de Zamora (artículo 37) las exhumaciones requieren del cumplimiento de una serie de requisitos y autorizaciones administrativas (incluyendo autorizaciones de la autoridad sanitaria en determinados supuestos- artículo 19 del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la Policía sanitaria y Mortuoria en la Comunidad de Castilla y León) que posteriormente tienen su reflejo en los Libros Registro del Cementerio.

Además las exhumaciones deben realizarse en presencia del titular del derecho funerario o de la persona en quien delegue, lo que deberá aparecer acreditado por escrito, nuevamente para su constancia. En esta situación, creemos que no resulta posible que tales exhumaciones se hayan producido puesto que no existe rastro documental alguno y por ello **debemos estar a lo que consta en el libro registro de inhumaciones y a las manifestaciones efectuadas por el funcionario encargado**, las cuales por otra parte, tienen presunción de veracidad, salvo que puedan aportarse pruebas irrefutables que desvirtúen la información que aquellas contienen, cosa que en este caso no se ha conseguido.

En cuanto a la titularidad de la sepultura situada en el n.º XXX fila XXX del Cuartel de San Alejo (expediente **519/2019**) corresponde en primer lugar referir a modo de reflexión general que la concreta naturaleza jurídica de los cementerios queda proclamada de modo explícito con la simple lectura del artículo 4 del Reglamento de



Bienes de las Corporaciones Locales, que al respecto señala:

*“Son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de los fines públicos de responsabilidad de las Entidades Locales, tales como Casas Consistoriales, (...) Cementerios, (...) y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos”.*

Los cementerios tienen una naturaleza jurídico-pública y la consideración de bienes de dominio público adscritos a un servicio público (artículos 2 y 4 Reglamento de bienes de las Entidades locales, en relación con los artículos 74.2 Texto Refundido de Régimen Local y 79 Ley de Bases de Régimen Local), siendo sus notas características las de la **inalienabilidad e imprescriptibilidad**.

Dada la condición de dominio público, cualquier uso que se pretenda por los particulares requerirá la oportuna concesión administrativa.

En cuanto a la caracterización jurídica que tienen los derechos de sepultura que los particulares pueden ostentar sobre este dominio público ha quedado definida en una construcción jurisprudencial denominada **teoría del derecho funerario**, que viene a limitar los derechos de los particulares a la conservación de la sepultura y de los restos cadavéricos, a permitir la sucesión por actos *mortis causa* pero no *inter vivos*, recalcando que no es posible la transmisión física del dominio público.

Tal construcción jurisprudencial fue recogida en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988 señalando: *“(...) no se trata de una propiedad privada, sin perjuicio de que dada la especial naturaleza de este derecho funerario se permite la transmisión vía herencia, como lo prueba el hecho de que este derecho se transmite de padres a hijos con la sola formalidad de comunicar al Ayuntamiento el cambio de titular, pero de este hecho no puede extraerse la conclusión de que la concesión a perpetuidad de un nicho suponga que su titular pueda disponer de él para incluirlo en el tráfico mercantil, lo que aparte de contradecir a nuestra conciencia y cultura tradicional, permitiría a los particulares especular con algo que por pertenecer al dominio público es ajeno a su voluntad”.*

Se pueden concretar, de forma resumida, una serie de principios que resultan aplicables en llamado derecho funerario:

1. En él conviven disposiciones de derecho privado y de derecho público, dada la naturaleza de los bienes.
2. Cualquier autorización o licencia se concede por el Ayuntamiento dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros (artículo 12 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales).



3. Los derechos de propiedad privada adquiridos por los particulares según la normativa civil deben ser respetados por la administración, correspondiendo a la jurisdicción civil su conocimiento.

4. El Ayuntamiento no podrá dictar actos constitutivos sobre cuestiones de índole civil y no será parte en los litigios sobre la titularidad de la concesión de un derecho funerario en cementerio público, por lo que se limitará a anotar los efectos de la correspondiente sentencia civil, sin necesidad de revisar ningún acto administrativo.

5. Corresponde a los Ayuntamientos el régimen administrativo de los cementerios y la fijación de la normativa sobre transmisión de la propiedad funeraria. Los reglamentos municipales pueden sancionar con revocación de la concesión la transmisión onerosa o gratuita efectuada entre particulares.

6. Aunque el derecho de propiedad no está sujeto a límite temporal, artículo 348 Código Civil, en el caso del derecho funerario sobre sepulturas sí existe tal limitación, dada la naturaleza de dominio público en que se ubica.

7. La Administración municipal debe respetar las concesiones a perpetuidad de sepulturas existentes, aunque puede prohibir nuevos enterramientos. Sobre tales concesiones y cementerio el Ayuntamiento conserva sus facultades de policía sanitaria y mortuoria, incluida la facultad de traslado o cambio de ubicación.

Por lo tanto, no obstante haber sido un elemento de nuestra cultura tanto popular, como administrativa el otorgamiento de sepulturas y enterramientos a perpetuidad, ello no significa que dichos bienes sean susceptibles de propiedad privada. **En este y en otros supuestos, fuera cual fuera la terminología empleada, lo que existía y existe es una concesión municipal.**

En este caso, parece admitirse por la administración la existencia de dos titulares de esta sepultura (D<sup>a</sup> XXX y D<sup>a</sup> XXX). La discrepancia que se plantea en este caso es si existió o no, lógicamente con carácter previo al fallecimiento de D<sup>o</sup> XXX que ocurre en agosto de 2002, algún acto de disposición en relación con la cotitularidad de la sepultura y que fuera comunicada al Ayuntamiento de Zamora (artículo 19.4 Ordenanza reguladora del servicio de cementerio). Se sostiene en la reclamación que tal documento de renuncia de derechos existió y sin embargo la administración señala que no tiene constancia de ningún cambio en relación con la titularidad de esta sepultura y tampoco conoció el fallecimiento de la persona que, eventualmente, habría efectuado esta renuncia a sus derechos concesionales.

La cuestión tiene su trascendencia ya que si existió renuncia, solo existiría una titular y ahora el Ayuntamiento se debe entender exclusivamente con sus herederos, y si no se formalizó, fallecidas ambas titulares existen más personas con las que se debe contar para la transmisión del derecho funerario.



Como señala el artículo 23.1 de la Ordenanza para que pueda surtir efecto cualquier transmisión de derecho funerario, habrá de ser **previamente reconocida por el Ayuntamiento**. En los supuestos de transmisiones intervivos solo puede hacerse por su titular de forma gratuita a favor de familiares en línea recta o colateral por medio de comunicación al Ayuntamiento en la que conste la voluntad fehaciente y libre del transmitente, así como la aceptación del nuevo titular.

Ese documento no ha sido localizado, ni por el Ayuntamiento ni tampoco por los familiares de las titulares, aunque han aportado un presupuesto/factura, fechado en 1999 en relación con las obras efectuadas en esta sepultura. Tal documento acredita lo que en él consta, esto es que existió un encargo para efectuar unas obras y que posteriormente tal encargo se abonó y puede servir de elemento probatorio de las relaciones entre las partes que lo suscriben pero no en relación con un tercero ajeno a esa relación. Es más, el Ayuntamiento no ha negado la cotitularidad de D<sup>a</sup> XXX sobre esta sepultura, y como cotitular también pudo encargar y abonar las obras y obtener los permisos pertinentes, por lo que a nuestro juicio en nada incide la existencia de esta factura/presupuesto en relación con la cuestión crucial que se plantea en la queja.

Así las cosas el artículo 23.3 de la Ordenanza local marca el procedimiento a seguir en el supuesto en que **no se pudiera acreditar la transmisión** de acuerdo con lo referido más arriba (es decir por actos *inter vivos* con comunicación al Ayuntamiento en la que conste la voluntad fehaciente y libre del transmitente, ni por actos *mortis causa*-con atribución de titularidad mediante sucesión testada o intestada), situación que puede ser la que finalmente se ha constatado en esta queja.

Para estos casos prevé la norma la posibilidad de solicitar un reconocimiento provisional de la transmisión, aportando a tal fin los documentos que se estimen oportunos (entre esos documentos, creemos pueden estar las facturas por gastos o labores realizadas en la sepultura, los recibos girados por el mantenimiento de esta infraestructura funeraria, declaraciones juradas, etc.).

El reconocimiento provisional deberá elevarse a definitivo mediante la aportación de documento fehaciente que acredite la transmisión, no obstante también se puede elevar a definitivo si transcurridos dos años no se hubiese formulado reclamación contra el mismo, ni se hubiese dejado sin efecto por la acreditación de la transmisión por medio fehaciente a favor de tercero.

Es cierto que esta opción puede ser finalmente más complicada y menos rápida para los herederos que la que se ofrece en este momento por la administración municipal, pero puede acomodarse en mayor medida a los deseos de las titulares originarias de la concesión y creemos que debe ser ofrecida a los herederos para respetar así los derechos de propiedad privada de los particulares (derechos sobre la sepultura y restos cadavéricos) cuyo conocimiento resulta ajeno al actuar administrativo ya que



corresponde a la jurisdicción civil.

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 **Sugerencia**:

**Que por parte de la Corporación municipal que VI preside, se valore la posibilidad de efectuar un reconocimiento provisional de la titularidad de la sepultura a la que se refiere expresamente este expediente, vistas las dificultades que existen para la acreditación de la transmisión o renuncia a los derechos concesionales efectuada, presumiblemente, por una de las cotitulares de la misma y en garantía de los derechos de los terceros que eventualmente pudieran verse afectados por dicha resolución.**

**Que no obstante lo anterior, se verifique nuevamente los Libros Registro del cementerio municipal por si constara rastro documental que acredite (directa o indirectamente) dicha renuncia de derechos concesionales, facilitando copia de toda la documentación con la que cuente a los ciudadanos que resulten interesados.**

**Que se adopten las medidas que considere necesarias para garantizar los derechos que los ciudadanos ostentan en sus relaciones con las administraciones públicas, entre los que se incluyen el derecho a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios públicos, facilitándoles en cada caso el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, para evitar así situaciones como las que han dado lugar a la presentación de estas quejas.**

Esta es nuestra sugerencia 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 Sugerencia 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  
Tomás Quintana López