



Ayuntamiento de XXX
(Palencia)

Asunto: Cementerio local/ Solicitud de acondicionamiento para instalación nuevos nichos y columbarios

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a VI. una vez recibidos los informes solicitados en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1157/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era a la existencia de posibles deficiencias en el servicio de cementerio que se presta en su localidad.

Según manifestaciones del autor de la queja, la infraestructura funeraria situada en esa población carece de columbarios y nichos en los que realizar enterramientos, lo que no solo incumple la determinaciones del Decreto de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León, sino que además está impidiendo que algunas personas puedan dar sepultura a sus familiares en su localidad de origen, con el consiguiente daño moral.

Añade la queja que se ha intentado, sin éxito, que la administración responsable intervenga ante esta situación, sin que hasta el momento se hayan atendido las peticiones realizadas, razón por la que se solicita la intermediación de esta Defensoría.

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:

“En relación con el escrito de queja de referencia número 1157/2022, sobre el que nos requiere información sobre la situación en la que se encuentra el cementerio de la localidad de XXX, tengo el honor de informar a V.I. que las competencias sobre la gestión del cementerio municipal recaen desde tiempos inmemoriales a la Junta Vecinal de XXX, por lo que este Ayuntamiento no dispone de una ordenanza reguladora del mismo. No obstante, considero oportuno informarle que carece de veracidad la queja en



cuestión, ya que la capacidad actual del cementerio de la localidad para efectuar nuevos enterramientos es amplia, así como su estado y situación permite efectuar en él nuevas construcciones o instalaciones”.

Durante la tramitación de este expediente, y a la vista del informe municipal, se requirió información a la Junta vecinal de XXX, la cual hace constar:

“La gestión del cementerio en XXX se viene realizando desde el Obispado entendiendo la población que ostentaba la propiedad del mismo y sin que hasta fechas recientes se hubiera planteado la posibilidad de ser realizada desde la Junta Vecinal o desde el propio Ayuntamiento como verdaderos propietarios.

Una primera ampliación del cementerio, construcción de nichos, realizada en los años 60 venía gestionándose igualmente desde la Iglesia.

En marzo de 2006 se realiza una segunda ampliación de 12 nichos y en este momento ya se plantea la posibilidad de gestión desde la Junta Vecinal por haber financiado su ejecución y, además, esta ampliación rebasaba en superficie el espacio del cementerio existente utilizando terrenos colindantes de la propia Junta Vecinal.

Las necesidades técnicas que hoy se incorporan a la sostenibilidad de actuaciones de este tipo para el correcto mantenimiento de otras infraestructuras así como la clara tendencia y crecimiento de la incineración frente al enterramiento tradicional obligan a la dotación de un columbario y un osario adecuados a las necesidades específicas de cada localidad.

Se plantea ahora la posibilidad, ya asumida, de ampliar con 27 nichos el cementerio en la zona de ampliación gestionada con anterioridad y ya se plantea en el correspondiente Proyecto de mayo de 2021 la dotación de un columbario de, al menos, 20 espacios y osario de dimensiones suficientes para la gestión de todo el cementerio.

La Junta Vecinal mantiene conversaciones con el Obispado a través del párroco local en la intención de gestionar estas instalaciones de forma autónoma y ha previsto la ejecución en fechas próximas”.

A la vista de lo informado, procede efectuar a ese Ayuntamiento algunas consideraciones, que se unirán a las remitidas mediante resolución a la Junta vecinal de XXX **de la que le adjuntamos una copia, a los efectos oportunos.**

En primer lugar debemos realizar una alusión específica respecto de la competencia para la prestación del servicio público de cementerio, al que se refiere esta reclamación.



Como V.I. conoce perfectamente, los artículos 25.2 k) de la Ley de Bases de Régimen Local -Ley 7/1985, de 2 de abril (en adelante LBRL)- y 20.1 s) de la Ley de Régimen Local de Castilla y León -Ley 1/98, de 4 de junio (en adelante LRLCYL)- señalan que los cementerios y las actividades funerarias **son una competencia municipal**.

Si observamos lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de la LRLCYL, advertimos que las entidades locales menores no tienen competencia propia sobre estos servicios, salvo que exista delegación expresa del Ayuntamiento.

El Decreto de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León -Dec. 16/2005, de 10 de febrero- (en adelante RPSM), recoge en su artículo 3.4 las competencias que en materia de policía sanitaria mortuoria **le corresponden al municipio**, y son:

- a) La regulación de los servicios funerarios en el municipio.
- b) La concesión de autorización sanitaria para la exhumación de cadáveres, cuando se vaya a proceder a su reinhumación o reincineración en el mismo cementerio.
- c) La suspensión temporal de exhumaciones.
- d) La concesión de autorización de establecimiento de empresas funerarias.
- e) La comunicación a la Dirección General competente por razón de la materia de los datos necesarios para la actualización del Registro de Empresas, Instalaciones y servicios Funerarios de Castilla y León.
- f) La concesión de licencia ambiental de tanatorios, velatorios, crematorios y cementerios.
- g) La concesión de licencia de apertura de tanatorios, velatorios, crematorios y cementerios.
- h) La tramitación y resolución de los expedientes de construcción, ampliación, reforma y clausura de los cementerios.
- i) La organización y administración de los cementerios de titularidad municipal.
- j) La suspensión de los enterramientos de los cementerios ubicados en el municipio.
- k) El control sanitario de los cementerios.
- l) Las demás funciones atribuidas en el presente Decreto y demás normas que resulten de aplicación.



Por lo tanto y respecto de la posibilidad de que la Junta Vecinal preste este servicio público, al tratarse de un servicio de competencia municipal, solo sería posible en el caso en el que el Ayuntamiento delegue esta competencia expresamente (artículo 50 LRLCYL).

Dicha delegación requerirá para su efectividad la aceptación de la entidad local menor, debiendo especificarse en el acuerdo de delegación las formas de control propias de esta figura que se reserve el Ayuntamiento delegante y los medios que se pongan a disposición de aquella.

En este caso, se desprende del informe emitido que ese Ayuntamiento considera que el servicio funerario y de cementerio se viene prestando tradicionalmente por la Junta vecinal desde tiempo inmemorial y, por lo tanto, atendiendo a lo dispuesto en la Disposición Transitoria 2ª de la LRLCYL, que señala: *“Las obras y servicios de competencia municipal que se vengán realizando o prestando por Entidades Locales Menores, se considerarán delegadas en éstas, salvo que la Junta o Asamblea Vecinal acuerde, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, que su gestión o ejercicio se realicen por el municipio del que dependan”*.

Evidentemente la disposición citada, por su propia naturaleza transitoria, se está refiriendo a servicios que se vinieran realizando por la entidad local menor antes de la entrada en vigor de la Ley de Régimen Local de Castilla y León y sin el acuerdo de delegación expreso que ahora se recoge en su artículo 50.2 LRLCYL, pero en cualquier caso, incluso en el supuesto de ejercicio *inmemorial* por parte de la entidad local menor, se exige por la Ley la suscripción de un convenio.

La existencia o inexistencia de convenio o de acuerdo de delegación de competencias en este caso resulta un dato muy relevante, **ya que es a la administración con competencias a la que los interesados deben dirigir las solicitudes** relacionadas con el servicio (inhumaciones, exhumaciones, reducciones de restos, etc.) y es a dicha entidad a la que deben solicitar la oportuna concesión, abonar la tasa correspondiente, etc.

Además, solo respecto de las competencias que las entidades locales menores ejerciten por delegación del municipio pueden ostentar las potestades a las que alude el artículo 51 LRLCYL y, por ceñirnos más estrictamente a la cuestión que ahora nos interesa, la potestad reglamentaria, y la potestad de establecer tasas o precios públicos como contraprestación por el servicio.

En este caso, puesto que no existe ningún acuerdo de delegación de competencia ni convenio suscrito al efecto, desconocemos los medios que el Ayuntamiento ha puesto a disposición de la entidad local menor y si existe algún tipo de control en relación con la prestación del citado servicio.



Toda esta situación puede generar en el ciudadano más directamente afectado, tal y como se pone de manifiesto en esta queja, la percepción de que la eventual falta de capacidad de la entidad local menor no va a ser compensada por la administración delegante, en este caso el Ayuntamiento, que no se debería mantener al margen de las posibles carencias en este servicio público tan esencial para la población, carencias que en este caso se refieren a la insuficiencia de espacios de enterramiento y depósito de cenizas disponibles.

Por ello, teniendo en cuenta el servicio público al que nos estamos refiriendo y la menor capacidad económica y de gestión que seguramente tiene la Junta vecinal de XXX y las obligaciones que debe asumir, consideramos que el Ayuntamiento debe permanecer especialmente vigilante (vigilancia que hasta el momento no se ha realizado, puesto que ignoraba la situación de este cementerio local en cuanto a la ausencia de determinadas dependencias e instalaciones mínimas) y atender a todas las incidencias que tengan relación con los servicios públicos funerarios en su localidad, facilitando, en su caso, a la entidad local menor los medios económicos suficientes para el mantenimiento y actualización de las infraestructuras asociadas al mismo y que son imprescindibles para su prestación y, lo que resulta más importante, recogiendo estas consideraciones en el acuerdo de delegación de competencias que le animamos a suscribir con la Junta vecinal si este es su interés, de manera que se establezcan con mayor precisión **las obligaciones de todas las partes, desde el respeto y colaboración interadministrativa.**

Si considera que la Junta vecinal no va a poder ofrecer un servicio público de calidad, deberá acordar la reversión del servicio, adoptando para ello los acuerdos que considere más oportunos.

Por otro lado, centrándonos ya en la cuestión de fondo que se ha planteado en este expediente, tenemos que el artículo 36 del RPSM señala que todos los cementerios con independencia de cuál sea su naturaleza jurídica y su titularidad, deberán cumplir con los requisitos sanitarios de este Decreto, fijando el artículo 39, **entre las instalaciones o dependencias mínimas, la exigencia de contar con un columbario.**

Añade el citado artículo que cada municipio debe disponer, al menos, de un cementerio municipal o supra municipal con características adecuadas a su población. La responsabilidad obligatoria que, por mandato legal, asumen todos los municipios, de contar con un cementerio adecuado y suficiente en su término municipal resulta difícilmente eludible. Como señalan algunos autores¹: *“un Consistorio podrá ser renuente en la limpieza viaria, en la pavimentación de las calles, o en la construcción de una red de saneamiento, pero no puede desentenderse ante la muerte de un vecino”*.

Desconocemos la situación de estas infraestructuras en el resto de localidades que integran su municipio, pero quizá ante la situación que se pone de manifiesto en esta

¹ Cfr. *Cementerios y Servicios Funerarios Locales*. Leopoldo Tolivar Alas. Las Competencias Locales, Ed. Marcial Pons, Págs. 399 y ss.



queja, de imposibilidad de depositar unos restos en el cementerio local, deba ese Ayuntamiento revisar el estado de todos los cementerios situados en las entidades locales menores que forman parte de su municipio, comprobando no solo su titularidad y su adecuada gestión (artículo 41 Decreto RPSM), sino también su capacidad y si cuentan con las instalaciones y dependencias mínimas y necesarias para la correcta prestación del servicio público al que esta infraestructura se encuentra afecta para, en su caso, valorar la posibilidad de construir un cementerio municipal, si se constata que existe esta necesidad y ante el posible agotamiento de los espacios existentes y la imposibilidad de realizar nuevas inhumaciones.

Como V.I. conoce, la prestación de los servicios funerarios está fuertemente vinculada a un ámbito territorial, normalmente el de la localidad de residencia del difunto o de su familia, y el servicio de cementerio más aún, de ahí el mantenimiento de pequeños cementerios vinculados a Entidades locales menores o incluso a parroquias, como puede ocurrir en su localidad, y eso puede desaconsejar la realización de un cementerio municipal, pero entonces deberá el Ayuntamiento arbitrar las fórmulas que considere más adecuadas en función de las características de su población, **para que todos los cementerios locales cumplan con los requisitos exigidos por la legislación de Policía Sanitaria y Mortuoria.**

En este sentido, se desprende del informe evacuado por la Junta vecinal que está previsto realizar una nueva ampliación del cementerio local, ampliación en la que, entre otras cosas, se pretende acometer la construcción de columbarios para el depósito de cenizas, atendiendo así las demandas ciudadanas al respecto.

Debemos señalar que, **con carácter previo** a las obras de ampliación pretendidas, se debe tramitar por el Ayuntamiento **un expediente de ampliación o reforma de esta infraestructura funeraria**, puesto que resulta una **competencia municipal** independientemente de la titularidad del cementerio (artículo 3.4 Decreto 16/2005 RPSM).

El artículo 37.2 del RPSM señala que se considera **ampliación** de un cementerio toda modificación que conlleve aumento de su superficie, y **reforma** cuando no suponga aumento de la misma, este extremo deberá ser comprobado por esa Administración local dado que los requerimientos respecto de las distancias a zonas pobladas son distintos en un caso y en otro –artículo 38.3 RPSM-.

En todo caso, le recordamos que, se trate de una ampliación o de una reforma, es necesaria obtención de la autorización sanitaria de instalación de la Dirección General competente por razón de la materia (artículo 37.1 RPSM) con carácter previo al inicio de las obras. A continuación debe presentarse la documentación complementaria, a la que aluden los artículos 37 y siguientes, ya que sin seguir toda esta tramitación no puede obtenerse la autorización sanitaria de funcionamiento y, por lo tanto, no pueden realizarse inhumaciones.



En su caso, la falta de respuesta 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 RPSM, supondría la **desestimación**, de las solicitudes presentadas.

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 V.I. preside se defina, de acuerdo con la Junta vecinal de XXX, la competencia en cuanto a la prestación del servicio público al que se hace alusión en esta queja y teniendo en cuenta los requisitos que deben observarse, se suscriba el necesario acuerdo de delegación de competencias al que se refiere el artículo 50.2 LRLCYL o se facilite la reversión del servicio.

Que, en su caso, se valore la posibilidad de construir un nuevo cementerio de ámbito local o municipal, siempre que se constate la saturación o el agotamiento de espacios disponibles en los existentes, garantizando así, que se presta adecuadamente este servicio público esencial.

Que, en todo caso, se verifique por esa autoridad municipal que todos los cementerios situados en su ámbito territorial cumplen con los requisitos mínimos exigidos por la legislación de Policía Sanitaria y Mortuoria, dictando al respecto las órdenes oportunas.

Que, si fuera necesario, se tramite el expediente de ampliación o reforma del cementerio de la localidad de XXX para la ejecución de nuevos nichos y/o columbarios, garantizando, así, que esta infraestructura funeraria dispone de las instalaciones y dependencias a las que se refiere el artículo 39 del RPSM.

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
Tomás Quintana López