



Ayuntamiento de XXX
(Valladolid)

Asunto: Cementerio/ Solicitud de retirada estructuras metálicas

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 **3860/2021**, 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 situación creada en el cementerio de su localidad tras la instalación de varias estructuras metálicas en dos sepulturas.

Según manifestaciones del autor de la queja, tras esta instalación, los titulares de la sepultura concedida a D^a. XXX tienen absolutamente limitado el acceso a este enterramiento y su funcionalidad, sin que se hayan respetado por los colindantes la superficie libre establecida en cada uno de los títulos concesionales. Añade la queja que se ha intentado, sin éxito, que el Ayuntamiento intervenga para que esta situación se revierta, razón por la que acuden a la intermediación de esta Procuraduría.

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 un primer informe (fechado el 18 de junio de 2021) en el que se hacía constar:

“Que no resulta posible informar al respecto puesto que la titularidad y gestión del cementerio de esta localidad la lleva directamente la parroquia de XXX de esta localidad y en su caso el Arzobispado de Valladolid”.

Con posterioridad, y ante nuestra solicitud se remitió una nueva comunicación en la que consta:

“Al no tener la titularidad municipal; no disponemos ni de ordenanza ni de reglamento del servicio de cementerio municipal.

No se han solicitado ni concedido ningún tipo de licencia de obras, para las instalaciones indicadas en el escrito de referencia.



En cuanto a la situación actual de las sepulturas, este Ayuntamiento, no tiene constancia de la accesibilidad de este inmueble y de la sepultura en cuestión.

En cuanto a las medidas a adoptar por este Ayuntamiento, se realizará una labor de “investigación” para averiguar las posibles obras realizadas, dado que de todas las obras realizadas en todo el término municipal, este Ayuntamiento debería que tener constancia y los promotores solicitarlas o comunicarlas”.

La situación de las estructuras a la que se refiere la queja es la siguiente:



A la vista de lo informado, procedemos a efectuar algunas consideraciones, no sin antes mencionar que el asunto que se somete a nuestra consideración presenta una cierta complejidad, y ello no solo por los derechos que aparecen implicados, sino también por la imposibilidad de que esta Defensoría supervise las actuaciones de entidades que aparecen relacionadas con las cuestiones planteadas en la queja pero que no son administración, lo que limita en cierto modo el conocimiento de los hechos y de las circunstancias que hayan podido concurrir en el caso concreto como tendremos ocasión de razonar a lo largo de nuestra exposición.

Como V.I. conoce, los cementerios son instalaciones con una finalidad higiénica y sanitaria, destinándose al enterramiento de los restos de los difuntos, pero que siempre han tenido implicaciones rituales y religiosas. Desde finales del siglo XIX los



cementerios comenzaron a ser considerados no solo un asunto concerniente exclusivamente a la religión, sino como una verdadera necesidad social, por lo que empezaron a tener la consideración de servicio público. Este interés de los poderes públicos redundará no solo en la construcción de cementerios sino en el inicio de una legislación concerniente a estos lugares, que afectará tanto a los cementerios públicos como a los privados, incluyéndose entre estos últimos los religiosos.

De manera un tanto resumida y por lo que ahora nos interesa el Decreto 16/2005 de Policía sanitaria y mortuoria de Castilla y León define los cementerios en su artículo 2 n) como aquellos recintos cerrados autorizados para inhumar cadáveres, restos humanos y restos cadavéricos, para posteriormente señalar en el artículo 36 que todos los cementerios, con independencia de cuál sea su naturaleza jurídica y su titularidad, deberán cumplir los requisitos sanitarios establecidos por este Decreto.

Por otro lado el Código Canónico también regula de manera un tanto general los cementerios religiosos y de manera más extensa lo hacen algunas diócesis a través de normas diocesanas, que no nos consta existan en este caso.

En este punto, cabe resaltar, por lo que resulta de interés a la cuestión controvertida, que existe una aparente sintonía entre la legislación pública y la canónica en esta materia, y que la autoridad pública (Ayuntamiento y/o Consejería de Sanidad) debe tomar como único interlocutor, en relación con las cuestiones que atañen al cementerio, al propietario del terreno sobre el que se ubica el mismo (tal y como estableció una antigua sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1981 que anuló una concesión administrativa otorgada a un particular para una actuación en un cementerio sin autorización eclesiástica) y no a los titulares de derechos sobre sepulturas y/o nichos.

En este sentido, las normas canónicas definen el derecho de los particulares como una “concesión de parcelas” para la construcción de panteones, nichos y sepulturas perpetuas de propiedad parroquial, quedando claro que la Iglesia se reserva la propiedad y que la concesión resultante es un derecho de carácter perpetuo, aunque sin definirlo ni como propiedad ni como usufructo, lo que habitualmente ha generado una notable confusión en relación con los derechos de los particulares.

Como decimos, la “indefinición” de los derechos que los particulares ostentan en estos cementerios parroquiales, como el existente en su municipio, ha dado lugar a numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y en este sentido resulta muy relevante una Sentencia de la Audiencia de la Coruña, de fecha 19 de junio de 2001, que señala que el derecho que se concede lo es para el uso exclusivo de la sepultura, pero que ni resta ni enajena nada respecto del dominio sobre el cementerio en su conjunto, y puesto que el



sistema español no es cerrado en cuanto a la consideración de los derechos reales, podría hablarse de un usufructo perpetuo considerado como un derecho real propio de este ámbito y con determinadas condiciones.

Esta consideración del derecho sobre una sepultura en un cementerio religioso como un usufructo perpetuo, aunque limitado por la autoridad eclesiástica, tiene una evidente repercusión en las cuestiones planteadas en este queja, ya que se esgrime fundamentalmente una disconformidad con la situación de una concreta sepultura de las situadas “en tierra” y ubicada en este cementerio, y la situación en la que se encuentran sus titulares concesionales por la imposibilidad de acceder y hacer uso de la misma, sin que el titular de la infraestructura funeraria (Iglesia) haya atendido, al parecer, ninguna de las solicitudes presentadas al respecto.

Se esgrime por la parte reclamante que el cementerio es un servicio público mínimo (artículo 26 LBRL) y que por ello resulta competente el Ayuntamiento para resolver la controversia que se ha planteado. El cementerio, en efecto, es un servicio público y también un bien de dominio público en el caso de que se trate de un inmueble de titularidad municipal, pero pueden existir cementerios privados como el analizado en los que también se presta el servicio mínimo municipal y respecto de los cuales, tal y como señala la Decreto 16/2005, de 10 de febrero de 2005 de Policía sanitaria y mortuoria de Castilla y León, en su artículo 41.2 **son sus titulares** (en este caso la Parroquia o la Diócesis) **los que resultan responsables de su organización, distribución y administración, así como de su cuidado, limpieza, mantenimiento y vigilancia del cumplimiento de los derechos y deberes de los propietarios de los nichos y sepulturas.**

En el mismo sentido, el artículo 3.4 i) del Decreto 16/2005, cuando alude a las competencias de cada una de las administraciones en esta materia, señala que corresponde a los Ayuntamientos la organización y administración de los cementerios de titularidad municipal.

Esta Institución considera que esto no supone que siempre y todas las actuaciones de los particulares (sean o no titulares de derechos funerarios) o las del titular del cementerio, sobre los nichos y las sepulturas existentes o que se pretendan construir en un cementerio parroquial como el analizado en este expediente, queden al margen de cualquier posible control municipal, ya que la administración local ostenta en relación con este cementerio todas las facultades que resultan consustanciales a la policía sanitaria y mortuoria; así, por ejemplo, las referidas a la inhumación y exhumación de cadáveres, las de reducción de restos, etc. y también la facultad de inspección y policía sobre el régimen de los cementerios puesto que los mismos **tienen una evidente relación con la**



salud pública (así lo recoge expresamente el artículo 3.4 k) del Decreto 16/2005, al señalar: “*Corresponde a los Ayuntamientos: El control sanitario de los cementerios*”)

Tal relación se observa claramente en este caso en el que la situación de las estructuras metálicas instaladas impediría en su caso la inhumación de un cadáver en la sepultura situada entre las mismas, afectando de lleno al servicio público y consiguientemente a la salud pública.

Por ello creemos que esa administración puede actuar, vigilando el cumplimiento del reglamento de régimen interno de este cementerio (que suponemos contendrá indicaciones respecto de la separación de las sepulturas en tierra de modo similar a las que se recogen en el artículo 40 Decreto 16/2005 de policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León) en cuanto a las construcciones e instalaciones ejecutadas en el mismo, tanto las referidas en esta queja como el resto de las que puedan haber sido instaladas, la altura y dimensiones de las sepulturas, la colocación de elementos auxiliares, etc. de manera que se permita con normalidad y para todos, un uso seguro de los espacios destinados al enterramiento.

En el caso de incumplimiento por parte del titular de la infraestructura funeraria de los requerimientos que el Ayuntamiento le dirija, siempre puede dictar la/s correspondiente/s órdenes de ejecución, lo que le permitirá en su caso mantener o conservar la salud, seguridad y ornato en estas instalaciones que tan importantes son para la comunidad, del mismo modo que lo haría si hubiera sepulturas deterioradas, abiertas o con deficiencias que pudieran comprometer la seguridad de las personas que visitan esta infraestructura funeraria.

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 V.I. preside, se atiendan las consideraciones legales a las que se hace alusión en el cuerpo de este escrito, y en ejercicio de sus funciones de policía sanitaria y mortuoria, intervenga ante las instalaciones ejecutadas en este caso, o bien instando del titular de esta infraestructura funeraria el cumplimiento del reglamento de régimen interno del recinto y sus determinaciones de manera que se garantice el uso seguro de las mismas por parte de todos los ciudadanos, o bien dictando la correspondiente orden de ejecución en cumplimiento de sus obligaciones respecto del control sanitario de este recinto, garantizando, en cualquiera de los casos el mejor equilibrio entre el interés público de esa administración y el legítimo interés privado de los titulares de derechos funerarios en este cementerio.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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