



ASUNTO: INFORME JURÍDICO SOBRE LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA FISCAL N.º 11 REGULADORA DE LA TASA POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS FUNERARIOS DEL CEMENTERIO MUNICIPAL Y POR LA TARMIAACIÓN DE EXPEDIENTES Y EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS A INSTANCIA DE PARTE.

Dña. Gloria Muñoz Peña, Titular de la Asesoría Jurídica del Excmo. Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, en relación con el expediente de referencia y de conformidad con lo previsto en el artículo 129 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el Decreto de Alcaldía núm. 2025/5841, de fecha 7 de octubre de 2025, emite **INFORME** en base a los extremos que se deducirán de los siguientes:

ANTECEDENTES

- La presente modificación de la Ordenanza Fiscal n.º 11, reguladora de la tasa por la prestación de servicios del cementerio municipal y por la tramitación de expedientes y expedición de documentos a instancia de parte, responde a la necesidad de adaptar la regulación vigente a la evolución de las prácticas funerarias y a las nuevas necesidades detectadas en el municipio.

En particular, el incremento progresivo de la incineración como práctica funeraria habitual ha generado una creciente demanda de espacios destinados al depósito de urnas cinerarias, resultando necesario incorporar los columbarios como una modalidad específica de unidad de enterramiento dentro de la Ordenanza.

La modificación tiene por objeto establecer la regulación jurídica y económica aplicable a dichos columbarios, determinando las tasas correspondientes a su concesión y utilización, así como las condiciones básicas de adjudicación y uso, garantizando al mismo tiempo la adecuada financiación y sostenibilidad económica del servicio municipal de cementerio, de conformidad con lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

- Documentación incorporada en el expediente:





- o Estudio económico para la implantación de las tasas de columbarios.
- o Informe del Servicio de Administración y Disciplina Ambiental de fecha 20 de abril de 2026.
- o Memoria justificativa del Servicio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de fecha 6 de mayo de 2026.
- o Borrador del proyecto de modificación.
- o Informe-Propuesta favorable de la Adjuntía del Servicio de Gestión de Ingresos de fecha 21 de mayo de 2026.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Legislación aplicable.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de La Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Circular n.º 2/2025 del Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de El Puerto de Santa María de fecha 2 de octubre de 2025.
- Reglamento Orgánico del Gobierno y la Administración Municipal (ROGAM).

SEGUNDO.- Consideraciones jurídicas.

Primera. Marco normativo.

El municipio, según dispone el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Asimismo, en su calidad de administración pública de carácter territorial, y siempre dentro de la esfera de sus competencias, de acuerdo con el artículo 4 de la LRBRL corresponde a este ayuntamiento la potestad reglamentaria y de autoorganización.



Aprobada la Ordenanza Fiscal n.º 11 reguladora de la tasa por prestación de servicios de cementerio municipal y tramitación de expedientes y expedición de documentos a instancia de parte, y una vez que surgen nuevas necesidades de actualización, se debe proceder a la modificación de esta. Para la modificación de la Ordenanza deberán seguirse los mismos trámites que para su aprobación; artículo 56 del TRRL.

Dicha Ordenanza municipal es una disposición administrativa de aplicación sólo en el municipio y de rango inferior a la Ley, sujeta a un procedimiento formal de aprobación.

Por su parte, el TRLRHL dispone lo siguiente:

Artículo 12. Gestión.

- 1. La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo.*
- 2. A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa.*

Artículo 15. Ordenanzas fiscales.

- 1. Salvo en los supuestos previstos en el artículo 59.1 de esta ley, las entidades locales deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos.*
- 2. Respecto de los impuestos previstos en el artículo 59.1, los ayuntamientos que decidan hacer uso de las facultades que les confiere esta ley en orden a la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias, deberán acordar el ejercicio de tales facultades, y aprobar las oportunas ordenanzas fiscales.*
- 3. Asimismo, las entidades locales ejercerán la potestad reglamentaria a que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de esta ley, bien en las ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, bien mediante la aprobación de ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales.*

Artículo 16. Contenido de las ordenanzas fiscales.

- 1. Las ordenanzas fiscales a que se refiere el apartado 1 del artículo anterior contendrán, al menos:*
 - a) La determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo.*



b) Los regímenes de declaración y de ingreso.

c) Las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

Asimismo, estas ordenanzas fiscales podrán contener, en su caso, las normas a que se refiere el apartado 3 del artículo 15.

Los acuerdos de aprobación de estas ordenanzas fiscales deberán adoptarse simultáneamente a los de imposición de los respectivos tributos.

Los acuerdos de modificación de dichas ordenanzas deberán contener la nueva redacción de las normas afectadas y las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

2. Las ordenanzas fiscales a que se refiere el apartado 2 del artículo anterior contendrán, además de los elementos necesarios para la determinación de las cuotas tributarias de los respectivos impuestos, las fechas de su aprobación y el comienzo de su aplicación.

Asimismo, estas ordenanzas fiscales podrán contener, en su caso, las normas a que se refiere el apartado 3 del artículo 15.

Los acuerdos de aprobación de ordenanzas fiscales deberán adoptarse simultáneamente a los de fijación de los elementos regulados en aquéllas.

Los acuerdos de modificación de dichas ordenanzas se ajustarán a lo dispuesto en el último párrafo del apartado anterior. “

Segunda. Procedimiento a seguir.

1. Consulta pública previa, audiencia e información pública.

El artículo 133 de la LPAC dispone lo que sigue:

“1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella



tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.”

En el supuesto que nos ocupa, se ha de referir la sentencia n.º 108/2023 de fecha 31 de enero de 2023 del Tribunal Supremo que en su Fundamento de Derecho quinto expone lo siguiente:

*“Por tanto, no ofrece duda la relación de ley especial por razón de la materia, frente a la regulación general de la potestad reglamentaria local, contenida en la legislación de régimen local. Esta condición de procedimiento establecido por una ley especial por razón de la materia, al amparo de la Disposición Adicional Primera, 1ª LPAC, determina que sean de aplicación las normas específicas del procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales, contenidas actualmente en el art. 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), tanto respecto a JURISPRUDENCIA como a la no exigencia de trámites previstos en la LPAC, como es la consulta pública previa del art. 133.1 LPAC, como respecto a los trámites adicionales o distintos que se prevén en el TRLHL. Por lo demás, es de reseñar que **las reglas procedimentales del art. 17 del TRLHL establecen en sí mismas un procedimiento completo que resulta aplicable por efecto de la ley especial por razón de la materia, sin que pueda considerarse, en modo alguno, que resulte necesario acudir a ninguna norma supletoria, ex art. 149.3 CE, para completar la regulación del procedimiento, por lo que tampoco por esta vía puede ser de aplicación la regulación contenida en el art. 133.1 LPAC.**”*

Por ende, **en el caso de las ordenanzas fiscales no resulta necesario cumplir los trámites previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015**, del Procedimiento Administrativo Común, ya que, tal y como ha señalado la doctrina del Tribunal Supremo, el procedimiento regulado en los artículos 15 a 19 del TRLHL



constituye una regulación especial y completa en materia de elaboración y aprobación de ordenanzas fiscales, sin necesidad de acudir supletoriamente a la LPAC para integrar o complementar dicho procedimiento.

2. Tramitación.

La aprobación o modificación de ordenanzas fiscales cuenta con regulación específica en el **artículo 17 TRLRHL**:

“Artículo 17. Elaboración, publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales.

1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

2. Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial.

3. Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.

4. En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación. (...)”

A dicha regulación específica se refiere el artículo 111 LRBRL:

“Artículo 111.

Los acuerdos de establecimiento, supresión y ordenación de tributos locales, así como las modificaciones de las correspondientes Ordenanzas fiscales, serán aprobados, publicados y entrarán en vigor,



de acuerdo con lo dispuesto en las normas especiales reguladoras de la Imposición y Ordenación de tributos locales, sin que les sea de aplicación lo previsto en el artículo 70.2 en relación con el 65.2, ambos de la presente Ley.”

El **Plan Normativo del ejercicio 2026** del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, fue aprobado por acuerdo de Pleno de fecha 10 de abril de 2026 y en el mismo se **incluye la Ordenanza** objeto del presente informe.

Por otra parte, de acuerdo con la **Instrucción/Circular n.º 2/2025 del Alcalde-Presidente** del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María de fecha 2 de octubre de 2025, inspirada en la mencionada sentencia del Tribunal Supremo, en su PUNTO PRIMERO determina:

“De acuerdo con ello, la Circular de este Alcalde de fecha 20/03/2018, relativa al “plan normativo y tramitación de normas” no será de aplicación al procedimiento de elaboración o modificación de Ordenanzas Fiscales, que se ajustará a lo establecido en el artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL)”.

Además, el PUNTO SEGUNDO de la citada Instrucción/Circular se pronuncia sobre la **innecesidad de un informe de la Intervención General con carácter previo**:

“La innecesidad del informe de la Intervención General resulta de lo establecido en los artículos 7 y 29 del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local y artículo 4 del RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.”

3. Órgano competente.

Respecto al órgano competente para aprobar la modificación de Ordenanza, siendo este municipio de Gran Población, de acuerdo con el artículo 127.1 LRBRL y 17 a) ROGAM **corresponde a la Junta de Gobierno Local la aprobación de los proyectos de ordenanzas, sometiéndose al Pleno de la Corporación Municipal el acuerdo de aprobación inicial y, en su caso, el de resolución de las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobación definitiva** (artículo 123 de la LRBRL).

En aplicación del artículo 123.2 LRBRL, el quorum necesario para la adopción de los referidos acuerdos de Pleno es el de mayoría simple del número legal de miembros de la Corporación.

Tercera. Cumplimiento de los principios de buena regulación.



Las propuestas que se plantean cumplen con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 LPAC ya que:

- a) Se justifican por una razón de interés general, lo que supone el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia.
- b) No suponen ninguna restricción de derechos, por lo que cumplen con el principio de proporcionalidad.
- c) Los textos propuestos son coherentes con el resto de normativa local, autonómica y estatal, facilitando su conocimiento y comprensión, cumpliendo el principio de seguridad jurídica.
- d) En aplicación del principio de eficiencia, las propuestas no implican cargas administrativas innecesarias o accesorias.
- e) Por último, cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Cuarta. Sobre la legalidad de las propuestas.

Asimismo, sobre la legalidad de las propuestas se pronuncia el informe del Adjunto del Servicio de Gestión de Ingresos de fecha 21 de mayo de 2025, disponiendo lo que sigue:

“Cumplimiento de la legalidad de la propuesta de modificación:

El art. 20 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2003 de 5 de marzo establece que:

Artículo 20. Hecho imponible

1. Las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las entidades locales por:

A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados: Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias. Cuando los



bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

2. Se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por éste en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras. (...)

4. Conforme a lo previsto en el apartado 1 anterior, las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes: (...)

p) Cementerios locales, conducción de cadáveres y otros servicios fúnebres de carácter local”.

Por tanto, en ese sentido la propuesta está dentro de las potestades municipales, conforme al ordenamiento jurídico.

El artículo 24, apartado 2 del TRLRHL, dice:

“2. En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente.”

Por ello, la propuesta presentada por la Adjuntía de Servicio de Gestión de Ingresos, en el que se establecen nuevas tasas basadas en el estudio de costes, igualmente cumple lo dispuesto en el citado precepto.”

A mayor abundamiento, **del examen del expediente administrativo se constata que el mismo se encuentra completo y debidamente conformado para su tramitación.** En particular, y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo de la Circular de la Alcaldía n.º 2/2025, se verifica que el Servicio gestor ha justificado adecuadamente la necesidad y oportunidad de la modificación propuesta, incorporándose asimismo al expediente el correspondiente estudio económico-financiero para la determinación y cuantificación de las nuevas tasas, así como el informe favorable del Servicio competente e informe-propuesta.



En consecuencia, puede concluirse que **el expediente cumple con los requisitos documentales y procedimentales exigibles para la tramitación de la modificación de la Ordenanza Fiscal.**

Quinta. Transparencia.

Conforme al artículo 129.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en aplicación del principio de transparencia, las administraciones públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

En este sentido, señala el artículo 7 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda.

CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto, **se informa favorablemente el proyecto de modificación de la Ordenanza Fiscal n.º 11 reguladora de la tasa por prestación de servicios de cementerio municipal y tramitación de expedientes y expedición de documentos a instancia de parte en el municipio de El Puerto de Santa María**, al considerarse que su contenido se ajusta plenamente a la normativa de aplicación y a los principios de legalidad, seguridad jurídica y buena administración, en los términos detallados a lo largo del presente informe.

En consecuencia, no se aprecian inconvenientes de carácter jurídico ni procedimental que impidan su aprobación por la Junta de Gobierno Local, ni su posterior elevación al Pleno de la Corporación para su tramitación y, en su caso, aprobación definitiva, todo ello sin perjuicio del cumplimiento de los trámites adicionales que resulten preceptivos durante el procedimiento.

Este es mi informe, que emito sin perjuicio de otro mejor fundado en Derecho y a salvo del superior criterio de la Corporación. Documento firmado electrónicamente.





La Titular de la Asesoría Jurídica

Fdo. Gloria Muñoz Peña

