

Dictamen n.º: **454/26**
Consulta: **Alcaldesa de Alcobendas**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **15.07.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 15 de julio de 2026 emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Alcobendas a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. y sus hijas Dña., quien actúa en representación de todas las reclamantes, Dña., Dña. y Dña., por los daños y perjuicios derivados de la exhumación de los cadáveres de sus padres, abuelos y bisabuelos en el cementerio

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.– Con fecha 6 de noviembre de 2024, una de las reclamantes, actuando en representación de su madre y hermanas, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial en el registro del Ayuntamiento de Alcobendas, mediante modelo normalizado del propio ayuntamiento, por los daños y perjuicios derivados de la exhumación de los restos de sus abuelos y bisabuelos.

Relata que, previamente, el 2 de noviembre de 2023, solicitó información sobre el destino de los restos de sus familiares, iniciando

actuaciones el ayuntamiento para averiguar lo ocurrido con la lápida y los cadáveres.

La reclamación adjunta la concesión válida del derecho funerario para cuatro cuerpos, en la unidad de la familia, por un período de setenta y cinco años, otorgada mediante Decreto 10222/2019, de 4 de septiembre, tras el abono de las tasas, que ascendían a 6.279,40 euros.

En el título concesional se indica expresamente que *“se tendrá que solicitar la correspondiente autorización para los supuestos de inhumaciones, exhumaciones, reducción de restos, traslados, movimientos de lápidas y tapas, así como para el resto de actuaciones que se pretendan realizar sobre la unidad concedida”*.

Continúa la reclamación indicando que el Ayuntamiento de Alcobendas comunicó a la solicitante el 6 de marzo de 2024 las actuaciones realizadas hasta el momento, consistentes en las averiguaciones sobre la ubicación de la lápida, con el fin de reponerla en la sepultura lo antes posible, así como información del procedimiento de contratación que se ha de suscribir con un laboratorio especializado en la identificación genética. El contrato se firmó el 4 de abril de 2024, procediendo a extraer los restos del osario el 26 de abril de 2024.

Añade que el ayuntamiento trasladó a la familia los resultados del estudio el 28 de octubre de 2024, día en el que fueron convocados los familiares para una reunión a fin de comunicarles los resultados de la comparativa del estudio genético. El escrito explica el desarrollo de la reunión mantenida con los responsables del ayuntamiento, que en síntesis consistió en trasladarles los valores de correlación recibidos del laboratorio que garantizaban su parentesco de los restos examinados, y en informales de dos cambios sobrevenidos, el primero afectó al cambio del área responsable, a partir de ese momento sería Patrimonio, y el segundo, afectó a la adjudicataria del contrato que fue sucedida por

otra empresa, tras la recogida de los restos, realizando el estudio genético la empresa sucesora.

Asimismo, se indica que el equipo del ayuntamiento les propuso acudir al día siguiente al cementerio para comprobar los restos e inhumarlos en la tumba, con el fin de que el 1 de noviembre de 2024 estuviesen en su lugar para acudir a visitarlos.

Conforme explica la reclamación, acudieron a la comprobación de los restos, detectando distintas irregularidades ante la falta de identificación de las sacas. Así, la primera saca en la que se encontrarían los restos de la abuela, estaba marcada como y, si bien este último número identificativo se desconocía a qué correspondía; abierta la saca apreciaron incoherencias entre los restos existiendo abundante pelo oscuro, cuando su abuela fue enterrada con el pelo blanco, por lo que solicitan una muestra de pelo para realizar un estudio privado, negándoles esa posibilidad por problemas sanitarios; además, entre los restos identificados no hay cráneo porque al ser depositados en el osario les explican que “ruedan” y es difícil localizarlos.

En relación a la segunda saca, que, en principio, recogería los restos del abuelo, se identificó como y número, existiendo restos de ropa diferente a la utilizada para enterrar a su abuelo y los restos de, al menos, dos cadáveres, sin que tampoco conste cráneo.

Por último, la tercera saca es de distinto color a las anteriores, y sin ningún tipo de identificación, constando, en este caso sí, dos cráneos.

Manifiestan que, en ese momento previo a la inhumación de los restos propuestos por el ayuntamiento, no se les entregó el informe del

estudio genético. Finalmente, los restos son inhumados en presencia de la inspectora y se firma el acta.

La reclamación concluye que no tienen garantía de que los restos inhumados sean efectivamente los correspondientes a sus antepasados, por lo que plantean la responsabilidad patrimonial del ayuntamiento ante su falta de vigilancia del servicio de enterramiento, y ante *“un posible engaño para finalizar un expediente sin las garantías suficientes”*.

A efectos de cuantificar la indemnización, se tiene en cuenta el período de de, momento de la exhumación según información que les habría facilitado el personal del cementerio, hasta el 1 de noviembre de 2024. El importe solicitado, sin documento justificativo del criterio empleado, se corresponde con las cantidades de 1.000 euros/día respecto los abuelos (500 euros por cada uno), y 500 euros día por los bisabuelos (250 euros cada uno), reclamando un total de 771.000 euros.

SEGUNDO.- Del expediente resultan acreditados los siguientes hechos:

El 12 de febrero de 2019 se inició el expediente administrativo 161/2018-CE para proceder a la declaración de caducidad de la unidad de sepultura por considerarla caducada desde 2013. Esa concesión correspondía a la concedida originariamente en 1914 para la bisabuela de la reclamante, y que fue objeto de cambio de titularidad *mortis causa* a favor de su abuela, por Decreto 2300/1989.

Por Decreto 5620, de 8 de mayo de 2019, se acuerda incoar el expediente y otorgar trámite de audiencia a las personas que constan en el Padrón Municipal, como posiblemente vinculadas con la titular de la sepultura.

Por otro lado, en julio de 2019, las reclamantes realizaron una consulta informativa para solicitar una nueva concesión de la unidad, solicitando la concesión de la sepultura por 75 años el 9 de julio de 2019. El Decreto n.º 10222, de 4 de septiembre de 2019, notificado el 6 de septiembre de 2019, otorga la concesión.

Ante esta situación, el Decreto n.º 14680, de 5 de diciembre de 2019, dio por finalizado y archivado el expediente 161/2018-CE, al no ser posible declarar la caducidad, tras haber otorgado en septiembre la nueva concesión sobre la unidad.

En consecuencia, la unidad partía de una concesión originaria caducada en 2013, que fue objeto de actuaciones para regularizarla entre 2017-2019, y terminó contando con un nuevo título concesional desde 2019, vigente hasta 2094.

El 2 de noviembre de 2023 las reclamantes solicitan al Ayuntamiento de Alcobendas información sobre el destino de los restos de sus familiares, al comprobar el día antes la apertura de la tumba y la desaparición de los restos.

El 16 de noviembre de 2023, los técnicos del Departamento de Mantenimiento del ayuntamiento, entonces competente, mantienen reunión con las reclamantes, comprometiéndose a contratar a una empresa especializada que identifique los restos trasladados al osario municipal, para proceder a una nueva inhumación, y a reponer la lápida a la unidad de sepultura.

Mediante oficio de 6 de marzo de 2024, el ayuntamiento informa a las reclamantes que se ha ordenado reponer la lápida a su estado, así como el inicio del procedimiento de contratación, para que un laboratorio especializado en la identificación genética identifique los restos de sus familiares.

El contrato es adjudicado a un primer laboratorio por Decreto 4863, de 4 de abril de 2024, y, posteriormente, el Decreto n.º 13299, de 1 de octubre de 2024, aprueba la sucesión contractual a otra empresa.

El 28 de octubre de 2024 el ayuntamiento se reúne con las reclamantes para informarles de la identificación positiva de parentesco, proponiendo la inhumación el 29 de octubre de 2024, fecha aceptada por la familia.

Finalmente, el 7 de noviembre de 2024, el ayuntamiento remite a las reclamantes el informe relativo al estudio genético, en el que se determina en uno de los restos una probabilidad de compatibilidad con el ADN familiar del 99,9997973 %, y se identifican resultados parciales compatibles con los otros tres familiares enterrados. No se elevaron los resultados a conclusión plena por tratarse de perfiles incompletos.

TERCERO. Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del correspondiente expediente.

El Decreto 136, de 8 de enero de 2025, del Ayuntamiento de Alcobendas, notificado al día siguiente, acuerda formalmente el inicio del expediente de responsabilidad patrimonial, la designación de la instructora, propone el traslado a la aseguradora municipal, requiere la aportación del documento que acredite la representación manifestada a favor de una de las reclamantes y la justificación de la concurrencia y evaluación económica del daño personal o material sufrido, así como la declaración de no haber sido indemnizadas, ni que vayan a serlo por compañía o mutualidad de seguros, ni por ninguna entidad pública o privada como consecuencia del daño sufrido o, en su caso, indiquen las cantidades recibidas, y formulen o aporten cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos.

Por su parte, el Cementerioinforma el 17 de febrero de 2025, que la exhumación se practicó el de de, tras indicarles el

técnico del Departamento de Mantenimiento que la unidad de sepultura en cuestión estaba caducada, procediendo a trasladar los restos al osario municipal como es habitual en esos casos.

El Ayuntamiento de Alcobendas emite el Decreto de 28 de febrero de 2025, en el que acuerda la apertura del período de prueba para recabar informe pericial de la empresa que realizó el estudio genético, así como el informe del Departamento de Mantenimiento de la Ciudad, con el fin de que explique el procedimiento para declarar la caducidad de la sepultura, la posterior exhumación, y la contratación de la empresa para el análisis genético de los restos mortales. Igualmente, se solicita el informe del Departamento de Patrimonio sobre el procedimiento seguido para la inhumación.

El 12 de marzo de 2025,, la empresa adjudicataria del contrato para elaborar el informe genético de los restos explica que el contrato suscrito con el ayuntamiento mediante Decreto 4863, de 4 de abril de 2024, titulado de “*servicios de análisis genético de restos cadavéricos para su identificación*”, fue cedido a otra empresa mediante contrato privado de compraventa de activos y pasivos de fecha 19 de marzo de 2024, elevándose a escritura pública el 24 de abril de 2024, y siendo aprobado por la entidad local mediante el Decreto 13299/2024, de 1 de octubre.

El 13 de marzo de 2025 se convoca a las reclamantes para que acudan el 25 de marzo de 2025 a la prueba pericial con el técnico de la empresa que realizó el estudio genético. El Departamento de Patrimonio levanta acta de ratificación pericial del laboratorio que llevó a cabo el estudio genético, estando presentes las reclamantes. Conforme se indica en aquella, el perito asevera que se identificaron los restos de los cuatro familiares. Ante esa afirmación, las reclamantes niegan que el informe remitido recogiera esas conclusiones. El laboratorio insiste en que los perfiles obtenidos para gran parte de los restos eran parciales

“aunque nosotros podríamos inicialmente decir son compatibles, aparece tras el procesado que permitirían identificarlos” entre las muestras genéticas. Continúa explicando la técnica del laboratorio que *“la única cuestión es que se identifica a la madre. El material biológico se analiza; hay 3 partes o 3 restos de los analizados que fueron huesos largos, con lo que podíamos trabajar y se identifican 3 de eso restos, dos que asume corresponde a X porque son compatibles con Y, y otro resto que correspondería a Z que sería la madre”*. Por último, la familia solicita información sobre cómo se identificaron los restos, y tras las explicaciones técnicas de la empresa, la reclamante *“indica que con el laboratorio no tiene ninguna objeción”*. Los familiares cuestionan la cadena de custodia por el personal del cementerio y la forma de confeccionar las sacas antes de ser retiradas por el laboratorio.

Por su parte, el Departamento de Mantenimiento de Edificios e Instalaciones Municipales remite dos informes, de fecha 19 de marzo de 2025, acompañando diecisiete anexos relativos a la tramitación del procedimiento de caducidad de la sepultura, a la renovación de la concesión, así como a la decisión sobre la exhumación y el procedimiento para la posterior inhumación.

En síntesis, los informes señalan que se procedió por error a la exhumación de los restos de los familiares de la reclamante, a pesar de constar en la Base de Datos Municipal la concesión de la sepultura por el Decreto 10222, de 4 de septiembre de 2019. Se comprueba que la empresa de apoyo al cementerio emitió la factura 0685/23, de 10 de julio, en la que se detalla como concepto, un servicio para la sepultura objeto de esta reclamación patrimonial, practicando las exhumaciones de los restos existentes el de de 2023.

Asimismo, el informe describe las actuaciones realizadas por los servicios municipales para dar respuesta a la petición de las

reclamantes el 2 de noviembre de 2023, al comprobar la retirada de la lápida y la inexistencia de restos de sus antepasados.

Mediante escrito de 3 de abril de 2025, las reclamantes aportan prueba documental, acta de inhumación de 29 de octubre de 2024, con las fotografías tomadas por los familiares a los restos, informe del laboratorio de 7 de noviembre de 2024, y el acta de reunión de 25 de marzo de 2025 en la que se procede a la ratificación pericial del laboratorio. Como conclusión, las reclamantes consideran que no existe certeza sobre la identidad de los restos inhumados en la unidad de sepultura familiar.

En el Decreto 5207, de 4 de abril de 2025, el ayuntamiento admite a trámite la prueba propuesta por la parte, suspende el plazo máximo de resolución del procedimiento, y solicita nuevos informes de los servicios municipales involucrados.

El Ayuntamiento de Alcobendas, mediante oficio de 10 de junio de 2025, notificado el 11 de junio, informa del nuevo contrato en tramitación para realizar otro estudio genético de los restos, previa exhumación. Para ello, necesitan saber si las reclamantes quieren un cierre provisional de la lápida tras la extracción y si desean esperar a septiembre/octubre para la nueva exhumación, con el fin de evitar la posible alteración que puede ocasionar el calor en el estado de los restos.

Con el escrito fechado el 16 de noviembre de 2025, se aportan las correspondientes autorizaciones por la madre y resto de hermanas a favor de la hermana actuante; manifiestan que no han recibido indemnización por ninguna compañía, mutualidad, ni entidad pública o privada, y reiteran la discordancia entre la información facilitada verbalmente por el ayuntamiento el 28 de octubre de 2024 y el contenido del estudio genético recibido el 7 de noviembre de 2024.

Reiteran las incoherencias visibles apreciadas el día de la entrega de los restos, por lo que insisten en la falta de certeza de los restos depositados en la tumba de la familia, solicitando la restitución de las cosas al estado previo a la exhumación, estimando necesario incrementar la indemnización cuya determinación posponen a un momento posterior.

En respuesta a las peticiones de la familia, el Decreto 16492, de 26 de noviembre de 2025 adjudica un nuevo contrato menor a otro laboratorio para la identificación de los restos, procediendo a la exhumación el 11 de diciembre de 2025.

La empresa emite informe el 11 de marzo de 2026, notificado a las reclamantes el 25 de marzo. A continuación, el 10 de abril de 2026, el Departamento de Patrimonio levanta acta de aclaración de los resultados contenidos en ese informe pericial, concluyendo lo siguiente:

“Durante la reunión se dejó constancia de que los análisis genéticos practicados han permitido identificar como compatibles con el perfil genético de la familia de las reclamantes únicamente determinadas muestras concretas de carácter fragmentario, procedentes de algunas de los sacos analizados, conforme a lo detallado en el informe emitido por el laboratorio.

Se indicó igualmente que el resto de las muestras analizadas no han resultado compatibles con los perfiles genéticos aportados, y que las muestras identificadas no permiten, en el estado actual la recuperación ni restitución de restos completos correspondientes a los familiares a los que se refiere la reclamación.

Las reclamantes manifestaron que esta circunstancia constituye el fundamento de la reclamación patrimonial presentada, solicitando que se tenga en cuenta a efectos de una eventual reparación o

compensación en el marco del procedimiento administrativo en tramitación.

Por parte de la representación municipal se recordó que la cuestión se encuentra integrada en un procedimiento de reclamación patrimonial pendiente de resolución por el órgano competente, sin que el contenido de la presente reunión tenga carácter resolutorio ni suponga alteración del procedimiento en curso”.

Las reclamantes solicitan que conste en acta que, “de todas las muestras, las muestras recogidas de un trozo de fémur de unos dientes y la de una tibia mostraron diferentes porcentajes de compatibilidad. El resto de muestras recogidas de estas mismas sacas no mostraron compatibilidad. Por lo que no damos por recuperados los restos de los dos abuelos y dos bisabuelos enterrados antes de ser profanada la tumba. Me sigo preguntando de quién son los restos con los que se confeccionaron las sacas”.

A continuación, el Decreto 7607, de 14 de mayo de 2026, designa una nueva instructora del procedimiento. En escrito de 20 de mayo de 2026, las reclamantes manifiestan que no tienen relación con el cambio de instructora a quien ni siquiera conocían, y reiteran que la indemnización económica se concretará tras valorar el perjuicio ocasionado por la pérdida de los restos de los padres, abuelos y bisabuelos para toda su familia.

Por último, el 25 de mayo de 2026, se emite la propuesta de resolución desestimatoria de la presente reclamación de responsabilidad patrimonial, por falta de antijuricidad del daño sufrido.

CUARTO.- El día 1 de junio de 2026, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de

dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 389/26, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Yolanda Hernández Villalón, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a quince mil euros, a solicitud de un órgano legitimado para ello, a tenor del artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Las reclamantes ostentan legitimación activa, al amparo del artículo 4 de la LPAC, del artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), al ser titulares de la concesión de la unidad de enterramiento y ostentar el derecho funerario sobre los restos en ella contenidos, de conformidad con el Decreto 10222/2019, de 4 de septiembre, del Ayuntamiento de Alcobendas, en relación con el artículo 80 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio. Asimismo, su legitimación activa deriva de ser familiares en línea directa descendente de los desaparecidos (art. 659 del Código Civil).

En la propuesta de resolución se ha considerado debidamente acreditada la representación que ostenta una de las reclamantes, respecto su madre y sus tres hermanas, en virtud de las autorizaciones de representación presentadas a su favor. No obstante, se trata de documentos privados y, conforme tiene establecido esta Comisión Jurídica Asesora, tal medio resulta insuficiente a tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de la LPAC. En todo caso, al haberse tramitado el procedimiento al completo, se procederá a continuar con el análisis de la consulta por este órgano.

Respecto de la legitimación pasiva, la reclamación objeto del presente dictamen se dirige contra el Ayuntamiento de Alcobendas, competente en materia de cementerios, ex. artículo 25.2 j) en relación con el artículo 26.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), títulos que justifican la interposición de la reclamación contra dicho ayuntamiento.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

En el presente caso, las reclamantes solicitan información sobre lo ocurrido con los restos de sus familiares el 2 de noviembre de 2023, y presentan reclamación de responsabilidad patrimonial el 6 de noviembre de 2024.

Sin embargo, no es hasta la fecha del segundo informe del estudio genético, 11 de febrero de 2026, confirmatorio de la recuperación de los restos de sólo uno de los cuatro familiares, cuando ha quedado determinado el alcance del efecto lesivo de los hechos cuestionados. Por tanto, la reclamación se presentó dentro del plazo de prescripción del artículo 67 de la LPAC.

En cuanto al procedimiento, se observa que se han recabado los informes de los servicios técnicos municipales, según exige el artículo 81.1 de la LPAC, y una vez instruido el procedimiento, se ha conferido el trámite de audiencia a la parte interesada (artículo 82 de la LPAC). Finalmente, conforme al artículo 81.2 de la LPAC, se ha incorporado una propuesta de resolución.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española y su desarrollo tanto en la LPAC como en la LRJSP. Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido, recuerdan la Sentencia de 7 de marzo de 2025 (recurso 943/2022) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y la Sentencia de 17 de noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 443/2019), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el

ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En este caso, existe daño moral derivado de la imposibilidad de recuperar la totalidad de los restos de los familiares, de conformidad con lo reconocido en el informe de 10 de abril de 2026 del Departamento de Patrimonio de la entidad local, emitido en virtud de las conclusiones del último informe del estudio genético efectuado el 11 de marzo de 2026.

Por otro lado, en el expediente consta acreditada la relación de causalidad. El ayuntamiento admite que incurrió en un error material, que motivó la exhumación indebida efectuada el de de El error deriva de la confusión generada por el inicio del procedimiento para declarar la caducidad de la concesión de la unidad de enterramiento en 2017, otorgando una nueva concesión sobre la misma unidad el 4 de septiembre de 2019, antes de haberla declarado caducada. La propuesta de resolución reconoce que no se verificó en la base informática municipal (CEMEN) el dede, momento en el que se procedió a la exhumación, la situación actualizada del estado de la concesión sobre esa unidad, en su caso, se habría comprobado que la nueva concesión aparecía registrada desde 2019.

En consecuencia, en el expediente consta acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos con la exhumación inicial, y el funcionamiento indebido del servicio público.

QUINTA.- A continuación, constatada la relación de causalidad, procede examinar si el daño es antijurídico.

El ayuntamiento considera que la valoración de este aspecto requiere ponderar los antecedentes y la adecuada tramitación del caso, por lo que entiende que el debate jurídico no puede limitarse a la existencia del error material del de de, conocido por las

reclamantes el 1 de noviembre de ese mismo año, sino que debe integrar la totalidad de las actuaciones realizadas para intentar reparar el daño causado, consistentes en la recuperación de la lápida y la reposición a la sepultura y la tramitación de dos procedimientos administrativos para contratar las respectivas empresas de estudio genéticos con el fin de recuperar los restos familiares.

Sentado lo anterior, conviene recordar que el título concesional otorgado mediante Decreto 10222/2019 señala expresamente:

“SEGUNDO.- (...)

Asimismo, se tendrá que solicitar la correspondiente autorización para los supuestos de inhumaciones, exhumaciones, reducción de restos, traslados, movimiento de lápidas y tapas, así como para el resto de actuaciones que se pretendan realizar sobre la unidad concedida.”

En este caso, la concesión demanial concedida por Decreto 10222/2019 a favor de las reclamantes hasta 2094, el ayuntamiento admite que se encontraba incorporada a la base de datos CEMEN, por tanto, la exhumación efectuada el de de, se realizó sin contar con un requisito esencial, el consentimiento de los familiares-titulares de la unidad de sepultura.

Asimismo, el ayuntamiento reconoce que, con independencia de las actuaciones iniciadas para declarar la caducidad de la concesión inicial, el Decreto 14680, de 5 de diciembre de 2019 acordó su finalización, achacando lo ocurrido para la exhumación a “la falta de comprobación efectiva de la situación vigente antes de la actuación material de de de, es decir, a una falta de diligencia debida para comprobar el estado de la concesión de la sepultura en ese momento.

En un caso de falta de coordinación administrativa, la sentencia de 1 de febrero de 1999 (rec. 2075/1996), del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, reconoció la existencia de responsabilidad patrimonial del ayuntamiento, porque no se excluyó el nicho afectado del expediente de desalojo, a pesar de constar la renovación por los familiares para mantenerlo.

De conformidad con todo lo señalado, el daño es antijurídico porque las reclamantes eran titulares de una concesión que producía efectos desde 2019, y amparaba su derecho de sepultura hasta 2094 en la unidad por la que habían abonado las correspondientes tasas.

En consecuencia, concurren los requisitos justificativos de la existencia de responsabilidad patrimonial al existir relación de causalidad y haberse originado un daño antijurídico para los titulares de la concesión.

SEXTA.- Admitida la existencia de la responsabilidad patrimonial, procede abordar la determinación del importe de la indemnización.

Los reclamantes solicitan una indemnización de 711.000 euros, sin ningún desglose de los aspectos a valorar, ni los criterios aplicables, refiriendo que se ha vulnerado su derecho religioso a honrar la memoria de sus antepasados.

El ayuntamiento razona en la propuesta de reclamación que la cantidad reclamada carece de justificación, y a efectos meramente dialécticos, señala que sería desproporcionada cualquier indemnización superior a 15.000 euros en total, especialmente teniendo en cuenta el gasto asumido por la entidad local para responder a las peticiones de los reclamantes con el fin de conseguir la reparación *in natura*. Añade, que la cuantificación propuesta es acorde con la prevista en la sentencia núm. 257/2022, del Juzgado Contencioso Administrativo de

Pamplona, que reconoció una indemnización de 18.000 euros, por la pérdida de tres cuerpos.

A la hora de determinar la indemnización para compensar los daños morales en este tipo de supuestos, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2000 (rec. 2005/1995), señala que: *“para compensar el daño moral padecido en sí mismo considerado, habida cuenta de la libertad de apreciación a la que es necesario acudir para fijar la cuantía de la indemnización en los supuestos de daño moral, por no ser éste directamente cuantificable, y realizando una comparación con la indemnización concedida en casos de muerte o graves daños morales”,* consideró suficiente una indemnización equivalente a los actuales 12.000 euros, valorando, en ese caso, la escasa diligencia de los familiares para recuperar los restos de sus antepasados.

En un caso relacionado con el que nos ocupa, examinado en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de octubre de 2002 (rec. 182/2001), los demandantes creyeron que su hijo estaba enterrado donde eligieron, pero se trataba de otro fallecido, padeciendo una exhumación, la realización de nuevas pruebas de identificación y una nueva inhumación, de modo que los daños morales se cuantificaron en 6.000 euros.

A su vez, la sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo n.º 1 de Vitoria, de 30 de noviembre de 2020, (rec. 562/2018), confirma la indemnización consensuada por ambas partes (12.000 euros), para responder del *pretium doloris* derivado de la imposibilidad de recuperar los restos de la esposa (aplicando la doctrina jurisprudencial contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2000), cantidad que es incrementada a 18.000 euros, al incluir los daños derivados del traslado también de los restos de los padres. La sentencia acude al criterio de ponderación, en lugar del aritmético, para determinar el importe de la indemnización:

“La intensidad del impacto emocional de no poder rememorar de esta forma icónica y espiritual a sus seres queridos, como proyección del yo, tiene un precio, que podemos situar en 12.000 euros, ya que hay acuerdo en esta cifra; pero, a partir de ahí, considerando que se trata de tres familiares directos que estaban siendo rememorados desde hacía décadas en ese panteón, podemos considerar este número como factor, no de multiplicación sino de ponderación, e incrementar esa cifra en un 50% de la misma para llegar a los 18.000 euros”.

Trasladando lo expuesto al caso, dado que solo existe seguridad de haber recuperado uno de los cuatro familiares enterrados inicialmente en la unidad de sepultura, se considera proporcionada la indemnización global ya actualizada de 20.000 euros para todas las reclamantes.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la presente reclamación de responsabilidad patrimonial, reconociendo el derecho a indemnizar los daños morales sufridos, en los términos expuestos en la consideración jurídica sexta.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 15 de julio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 454/26

Sra. Alcaldesa de Alcobendas

Pza. Mayor, 1 – 28100 Alcobendas