



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
(Zamora)

Asunto: Cementerio municipal/ Título concesional / Discrepancias

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 **347/2022**, 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 posible existencia de irregularidades en la gestión en que estaba incurriendo el Ayuntamiento de XXX tras la asunción de la titularidad del antiguo cementerio parroquial ubicado en este municipio.

Según se desprendía del escrito presentado, el Ayuntamiento estaba procediendo a la entrega de los nuevos títulos concesionales a los titulares de derechos funerarios en el antiguo cementerio parroquial, sin embargo los títulos no se correspondían con la realidad de los enterramientos preexistentes, puesto que el reglamento del cementerio no reconocía la existencia de determinadas construcciones funerarias (como los panteones).

Tampoco existían planos adjuntos que detallaran la ubicación y distribución de los espacios funerarios que, sin embargo, si aparecen en los títulos individuales, lo que puede dar lugar a innumerables confusiones, y finalmente no se ha informado a todos los interesados, singularmente a los herederos de los titulares de los derechos funerarios del antiguo cementerio parroquial, sobre la reorganización que se ha llevado a cabo, con la finalidad de que todos ellos puedan efectuar las alegaciones que entiendan pertinentes.

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: Que el Ayuntamiento solo ha procedido a organizar las sepulturas preexistentes, según estaban anteriormente y sin cambiar absolutamente nada. Que como quedó demostrado anteriormente es Cementerio Municipal y ya no parroquial.



Que lo único que se ha hecho es realizar un croquis/plano de forma manual del estado y situación en la que se encontraban las tumbas del cementerio, asignándole unos nombres a cada uno de los sectores en que está dividido el cementerio y numerar las sepulturas preexistentes.

Los títulos entregados constan el nombre de la familia que estaba ya inscrito, sin cambiar absolutamente nada, en la losa/sepultura/panteón, el número asignado de forma correlativa y el nombre del sector para su identificación de forma más sencilla y clara.

Segundo: el Reglamento se publicó en el BOP número XXX de XXX, y se le envió en el anterior expediente. No obstante se vuelve a enviar. El cementerio viejo está completo y lleno, por consiguiente no se pueden efectuar más enterramientos.

Tercero: Se ratifica en lo señalado en el punto dos. En cada título entregado se indica en que parte del pabellón está cada una de las sepulturas. En el Cementerio se ha identificado los pabellones a través de los correspondientes carteles para la mejor localización de las sepulturas. (Ejemplo de título entregado: Pabellón, número y familia, la que constaba inscrita) SIN MODIFICAR NADA.

Cuarto: No se han producido levantamientos de fosas, ni reducción de restos, ni ninguna otra medida respecto de las sepulturas cuya titularidad no conste de manera fehaciente, abandonadas etc. Por lo que desde esta Alcaldía se considera que no se han vulnerado ningún derecho a los titulares de las sepulturas, sino que, lo que se ha tratado es de facilitar la identificación de las mismas a dichos titulares”.

Tras la recepción del informe municipal, procedimos a dejar sin efecto la inclusión del Ayuntamiento de XXX en el Registro de Administraciones y Entidades no Colaboradoras con esta Institución.

A la vista de lo informado, procede realizar unas breves consideraciones a ese Ayuntamiento, no sin antes recordar que esta Institución ya había tramitado previamente un expediente en relación con la situación del cementerio de esta localidad (3409/2019), en la que ya se ponía de manifiesto un cierto temor relacionado con la posible reorganización del cementerio local y la eventual afectación de los derechos de los particulares que podían ver “desplazadas” sus sepulturas del espacio que venían ocupando en la parte vieja del cementerio.

Como entonces señalamos, el artículo 3.4 i) del Decreto 16/2005, de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León, indica con claridad que corresponde al Ayuntamiento “la organización y administración de los cementerios de su titularidad” y por ello puede abordar las reformas o reorganizaciones en el recinto mortuario que considere necesarias para la mejor gestión del mismo, como ha hecho en este caso,



aunque se haya limitado a la distribución del recinto funerario en calles, sectores o pabellones, para mejorar la localización de cada una de las sepulturas allí situadas.

Obviamente todos estos cambios, que no han supuesto el movimiento o remoción de ninguna sepultura según señala el Ayuntamiento, fueron comunicados a los titulares de derechos funerarios al entregarles sus nuevos títulos concesionales, de manera que la sepultura en la que reposan su familiares, a la cual el cementerio parroquial asignaría un número, ahora se le ha asignado a una calle o sector, pero sin que esto haya supuesto ningún cambio, puesto que todas las tumbas permanecen en el lugar ocupado con anterioridad que hubiera sido asignado por la parroquia.

Consideramos que las decisiones adoptadas resultan correctas y no vulneran los derechos de los titulares concesionales puesto que no se ha añadido dificultades desproporcionadas para la localización de las mismas, sin perjuicio de que pueda la reorganización realizada llegar a ser más efectiva si se diseñara croquis, sino se ha hecho aún, del cementerio en el que se indiquen las calles o pabellones o placas identificativas de las mismas.

Tampoco resulta irregular, a nuestro juicio, que el Reglamento del cementerio municipal no recoja todo los tipos de construcciones funerarias preexistentes (como los panteones a los que se refiere el escrito de queja) ya que el reglamento municipal se limita a transcribir, en este punto, el contenido del artículo 40 del Reglamento de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León, que solo alude a fosas y nichos, sin que ello suponga que no existan panteones, sepulturas dobles, capillas y otro tipo de estructuras funerarias en la mayoría de los cementerios de nuestra Comunidad Autónoma.

Es cierto que, en muchos casos, las Ordenanzas reguladoras de los cementerios municipales mencionan los panteones como una más de las construcciones funerarias que se pueden ejecutar en el recinto (por ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivos, el artículo 16 del Reglamento del Cementerio de Los Ángeles, en la ciudad de Palencia, o el artículo 17 de la Ordenanza reguladora del cementerio de Benavente) y lo hacen para establecer indicaciones específicas respecto de los requisitos que deben cumplir, medidas, salientes, etc. y atendiendo, suponemos, a la presencia habitual de este tipo de construcciones en sus cementerios.

Ignoramos si existe un número elevado de panteones en el cementerio de XXX, cuya situación requiera la introducción de normas específicas que disciplinen su uso, no obstante puede valorar ese Ayuntamiento la introducción en el Reglamento municipal del cementerio de determinaciones al respecto para evitar dificultades interpretativas y posibles vacíos legales.

Como ya le recordamos en nuestra anterior resolución, en derecho funerario cobra especial relevancia el principio general de confianza legítima, que habitualmente actúa cuando una norma legal o reglamentaria genera objetivamente una situación de confianza



en el ciudadano de estabilidad o mantenimiento de una cierta situación, que después se ve frustrada por una modificación que afecta a la misma.

En este sentido la STS 27 de enero de 1990, en su fundamento 2º señala: “(...) *lo que rotundamente no puede aceptarse es que una norma, ni reglamentaria, ni legal, produzca una brusca alteración de una situación legalmente constituida al amparo de una legislación anterior, desarticulando por sorpresa una situación en cuya perdurabilidad podía legítimamente confiarse. Y por ello esos cambios solo pueden admitirse cuando así lo imponga el interés público y, en todo caso, ofreciendo medios y tiempo razonable para replantear las situaciones individuales afectadas*”.

Por último, se señalaba en la queja, que no se habría notificado a todos los interesados, singularmente a los herederos de los titulares de los derechos funerarios existentes en el antiguo cementerio parroquial, los cambios que se han producido, para que hubieran podido realizar las alegaciones oportunas.

Al respecto conviene precisar que el principal cambio producido en este caso fue la cesión de este cementerio parroquial al Ayuntamiento, y este cambio, al parecer, si fue notificado a los titulares de derechos funerarios que fueron identificados en aquel momento, ya que nos consta, como ya hemos apuntado, que inicialmente mantuvieron reuniones con representantes municipales y posteriormente recibieron los títulos concesionales.

En cuanto al contenido del nuevo reglamento municipal (publicado en el BOP de XXX), como es sabido, las disposiciones de carácter general se entienden notificadas a la pluralidad indeterminada de sujetos a los que se dirige mediante su legal y oficial publicación en los tablones de anuncios, diarios y boletines oficiales y, por ello, no resulta necesaria la comunicación individual de su contenido.

Como señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 19 de febrero de 2010 en relación con una Ordenanza fiscal: “*La norma citada no exige otra publicidad que la indicada y, por ello, carece de razón de ser toda referencia a la falta de publicación en páginas web o **notificaciones a cada uno de los sujetos pasivos interesados, de ahí que la falta de tales medios de difusión, aunque fuese cierta, no puede servir de base a ninguna impugnación fundada en derecho, pues si el ordenamiento no impone tales medios para hacer público el acuerdo provisional, lógicamente la ausencia de tal medida no supone infracción alguna del ordenamiento vigente***”.

Creemos, no obstante, que el Ayuntamiento debe extremar la prudencia en relación con la posible extinción de los derechos funerarios (artículo 15 y disposición transitoria única) en el caso de falta del nuevo registro de la unidad de enterramiento o por el abandono de la misma, ya que en muchos casos nos podríamos encontrar ante supuestos de personas que hace muchos años que ya no residen en la localidad y no mantienen ninguna vinculación con la misma, y ellos o sus herederos podrían desconocer la



situación en la que se encuentran los enterramientos de sus abuelos o de otros familiares y los cambios que se han producido, confiando en que aún se mantiene el *usufructo perpetuo* derivado de su antigua consideración como cementerio parroquial.

El titular del cementerio debe efectuar una notificación personal al titular del derecho funerario o a sus descendientes, informándoles con claridad sobre la situación concesional y/o sobre la causa de extinción de que pudiera concurrir en cada uno de los casos, de manera que puedan adoptar las medidas que resulten más adecuadas a sus intereses. Tal actuación, además, se infiere de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 15 de su Reglamento, que señala que el Ayuntamiento no resolverá sobre la posible reversión hasta tanto exista constancia en el expediente sobre la renuncia o sobre la inexistencia de persona con derechos sobre la sepultura.

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 y, en adelante, se favorezca la información a los vecinos respecto de los cambios organizativos que afectan al cementerio municipal, disipando así todas las posibles dudas ciudadanas al respecto.

Que, en su caso, se atiendan las consideración efectuadas en el cuerpo del presente escrito en relación con las notificaciones sobre la concurrencia de causas de extinción de los derechos funerarios y sobre la modificación de la reglamentación local para la introducción de especificaciones concretas en relación con los panteones y/o con otro tipo de unidades de enterramiento, en garantía de la seguridad jurídica y con la finalidad de evitar situaciones como las que se han traído a nuestra consideración con la presentación de esta queja.

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