



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Cementerio local/ Dificultad acceso a sepulturas

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibidos los informes solicitados en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **541/2026**, 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 del cementerio de la localidad de XXX, perteneciente a su municipio, donde, tras la ejecución de diversas obras en varias sepulturas, se habría visto gravemente dificultado el acceso a la sepultura perteneciente a la familia XXX, debido a la falta de espacios libres o pasillos suficientes entre las construcciones realizadas.

Según manifestaciones de la persona promotora de la queja, la nueva disposición de las sepulturas impediría el acceso ordinario a la fosa familiar e incluso comprometería la posibilidad de realizar en el futuro las operaciones inherentes a su utilización, al haber quedado prácticamente encajonada entre estructuras construidas con posterioridad.

Asimismo, exponía haber solicitado la intervención de ese Ayuntamiento para que se adoptaran las medidas oportunas frente a la situación creada, sin que, al parecer, hubiera obtenido una solución satisfactoria.

Iniciada la investigación correspondiente, esta Institución solicitó informe a esa Corporación municipal acerca de los hechos denunciados y, en particular, sobre las actuaciones llevadas a cabo por ese Ayuntamiento.

En respuesta a dicha solicitud, ese Ayuntamiento remitió copia del escrito emitido por la Diócesis de XXX, en el que se hacía constar que las actuaciones ejecutadas habían consistido en la preparación de varias sepulturas mediante la apertura de los correspondientes pozos, su adecuación con base de hormigón y fábrica de ladrillo y la colocación de cubiertas provisionales, indicando que tales obras habían sido promovidas directamente por los titulares de las respectivas sepulturas, sin intervención de la parroquia como promotora de las mismas.



Igualmente se señalaba que, durante la ejecución de dichos trabajos, aparecieron restos humanos que fueron recogidos y nuevamente depositados en el propio cementerio, celebrándose posteriormente un responso por los difuntos allí inhumados, y que el Ayuntamiento había autorizado verbalmente el destino de la tierra sobrante extraída durante las excavaciones.

Finalmente, la Diócesis concluía que las actuaciones desarrolladas se habían ajustado a lo dispuesto en el entonces vigente Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regulaba la policía sanitaria mortuoria en Castilla y León.

Durante la tramitación del expediente, esta Defensoría acordó recabar información de la Consejería competente en materia de sanidad, ya que constaba que se había presentado, con fecha XXX de 2025, una reclamación ante el Servicio Territorial de Sanidad de XXX interesando que se examinara la adecuación de las obras realizadas en el cementerio de XXX a la normativa de policía sanitaria mortuoria, escrito que, en el momento de presentación de la queja, no había recibido respuesta expresa.

En el informe evacuado se indica, en síntesis, que el cementerio de XXX no es de titularidad municipal sino eclesiástica, correspondiendo su propiedad al Arzobispado de XXX. Asimismo, se señala que, una vez examinada la documentación e información gráfica disponible, las actuaciones ejecutadas tenían la consideración de simples obras de acondicionamiento de sepulturas ya existentes, por lo que no precisaban autorización sanitaria previa al no tratarse de una nueva construcción, ampliación o reforma del cementerio.

Concluye dicho informe que, conforme al entonces vigente artículo 37 del Decreto 16/2005, actualmente reproducido en lo sustancial por el artículo 38 del Decreto 21/2025, de 18 de diciembre, por el que se regula la policía sanitaria y mortuoria en la Comunidad de Castilla y León, corresponde al titular del cementerio su organización, distribución, administración, conservación y mantenimiento, razón por la cual considera que las actuaciones denunciadas deben reconducirse al ámbito competencial de la entidad titular del recinto funerario.

Tras la recepción de la información solicitada, quedó sin efecto la inclusión de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Defensoría.

A la vista de cuanto antecede, procede efectuar a ese Ayuntamiento algunas consideraciones, sin perjuicio de las realizadas a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social a la que hemos dirigido la oportuna resolución, cuya copia le adjuntamos para su conocimiento y constancia.



En primer lugar debemos indicar que el asunto que se somete a la consideración de esta Institución presenta una cierta complejidad jurídica, no solo por la concurrencia de distintas administraciones y de una entidad religiosa titular del cementerio, sino también por la coexistencia de diversos intereses públicos y privados que deben ser adecuadamente delimitados.

En efecto, las cuestiones planteadas en la presente queja afectan, por una parte, a los derechos que corresponden a los particulares sobre determinadas sepulturas existentes en un cementerio parroquial y, por otra, a las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye tanto a la entidad titular de dicha infraestructura funeraria como a las distintas Administraciones públicas competentes en materia de policía sanitaria mortuoria.

A ello debe añadirse, además, que esta Institución únicamente puede supervisar la actuación de las Administraciones públicas, careciendo de competencia para fiscalizar directamente las decisiones adoptadas por entidades privadas o por personas pertenecientes a confesiones religiosas, circunstancia que limita necesariamente el alcance de nuestro pronunciamiento, sin perjuicio de valorar si las Administraciones concernidas han ejercido adecuadamente las potestades que el ordenamiento jurídico les atribuye.

Como es sabido, los cementerios constituyen instalaciones destinadas a la inhumación de cadáveres y restos humanos que, aun conservando una evidente dimensión cultural, histórica y religiosa, cumplen una finalidad de indudable interés público al encontrarse directamente vinculados con la protección de la salud pública, la dignidad debida a los difuntos y la adecuada prestación de un servicio esencial para cualquier comunidad.

Precisamente por ello, el ordenamiento jurídico español ha configurado progresivamente los cementerios como instalaciones sometidas a un intenso régimen de intervención administrativa, con independencia de cuál sea su titularidad.

Así, el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regulaba la policía sanitaria mortuoria en Castilla y León, vigente cuando tuvieron lugar los hechos objeto de esta queja, disponía que todos los cementerios existentes en la Comunidad Autónoma, cualquiera que fuese su titularidad o naturaleza jurídica, debían ajustarse a las condiciones sanitarias previstas en dicha norma. El actualmente vigente Decreto 21/2025, de 18 de diciembre, mantiene idéntico planteamiento, confirmando la voluntad del legislador autonómico de someter por igual a las exigencias de la policía sanitaria mortuoria tanto a los cementerios de titularidad pública como a los de naturaleza privada o eclesiástica, como es el que nos ocupa.

En consecuencia, la circunstancia de que el cementerio de XXX pertenezca al Arzobispado de XXX no lo sitúa fuera del ámbito de aplicación de la normativa



administrativa, ni excluye el ejercicio de las competencias que corresponden a las Administraciones públicas en esta materia.

Ahora bien, dicha afirmación exige distinguir claramente entre la titularidad y administración del cementerio y el ejercicio de las potestades públicas de control. En relación con el primer aspecto, tanto el derogado artículo 37 del Decreto 16/2005 como el vigente artículo 38 del Decreto 21/2025 atribuyen expresamente a los titulares de los cementerios la responsabilidad sobre su organización, distribución, administración, conservación y mantenimiento, así como sobre el cumplimiento de los derechos y deberes de quienes ostenten derechos funerarios sobre las distintas sepulturas.

Ello supone que corresponde, en primer término, al titular del cementerio determinar la ordenación interior del recinto, autorizar las actuaciones que puedan realizarse en su interior y velar porque las distintas construcciones existentes resulten compatibles con el adecuado funcionamiento de la infraestructura funeraria.

Esta posición jurídica del titular del cementerio encuentra igualmente respaldo en el Derecho Canónico y en la reiterada jurisprudencia civil dictada en relación con los cementerios parroquiales. Como es sabido, los derechos que los particulares ostentan sobre nichos, sepulturas o panteones existentes en este tipo de cementerios no implican la adquisición de la propiedad del terreno sobre el que se ubican, sino la atribución de un derecho funerario de naturaleza especial que permite el uso exclusivo de la correspondiente sepultura en las condiciones establecidas por la entidad titular del cementerio.

Como ha señalado la jurisprudencia, entre otras la Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña de 19 de junio de 2001, tales derechos funerarios constituyen una figura jurídica singular que, aun presentando determinadas analogías con los derechos reales de disfrute, no despojan al titular del cementerio de sus facultades de organización y administración del conjunto del recinto.

De ello se desprende que las controversias surgidas entre titulares de distintas sepulturas o las derivadas de la ejecución de obras promovidas por éstos deben ser abordadas, en primer término, por la entidad titular del cementerio, a quien corresponde preservar una ordenación racional del recinto y garantizar el ejercicio compatible de los distintos derechos funerarios existentes sobre él.

Ahora bien, el hecho de que la organización y administración ordinaria del cementerio corresponda a su titular no significa que las Administraciones públicas deban permanecer ajenas a cualquier incidencia que pueda producirse en el interior de estas instalaciones.



Muy al contrario, la normativa de policía sanitaria mortuoria parte de la premisa de que los cementerios, cualquiera que sea su titularidad, constituyen instalaciones sometidas a un régimen permanente de intervención administrativa por razón de los intereses públicos que en ellos concurren. Así, el Decreto 16/2005 atribuía expresamente a los Ayuntamientos, entre otras funciones, el control sanitario de los cementerios existentes en su término municipal, competencia que el vigente Decreto 21/2025 mantiene dentro del conjunto de funciones de vigilancia y control que corresponden a las Administraciones públicas en materia de policía sanitaria mortuoria.

No se trata, por tanto, de que la Administración municipal sustituya al titular del cementerio en las decisiones que corresponden a éste, ni de resolver controversias estrictamente civiles o patrimoniales entre los titulares de distintos derechos funerarios. La actuación municipal encuentra su fundamento en un plano diferente.

En este sentido, la policía sanitaria mortuoria constituye una manifestación de la actividad administrativa de policía, mediante la cual las Administraciones públicas velan porque determinadas actividades o instalaciones sometidas a su control se desarrollen respetando las condiciones de seguridad, salubridad e interés público establecidas por el ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, la titularidad privada o eclesiástica del cementerio no excluye el sometimiento de éste a las potestades administrativas de inspección, vigilancia y control.

Precisamente porque el legislador atribuye al titular del cementerio la responsabilidad sobre su organización, distribución, administración y mantenimiento, resulta igualmente exigible que dichas funciones se ejerzan de manera compatible con las exigencias derivadas de la normativa aplicable y con la adecuada prestación del servicio funerario. De lo contrario, las obligaciones que el propio Decreto impone a los titulares de los cementerios quedarían desprovistas de cualquier eficacia práctica.

En consecuencia, cuando la Administración municipal tenga conocimiento de hechos que pudieran revelar la existencia de una situación incompatible con el adecuado funcionamiento del cementerio o con las condiciones de seguridad y salubridad exigibles (pensamos, por ejemplo en la existencia de sepulturas abiertas o en mal estado de conservación), no puede limitarse a considerar que se trata de una cuestión que exclusivamente concierna al titular del recinto. Por el contrario, debe desarrollar, al menos, una actividad de comprobación suficiente que le permita conocer la realidad de los hechos denunciados y valorar si los mismos afectan a intereses públicos cuya protección le corresponde.

Esta obligación resulta especialmente evidente en un supuesto como el presente, en el que la persona promotora de la queja no cuestiona la mera estética de las obras ejecutadas ni plantea una discrepancia sobre la titularidad de una determinada sepultura.



En efecto, la cuestión planteada consiste, esencialmente, en que las obras realizadas en varias sepulturas colindantes habrían dejado sin espacio material suficiente para acceder a otra ya existente, dificultando gravemente su utilización.

En este sentido, debemos recordar que la finalidad de una sepultura no se agota en constituir un espacio destinado al recuerdo de los familiares fallecidos, sino que debe permitir igualmente la realización de todas aquellas operaciones funerarias que puedan resultar necesarias a lo largo del tiempo; entre ellas futuras inhumaciones, exhumaciones, reducciones de restos, apertura de la sepultura para la ejecución de trabajos de conservación o cualquier otra actuación propia de su destino.

Si la disposición material de las construcciones existentes hiciera imposible o extraordinariamente dificultosa la realización de tales operaciones, podría verse comprometido el propio funcionamiento de una parte del cementerio y, con ello, la adecuada prestación del servicio funerario que el mismo está llamado a desempeñar.

Precisamente por ello, esta Institución considera que la conclusión alcanzada por la autoridad sanitaria autonómica —en el sentido de que las obras ejecutadas no precisaban autorización sanitaria previa— no resulta incompatible con la necesidad de que el Ayuntamiento valore posteriormente si el resultado material de dichas actuaciones continúa siendo compatible con las condiciones exigibles para el correcto funcionamiento del recinto funerario.

En otras palabras, la innecesariedad de previa autorización sanitaria no constituye, por sí sola, un pronunciamiento sobre la adecuación definitiva de la solución constructiva finalmente ejecutada. Únicamente significa que la naturaleza de las obras no exigía la autorización administrativa desde una perspectiva estrictamente sanitaria.

Ello no excluye que, una vez ejecutadas, puedan surgir situaciones que afecten al normal uso de las instalaciones o al ejercicio de los derechos funerarios existentes y que, precisamente por incidir sobre el adecuado funcionamiento del cementerio, justifiquen el ejercicio de las potestades municipales de vigilancia y control.

Tampoco puede compartirse la tesis según la cual la intervención municipal deba cesar por el mero hecho de que las obras hubieran sido promovidas por particulares. Frente a los titulares de los derechos funerarios, el Ayuntamiento carece, ciertamente, de potestades directas, puesto que no dirige ni administra el cementerio. Sin embargo, sí las ostenta respecto del titular de la infraestructura funeraria que es el que debe garantizar que las actuaciones realizadas dentro del mismo resulten compatibles con el adecuado funcionamiento de la instalación en su conjunto.

En consecuencia, si tras las oportunas actuaciones de comprobación el Ayuntamiento apreciara la existencia de una situación incompatible con las condiciones



de seguridad, salubridad o normal utilización del cementerio, nada impediría que dirigiera los correspondientes requerimientos al titular del recinto para que procediera a su corrección y, en caso de persistir el incumplimiento, ejerciera las potestades administrativas que el ordenamiento jurídico atribuye a las entidades locales para exigir el cumplimiento de los deberes legales inherentes a la propiedad y conservación de este tipo de instalaciones, es decir, para que el recinto reúna las condiciones necesarias para el correcto desempeño de la función pública y sanitaria que le es propia.

Consideramos que el informe evacuado por el Ayuntamiento no contiene una valoración propia acerca de la situación denunciada, ni acredita la realización de actuaciones de comprobación dirigidas a verificar si las obras ejecutadas han alterado, o no, las condiciones de utilización de la sepultura afectada o comprometen, en alguna medida, el adecuado funcionamiento del recinto funerario, limitándose a trasladar el criterio expresado por la Diócesis de XXX; esta forma de proceder no resulta plenamente compatible con el principio de buena administración, entendido no solo como la obligación de resolver los asuntos que se someten al conocimiento de las Administraciones públicas, sino también como el deber de desarrollar una actividad administrativa diligente, objetiva y eficaz, especialmente cuando se ponen en conocimiento de la Administración hechos que, de resultar ciertos, podrían afectar a intereses públicos cuya tutela le corresponde.

El derecho a una buena administración, reconocido en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, exige que las Administraciones públicas ejerzan efectivamente las competencias que el ordenamiento les atribuye y motiven suficientemente las decisiones adoptadas, evitando respuestas meramente formales o la simple remisión a los criterios expresados por terceros cuando el asunto planteado incide en materias sometidas a su propia esfera competencial.

No disponemos de elementos suficientes para afirmar que las obras ejecutadas vulneren efectivamente la normativa de policía sanitaria mortuoria o que la situación denunciada impida de forma definitiva la utilización de la sepultura afectada, sin embargo, tampoco puede concluirse lo contrario, precisamente porque no consta que se haya llevado a cabo una comprobación administrativa suficiente que permita despejar tales extremos.

En este sentido, el Ayuntamiento debe realizar las actuaciones que sean necesarias para garantizar que todos los recintos funerarios situados en su término municipal continúen reuniendo las condiciones necesarias para cumplir adecuadamente la función sanitaria y de servicio público que le es propia, adoptando, si lo considera necesario, las medidas de inspección, vigilancia, requerimiento o, en su caso, las demás potestades de policía administrativa que el ordenamiento jurídico pone a su disposición frente a los



eventuales titulares de dichas infraestructuras, especialmente cuando, como puede ser el caso, las condiciones materiales del recinto puedan comprometer su adecuada utilización, la seguridad de las personas o el correcto desarrollo de las operaciones funerarias que constituyen su razón de ser.

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**:

PRIMERA: Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se lleven a cabo las actuaciones de comprobación que resulten necesarias para verificar si la disposición actual de las sepulturas existentes en el cementerio parroquial de XXX, y singularmente la señalada en este expediente, garantiza unas condiciones adecuadas para la utilización ordinaria de todas ellas y permite el normal desarrollo de las operaciones funerarias propias de su destino, de conformidad con las exigencias derivadas de la normativa de policía sanitaria mortuoria.

SEGUNDA: Que, si de las actuaciones de comprobación practicadas resultara que las obras ejecutadas afectan al normal funcionamiento del cementerio o dificultan injustificadamente la utilización de cualquiera de las sepulturas existentes, se inste al titular del recinto funerario a adoptar las medidas necesarias para restablecer unas adecuadas condiciones de utilización de dicha infraestructura y, en caso de no atender dicho requerimiento, se valoren y ejerzan las potestades de policía administrativa que el ordenamiento jurídico atribuye a esa Corporación.

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