

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA A DRETS FUNERARIS (CEMENTIRIS)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

Al llarg del mes de juliol del 2024 diverses persones van presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposaven el següent:

- El dia 1 de juliol de 2024 Cementiris de Barcelona, SA (CBSA) havia obert el tràmit a la ciutadania per demanar cita prèvia amb la finalitat de tramitar la retrocessió de sepultures, però en pocs minuts s'havien exhaurit les cites disponibles.
- Algunes de les persones feia anys que intentaven fer aquest tràmit amb el mateix resultat.
- Consideraven que el procediment no garantia l'exercici del dret de retrocessió i les obligava a continuar assumint les despeses de manteniment i conservació si no és que cedien els seus drets a CBSA de manera gratuïta.

Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a **Cementiris de Barcelona, SA** per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada.

El dia 5 de juliol de 2024 es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

El dia 19 de juliol de 2024 es va mantenir una reunió entre la Sindicatura de Greuges de Barcelona i les persones responsables de CBSA per tractar sobre aquest assumpte.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 18 de juliol de 2024 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa el procediment i la gestió de les retrocessions de sepultures, l'interès general d'aquesta figura i el pressupost destinat a fer front a la despesa que implica.

El dia 26 de novembre de 2024 CBSA va dirigir un informe a la Sindicatura que ampliava la informació anterior.

CONSIDERACIONS

La Sindicatura de Greuges de Catalunya també va rebre altres queixes sobre la mateixa qüestió. Per aquest motiu, les consideracions i les conclusions sobre aquest assumpte s'han elaborat conjuntament amb les dues institucions.

1. La retrocessió de sepultures

Tal com defineix CBSA, la retrocessió és l'acte pel qual el titular d'un dret funerari retorna anticipadament la titularitat de la concessió administrativa a l'Ajuntament de Barcelona a canvi d'una remuneració prevista en les ordenances. Per tant, la retrocessió és una manera d'extingir el dret funerari.

CBSA explica que la creació de la figura de la retrocessió obeïa a un moment social i històric en què hi havia escassetat de sepultures disponibles en els cementiris de la ciutat. Aquell escenari no s'ajusta a la realitat actual, en la qual han canviat les prioritats i els usos socials i ja no és necessària la recuperació de sepultures per garantir-ne la disponibilitat.

A la ciutat de Barcelona l'article 55 de **l'Ordenança de cementiris de Barcelona regula la retrocessió de sepultures** de la manera següent:

1. Les sepultures que no continguin cadàvers, ni restes, podran ésser retrocedides pels seus titulars a l'Ajuntament o entitat gestora en qui delegui, sempre que no la posseixin amb caràcter de concessió breu, pagant-se les quantitats, que per a cada cas assenyala l'Ordenança Fiscal.
2. En cas d'existir restes, podran ser traslladades a una altra sepultura, a càrrec del titular, o d'ofici per l'Administració, la qual les col·locarà en els llocs destinats a l'efecte.
3. Les retrocessions seran satisfetes per ordre estricte de sol·licitud i segons disponibilitat pressupostària. Únicament s'admetran sol·licituds de retrocessió entre setembre i desembre de cada any natural i que seran satisfetes en el termini màxim d'un any, excepte que en el moment de la sol·licitud de la retrocessió el titular renunciï a percebre la retribució corresponent.

Només podran ser objecte de retrocessió retribuïda les sepultures de construcció municipal i les sepultures de construcció particular que no es trobin en un estat ruïnós i que, previ estudi de la sol·licitud, siguin acceptades o rebutjades, segons les necessitats del servei de cementiri públic.

L'Ajuntament o entitat gestora en qui delegui només podrà rebutjar les sol·licituds de retrocessió d'acord amb raons d'interès general o per causes de disponibilitat pressupostària.

2. El procediment emprat per CBSA per retrocedir sepultures

Segons informa CBSA, s'han implantat tres fases:

A) Sistema d'ordre d'arribada

El període de sol·licitud de retrocessions es va iniciar l'1 de juliol a les 9.00 hores, amb un sistema de cita prèvia i posant a disposició dues opcions per tramitar-la: telemàtica i presencial.

El pressupost inicial per atendre les peticions de retrocessió l'any 2024 inicialment era de 300.000 euros, amb previsió d'atendre aproximadament quatre-centes retrocessions.

Si després de tramitar les peticions inicials quedava romanent disponible, s'obriria un nou període de sol·licituds a partir del setembre per intentar arribar a tots els titulars interessats a retornar sepultures.

CBSA manifesta que, al contrari del que era esperable, el dia que es va iniciar la campanya les línies telefòniques i el web de CBSA van rebre una allau de peticions, fet que va provocar que en pocs minuts s'esgotessin les cites prèvies.

En aquesta fase, es van rebre 200 peticions i es van donar 200 cites prèvies.

B) Ampliació inicial del pressupost

Davant la petició massiva de sol·licituds, CBSA va decidir augmentar el pressupost destinat a retrocessions a 400.000 euros per poder atendre més peticions.

Paral·lelament, davant la quantitat de peticions es va fer un registre de tots els correus i les sol·licituds rebuts que no havien pogut aconseguir cita prèvia. Es va contactar amb les persones que havien inclòs, en les seves sol·licituds, prou dades de contacte i se'ls va tramitar la cita prèvia.

En aquesta fase es van rebre 143 peticions i es van donar 99 cites prèvies.

A més, es va intentar contactar amb 33 persones sense èxit i unes altres 11 no complien els criteris per tramitar la retrocessió.

C) Nou període de sol·licituds i ampliació addicional de pressupost

En aquesta fase es va habilitar un nou període per fer sol·licituds (del 31 de juliol fins al 29 de setembre).

Les persones interessades podien fer la sol·licitud de manera presencial, a través del Call Center o bé en línia mitjançant correu electrònic. Totes les peticions es van centralitzar en una bústia de correu per gestionar-les d'una forma individualitzada.

Les peticions d'aquesta bústia es van anar gestionant d'acord amb l'ordre d'arribada. Amb aquest nou sistema es van poder avaluar, amb caràcter previ, la viabilitat hipotètica de les retrocessions i el compliment dels requisits legals, i es va fer un primer càlcul de la possible compensació econòmica. També s'indicava als interessats que aquest fet quedava supeditat al pressupost disponible per a l'exercici 2024.

Es van citar presencialment les persones que havien presentat sol·licituds viables a fi d'iniciar l'expedient corresponent, després d'informar-les de la compensació econòmica que els corresponia.

En el moment en què es va exhaurir el pressupost ampliat, es va fer arribar una carta informativa per donar resposta als titulars interessats. En la carta s'informava que, degut al gran volum de sol·licituds, no s'havia pogut tramitar la seva petició durant aquell darrer període, i s'inclouien les opcions disponibles que podien utilitzar per deixar de ser titulars.

En aquesta fase es van rebre 387 peticions addicionals que es van gestionar o a les quals es va donar cita prèvia per avaluar-ne la viabilitat, emplaçar-les a noves convocatòries o oferir opcions alternatives.

3. Resultat final de les reversions i valoració del procés de retrocessions

CBSA informa la Sindicatura que aquest any 2024, en total, s'haurà utilitzat un total de 424.390,42 euros per a retrocessions. Assenyala que la dotació pressupostària destinada ha de ser ponderada i tenir en compte la necessitat d'invertir en el Pla director de rehabilitació i conservació dels cementiris, així com en el Pla d'espais, amb l'objectiu d'adequar els recintes a les noves demandes ciutadanes i garantir la prestació d'uns serveis de qualitat.

CBSA fa saber a la Sindicatura que, pel que fa a la gestió, va crear un equip específic per tramitar les retrocessions que va gestionar un total de 730 sol·licituds. En totes s'havia donat una resposta individualitzada a les persones que havien escrit correus o

havien trucat als telèfons d'informació, i en tot moment s'havia procurat que les persones titulars que demanaven retrocedir les sepultures poguessin exposar els seus motius, rebessin un bon assessorament i, en definitiva, tinguessin un accés efectiu al dret a presentar la sol·licitud de retrocessió.

CBSA conclou que, davant l'augment significatiu de les sol·licituds de retrocessió, **és necessari replantejar la gestió del procediment amb la voluntat de desenvolupar un nou sistema de gestió que garanteixi l'accés al dret a presentar la sol·licitud d'una manera més eficient i objectiva, sota criteris diferents al de l'ordre de presentació de les sol·licituds**. Per aquest motiu, està preparant un nou procediment per gestionar les retrocessions de cara a l'exercici de l'any vinent.

Avança que el nou sistema vol crear una convocatòria dins dels límits pressupostaris establerts, en funció de les sepultures que es considerin d'interès per a la demanda actual de la ciutat i sempre d'acord amb les finalitats públiques que s'estableixin i en el marc de l'Ordenança municipal de cementiris.

4. Les garanties procedimentals en el procés de retrocessions

A CBSA, en tant que societat mercantil de caràcter local, li és aplicable la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), sempre que exerceixi potestats administratives (art. 2), com és el cas de la gestió de sepultures, que tenen caràcter de bé de domini públic.

L'LPACAP regula l'activitat i el funcionament de les administracions públiques, que s'ha de dur a terme seguint el procediment que es determina a fi de donar validesa i eficàcia a la seva actuació. En aquest sentit, el procediment administratiu és una garantia dels drets de la ciutadania.

A partir d'aquí, considerem adient assenyalar **alguns dels aspectes de la tramitació de les retrocessions que, al nostre entendre, s'aparten del procediment** establert per l'LPACAP i de la mateixa Ordenança de cementiris de Barcelona.

- a) El termini de presentació de les sol·licituds de retrocessions

Com hem citat anteriorment, l'Ordenança de cementiris, en l'article 55.3, disposa que **únicament s'admetran sol·licituds de retrocessió entre el setembre i el desembre** de cada any natural. En canvi, el període iniciat per CBSA per rebre les sol·licituds va començar el dia 1 de juliol.

D'acord amb la informació que apareix al web de CBSA, durant el període de l'1 de setembre al 31 de desembre citat a l'Ordenança **es gestionaran les retrocessions** que ja havien estat prèviament sol·licitades.

Això, sens dubte, a més **d'apartar-se d'allò establert en la normativa municipal**, és susceptible de generar confusió en les persones interessades en aquest tràmit.

b) Sobre l'obligatorietat de la cita prèvia per fer el tràmit

Per poder fer el tràmit, CBSA **va obrir un procés d'assignació de cita prèvia** com a requisit indispensable per atendre les persones interessades a les seves oficines. Una vegada s'esgotaven les cites prèvies, les persones perdien l'oportunitat de demanar la retrocessió.

La Sindicatura de Barcelona, al llarg d'aquests darrers anys, ha qüestionat l'obligació d'obtenir cita prèvia per relacionar-se amb l'Ajuntament. Aquest sistema va agafar força a partir de la pandèmia de la covid-19, durant la qual va tenir un sentit.

El desembre del 2020, davant la consolidació de la cita prèvia per fer tràmits en el consistori, aquesta institució va elaborar un dictamen relatiu a la bona administració que feia una menció especial a l'exigència obligatòria de cita prèvia.

El dictamen conclouïa que la cita prèvia no era més que un nou tràmit que actuava com una espècie de *metatràmit*, en ser la porta d'accés al gaudi d'un altre conjunt de drets. Aquesta imposició sembla que no s'adequa a la legislació ni a la jurisprudència del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem i, per poder exigir-la, cal una norma amb rang de llei que habiliti aquest nou tràmit.

Per tant, **l'exigència de la cita prèvia, més enllà que sigui oportuna o no com a tècnica de gestió, no es pot imposar a la ciutadania**, que pot acudir directament a la presentació de documents al Registre municipal per les vies que preveu l'LPACAP, com comentarem en l'apartat següent.

Així, actualment la cita prèvia només pot ser voluntària per a la ciutadania, com a expressió d'una personalització dels serveis públics.

c) Garanties i transparència del canal utilitzat per presentar les sol·licituds de les persones interessades

Com hem dit, per presentar les peticions de retrocessions es va obrir un sistema de sol·licitud de cita prèvia i es van donar dues opcions per fer-ho: de manera telemàtica i de manera presencial.

En aquest punt, creiem convenient assenyalar el que estableix l'article 16 de l'LPACAP, segons el qual **cada Administració disposarà d'un registre electrònic general on les persones interessades a fer un tràmit poden presentar sol·licituds i la documentació corresponent al tràmit en qüestió.** En fer-ho, rebran un rebut

consistent en una còpia autenticada del document presentat que inclourà la data i l'hora de presentació.

La ciutadania pot acudir a qualsevol registre presencialment i també pot optar voluntàriament per fer el tràmit a través dels canals digitals, amb les mateixes garanties de registre (obtenció de còpia autenticada i data i hora de presentació). En aquest darrer cas, cal assenyalar l'obligació de CBSA d'habilitar els recursos necessaris per orientar i prestar assistència a les persones físiques que presentin dificultats pel fet de no estar habituades a l'ús de les tecnologies.

Això cobra una importància especial si tenim en consideració el que disposa l'Ordenança de cementiris per a la sol·licitud de retrocessions: **seran satisfetes per ordre estricte de sol·licitud i segons disponibilitat pressupostària.**

Per aquest motiu, esdevé del tot necessari que s'habiliti el tràmit en la seu electrònica per garantir que es compleix rigorosament el criteri de presentació d'instàncies.

CBSA argumenta que, paral·lelament, es va fer un registre intern de tots els correus i les sol·licituds rebuts de les persones que no van poder aconseguir cita i que se'ls va contactar a fi d'exhaurir el pressupost assignat per a les retrocessions. Al parer d'aquesta Sindicatura, aquest registre intern de sol·licituds i les gestions posteriors fins a exhaurir el pressupost assignat **no obeeix al principi de transparència** al qual estan subjectes les administracions, a banda que **no ofereix les garanties necessàries per assegurar l'ordre estricte de sol·licituds.**

La Sindicatura valora molt positivament la disposició **d'un correu electrònic** per part de CBSA amb la finalitat que la ciutadania pugui fer consultes sobre temes concrets. Ara bé, aquest no és el mitjà idoni per fer el tràmit de retrocessions, ja que **ni és l'eina adequada per garantir l'ordre d'arribada de les peticions ni és un sistema per relacionar-se amb l'Administració** reconegut a l'LPACAP.

Davant d'aquest sistema opac, hem de recordar el **dret d'informació de les persones interessades en el procediment**, recollit en l'article 53 de l'LPACAP, segons el qual les persones interessades tenen dret a conèixer l'estat en què es troba el procediment en qualsevol moment, així com la forma en què s'està tramitant. Per donar compliment a aquest dret, la Sindicatura considera que CBSA hauria d'habilitar un espai en el seu lloc web per poder fer un seguiment de la gestió de les retrocessions, amb una informació clara i actualitzada periòdicament sobre l'estat del pressupost destinat.

d) L'esmena de les sol·licituds presentades per la ciutadania

CBSA justifica l'ús de la cita prèvia pel fet que es tracta d'un tràmit presencial que requereix comprovar la documentació aportada per fer la tramitació. Tot i això, aquesta

Sindicatura entén que, abans d'iniciar el procés, la ciutadania ha de conèixer quins són els requisits i la documentació que cal aportar en el moment de presentar la sol·licitud del tràmit.

Segons consta al lloc web, la documentació necessària és:

- DNI o document identificatiu de la persona titular.
- Títol de sepultura (opcional).
- A més, és obligatori que el/la titular hi estigui present. Si no hi pot assistir, la persona compareixent ha d'aportar els poders notariais amb la clàusula de venda de béns immobles o poders específics per a la retrocessió.

Pel que fa als requisits, esmenta els següents:

- La sepultura no pot tenir persones inhumades fa menys de cinc anys.
- Clàusula de provisionalitat (20 anys).
- Si hi ha cotitulars, han de signar tots dos o, en cas que un dels dos hagi mort, cal acreditar-ho.
- Si la sepultura pertany a un grup IC o V, cal aportar la valoració tècnica de la sepultura sol·licitada prèviament durant l'any en curs.

En el cas que les persones interessades no aportin tota la documentació requerida en el moment de presentar la sol·licitud, l'article 73 de l'**LPACAP estableix mecanismes perquè puguin esmenar les seves sol·licituds**. Així, en qualsevol moment del procediment, quan l'Administració cregui que algun dels actes de les persones interessades no compleix els requisits necessaris, ho ha de posar en coneixement de la persona interessada i **li ha de concedir un termini de deu dies per esmenar-ho** i, si no ho fa, es pot considerar que ha prescrit el seu dret al tràmit.

e) La resolució de les peticions de retrocessions

Com hem dit anteriorment, la retrocessió és una manera d'extingir el dret funerari i, per tant, **ha de ser acceptada per l'Ajuntament mitjançant una resolució adoptada per l'òrgan competent**.

El lloc web de CBSA estableix el següent:

Si la vostra sol·licitud és viable, us citarem per tal que acudiu a les nostres oficines a realitzar el tràmit. **En cas que no fos viable, us ho notificarem** entre el dia 29 de setembre i el dia 4 de novembre.

Cementiris de Barcelona es compromet a donar resposta, sigui afirmativa o negativa, a totes les sol·licituds rebudes i es reserva el dret a denegar la sol·licitud de retrocessió si existeix algun impediment normatiu o s'esgota el pressupost disponible a efecte de retrocessions.

En aquest punt es fa necessari recordar que, més que un compromís, es tracta de **l'obligació que tenen les administracions de fer una resolució expressa i de notificar-ho**, tal com determina l'article 21 de l'LPACAP.

Per tant, és una qüestió que no és de lliure disposició per part de l'òrgan administratiu que gestiona el procediment. A més, ho ha de fer ajustant-se als **terminis per fer la resolució** i, en el cas que no estiguin determinats prèviament, s'hi aplica el termini màxim de tres mesos.

També **cal que la resolució estigui motivada convenientment**, tal com disposa l'article 35 de l'LPACAP. No podem obviar la doble finalitat de la motivació dels actes administratius. D'una banda, pretén erradicar l'arbitrarietat de l'Administració i, de l'altra, informar la persona interessada dels motius pels quals s'ha dictat l'acte en qüestió.

Així mateix, la resolució ha d'expressar els recursos que siguin procedents, els terminis per interposar-los i l'òrgan davant del qual s'han de presentar.

Segons CBSA, en el moment en què es va exhaurir el pressupost ampliat, **es va fer arribar una carta informativa als titulars interessats** que indicava que no s'havia pogut tramitar la seva petició. Ara bé, aquesta carta informativa no reuneix els elements bàsics de la resolució per garantir a les persones interessades la possibilitat de defensar els seus drets i interessos, i, per tant, en cap cas no es pot entendre que substitueixi una resolució administrativa.

5. La revisió del procediment de retrocessions de sepultures

CBSA manifesta a la Sindicatura que s'esforça per oferir una gestió eficient i adaptada a les necessitats reals de la ciutadania. Informa que, en aquest sentit, s'està revisant el procediment de retrocessions per ajustar-lo a la nova realitat social i dels cementiris.

Afegeix que el fet de superar les previsions inicials basades en exercicis anteriors ha obligat a replantejar la gestió del procediment, amb la voluntat de desenvolupar un nou sistema de gestió que garanteixi l'accés al dret a presentar la sol·licitud d'una forma més eficient i objectiva, **sota criteris diferents al de l'ordre de presentació de les sol·licituds**, i anuncia que aquest nou procediment estarà definit abans del maig del 2025.

En aquest punt, creiem que és convenient ressaltar que la modificació del criteri de **l'ordre de presentació de sol·licituds requereix, necessàriament, una modificació de l'Ordenança de cementiris**, ja que, ara per ara, continua vigent el precepte que preveu que les retrocessions es faran per ordre estricte de sol·licitud i segons les disponibilitats pressupostàries.

6. En conclusió:

- A) El procés de tramitació de retrocessions de drets funeraris **no s'ajusta als formalismes del procediment administratiu** amb totes les garanties per a les persones interessades i per als drets i interessos que es veuen afectats i, com a via per donar legitimitat a les resolucions que finalment s'adoptin:
- No s'ajusta als terminis que estableix l'Ordenança de cementiris per iniciar el tràmit.
 - Exigeix la cita prèvia com a requisit per atendre les persones interessades en el tràmit.
 - Utilitza un mitjà de sol·licitud diferent als previstos en l'LPACAP de manera que no garanteix la transparència ni els drets de les persones interessades.
 - No té una resolució expressa i motivada, amb expressió dels recursos que s'hi poden fer per garantir el dret de defensa de les persones interessades.
- B) La proposta de modificació del procés de retrocessions que anuncia CBSA **exigeix una modificació de l'Ordenança de cementiris** si pretén eliminar el requisit de tramitació per ordre estricte de sol·licitud.

DECISIÓ

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de CBSA no ha estat ajustada a dret pel que fa a la tramitació de retrocessions de drets funeraris i que s'ha gestionat al marge del procediment administratiu establert per garantir la transparència i els drets de les persones interessades.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar a CBSA** que segueixi estrictament el procediment establert en l'ordenança reguladora, tant pel que fa als terminis de sol·licitud com als criteris que cal seguir, el termini de resolució i les causes d'exclusió o, si no ho fa, que procedeixi a modificar la normativa reguladora.
- **Recomanar a CBSA** que formalitzi el procediment de retrocessions d'acord amb les lleis de procediment administratiu: habilitar el tràmit en la seu electrònica per garantir que es compleix rigorosament el criteri de presentació d'instàncies, obrir un període d'esmena de les sol·licituds si és necessari, i prendre una resolució de manera expressa i motivada i amb el peu de recurs corresponent.

- **Recomanar a CBSA** que apliqui criteris de transparència sobre la gestió de les retrocessions, amb una informació clara i actualitzada al seu lloc web i amb una actualització periòdica de l'estat del pressupost destinat.
- **Recomanar a CBSA** que atengui les persones sense cita prèvia obligatòria i que habiliti els recursos necessaris per acompanyar i ajudar les persones físiques que voluntàriament vulguin fer ús dels canals digitals.
- **Recomanar a CBSA** que informi aquesta Sindicatura sobre el nou procediment i els criteris que seguirà per a la tramitació de futures retrocessions de drets funeraris, una vegada l'hagi dissenyat.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.