



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 21 de octubre de 2004, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la Policía Sanitaria Mortuoria en la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 30 de septiembre de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la Policía Sanitaria Mortuoria en la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de octubre de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 661/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, cuarenta y cuatro artículos, una disposición adicional, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.



El preámbulo del proyecto expone que la norma se dicta por la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el ejercicio de sus competencias de desarrollo normativo y de ejecución de la legislación del Estado en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 34.1.1ª de su Estatuto de Autonomía, y por la intervención pública que a la Administración Autonómica le atribuyen las Leyes 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, en aquellas actividades públicas y privadas que puedan tener consecuencias negativas para la salud, sin perjuicio de las competencias que, en materia de policía sanitaria mortuoria, ostentan los Ayuntamientos, por aplicación de las Leyes 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León.

La necesidad de modificación de la normativa en esta materia viene impuesta por la antigüedad de su regulación (Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, aprobado por el Decreto 2263/1974, de 20 de julio) y las competencias en materia de sanidad asumidas, en la etapa preautonómica, por el Consejo General de Castilla y León, mediante el Decreto 21/1981, de 30 de octubre, de asunción de competencias transferidas por el Estado en materia de sanidad, por los cambios en las causas de mortalidad, la epidemiología de las enfermedades transmisibles, las necesidades de la sociedad y sus nuevos valores, la demanda de los castellanos y leoneses en relación con la sanidad mortuoria, así como la agilización y simplificación de los requisitos y procedimientos administrativos previstos.

Las novedades más destacables en la disposición son las de establecer las condiciones para el ejercicio de la tanatopraxia y las relativas a la conducción y traslado de los cadáveres, habida cuenta del incremento y mejora de las vías de comunicación y de los avances técnicos. Se regula la utilización de cadáveres y restos humanos con fines investigadores y docentes, su traslado y destino final, el régimen de autorización de los tanatorios y velatorios de cadáveres y la incineración de ellos, derivada de los cambios de usos y costumbres de la sociedad.



La parte dispositiva se estructura en nueve capítulos, más la disposición adicional única, y las transitorias, derogatoria y finales.

El capítulo I, bajo la rúbrica de “disposiciones generales”, comprende los artículos 1 a 6, que regulan el objeto y ámbito de aplicación, las definiciones de los conceptos utilizados en la norma, las competencias administrativas de la Comunidad Autónoma y de los Ayuntamientos en la materia, la clasificación sanitaria de los cadáveres y el destino final de éstos y de los restos cadavéricos y humanos, y el tratamiento de los restos humanos en el orden sanitario, respectivamente.

El capítulo II, “tanatopraxia”, abarca los artículos 7 a 9, para regular, respectivamente, las condiciones generales y la conservación transitoria y el embalsamamiento de los cadáveres.

El capítulo III (artículos 10 a 17), intitulado “conducción y traslado de cadáveres”, regula las condiciones generales para la conducción y el traslado de los cadáveres, los tipos y características de los féretros, los medios de transporte funerario, las características de los coches fúnebres y furgones de transporte, la conducción inicial y ordinaria de cadáveres, su traslado y la autorización sanitaria para éste.

El capítulo IV, “inhumación, cremación y exhumación de cadáveres”, contiene la regulación de la inhumación y cremación en el artículo 18, y de la exhumación en el 19.

El capítulo V lleva la rúbrica de “utilización de cadáveres y restos humanos con fines de investigación y docencia” y lo integran los artículos 20, con la misma denominación que el capítulo, y 21, que regula el transporte y destino final de aquéllos.

El capítulo VI, “servicios funerarios, empresas e instalaciones”, comprende los artículos 22 a 31, para regular los servicios funerarios, las prestaciones de las empresas funerarias, las condiciones generales de éstas, la autorización y registro de empresas e instalaciones funerarias, el libro de registro de las empresas de esta naturaleza, las condiciones generales de los tanatorios y velatorios, las condiciones específicas de los velatorios y de los



tanatorios, la autorización de ambos y la exposición de cadáveres en lugares públicos.

El capítulo VII, "crematorios", regula los requisitos de éstos, su libro de registro, las cenizas y la autorización de los crematorios, en los artículos 32 a 35.

El capítulo VIII, con el título de "cementeros", regula, en los artículos 36 a 43, las condiciones generales de aquéllos, las autorizaciones sanitarias para su instalación y funcionamiento, la documentación necesaria para los proyectos de construcción, ampliación y reforma, las fosas y nichos, la administración de los cementeros, la suspensión de enterramientos y la clausura de los cementeros.

El capítulo IX, sobre "infracciones y sanciones", contiene un único artículo 44, para la regulación del régimen sancionador.

La disposición adicional única faculta a la Consejería competente en materia sanitaria para regular el procedimiento de acreditación para la realización de prácticas de tanatopraxia.

Las disposiciones transitorias regulan las siguientes cuestiones de derecho intertemporal: la realización de las prácticas de conservación y embalsamamiento hasta que se establezca el procedimiento de acreditación de las mismas (primera); el periodo de adaptación de las empresas funerarias autorizadas en la Comunidad a las prescripciones del decreto (segunda); el periodo de adaptación de los tanatorios, velatorios, crematorios y cementeros a las condiciones de la norma (tercera); la adaptación, por parte de los Municipios, de sus ordenanzas o reglamentos de regulación de los cementeros y de los servicios funerarios a las disposiciones del decreto (cuarta); y, por último, la obligación de los Ayuntamientos de remitir a la Dirección General competente los datos de las autorizaciones, modificaciones o bajas de las empresas e instalaciones funerarias (quinta).

La disposición derogatoria abroga el Decreto 246/1991, de 8 de agosto, de régimen de traslados en el ámbito de la Comunidad Autónoma y las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan o contradigan lo establecido en el decreto.



La disposición final primera establece, como aplicación supletoria, el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, aprobado por el Decreto 2263/1974, de 20 de julio.

La disposición final segunda otorga al Consejero de Sanidad la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución del decreto.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes documentos:

1.- Borrador del proyecto de decreto sometido a consulta.

En el expediente no obra el borrador del anteproyecto de la norma sometido a consulta en el trámite de audiencia, remisión que, si bien no es exigible legalmente, es muy útil para este Órgano Consultivo pues permite comprobar cuáles de las observaciones y sugerencias formuladas por los interesados han sido tenidas en cuenta e incorporadas al texto sometido a consulta posterior. Por tanto, sería muy conveniente la expresión de estos extremos en el apartado de la Memoria intitulado "cumplimiento del trámite de audiencia", bien por la mención expresa de las observaciones y sugerencias aceptadas, bien transponiéndolas en negrita al texto remitido para consulta a este Consejo, como acertadamente ha hecho la Administración Autonómica con ocasión de otros anteproyectos.

2.- Memoria justificativa, comprensiva de los siguientes apartados:

A) Marco normativo en el que pretende incorporarse el decreto. Se estructura, a su vez, en tres apartados:

I.- Normas en las que se ampara:

- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.



- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León.
- Real Decreto 2259/1981, de 19 de octubre, sobre traspaso de competencias, funciones y servicios en materia de sanidad al Consejo General de Castilla y León.

II.- Normas concordantes:

- Normas organizativas: Decreto 77/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad.
- Normas sustantivas: Decreto 2263/1974, de 20 de julio, que aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.

III.- Normas que deroga: Decreto 246/1991, de 8 de agosto, por el que se regula el régimen de traslados de cadáveres en el ámbito de la Comunidad autónoma.

IV.- Regulación en otras comunidades Autónomas: Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla la Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra y País Vasco.

B) Necesidad y oportunidad de la norma.

La normativa vigente en materia de policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León está constituida por el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, aprobado por el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, modificado en el ámbito de la Comunidad y en lo relativo al régimen de



traslados por el Decreto de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social 246/1991, de 8 de agosto.

Las razones justificativas aducidas para la elaboración de una nueva norma sobre la materia son la antigüedad del Reglamento estatal de 1974, los cambios culturales y sociales, las condiciones técnicas, los recursos sociales, los conocimientos y la situación epidemiológica de las enfermedades consideradas como transmisibles, las mejoras de las vías de comunicación y de los medios de transporte y la donación de órganos.

C) Estudio económico.

Según se expresa en este apartado de la Memoria, el proyecto de decreto no supone coste económico alguno porque no exige incremento de los recursos materiales ni personales de la Consejería de Sanidad, ni en sus servicios centrales y periféricos ni en su actual estructura administrativa.

3.- Cumplimiento del trámite de audiencia.

En aplicación de lo establecido en el artículo 75.3.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el proyecto de decreto, en su fase de borrador, se ha sometido al trámite de audiencia y de consultas preceptivas hasta el 18 de noviembre de 2003, en que finalizó el plazo para evacuarlas. Así, por la Dirección General de Salud Pública y Consumo se remitió el proyecto y han formulado observaciones y sugerencias al mismo el Observatorio de Salud, el Servicio de Vigilancia Epidemiológica y Enfermedades Transmisibles, el Servicio de Inspección y Control de Consumo. Igualmente, se remitió a todos los Servicios Territoriales de Sanidad, formulando observaciones únicamente los de León y Segovia.

Asimismo, en el trámite de audiencia, se envió el proyecto de disposición a la Asociación de Forenses de Castilla y León, respondiendo los Institutos de Medicina Legal de Palencia, Salamanca y Valladolid, los médicos forenses del partido judicial de León y otros a título particular. Igualmente se remitió y han formulado observaciones la Universidad de Salamanca, el Consejo de Colegios Oficiales de Médicos de Castilla y León, el Consejo Castellano y Leonés de Consumidores y Usuarios, la Asociación Regional de Empresas de Servicios Funerarios de Castilla y León (AFUCAL) y la Asociación Funeraria de España



(AFUES). Finalmente, se remitió a consulta y no han contestado la Universidad de Valladolid y la Federación Regional de Municipios y Provincias.

4.- Petición de informe a las restantes Consejerías, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 76, en relación con el artículo 75.4, de la Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León.

5.- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Segunda, de acuerdo con lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.



2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

En el presente caso, tal documentación viene constituida por los siguientes elementos:

- Estudio del marco normativo, en el que se incluye la tabla de vigencias contenida en un apartado diferente.
- El informe sobre su necesidad y oportunidad.
- El estudio económico, que señala que “de la aplicación del presente Proyecto no se deriva la necesidad de incrementar los recursos materiales ni personales de la Consejería de Sanidad, ni en sus servicios centrales ni en los periféricos, porque no es necesaria modificación alguna de la estructura administrativa actual, por tanto no supone ningún coste”.
- Consultas realizadas a las Consejerías y a los sectores interesados.
- El informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad.

Por todo lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales establecidas para la elaboración de disposiciones de carácter general.



3ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y 27 de mayo de 2002) como aquéllos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”. Los independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de ley.

En este sentido, el decreto se dicta en el marco normativo establecido tanto por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, como por la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, cuyo artículo 3.d) atribuye a la Junta la facultad de realizar actuaciones de control e intervención en relación con la salud. Además, le corresponde a la Administración de nuestra Comunidad la intervención pública en actividades, públicas o privadas, que puedan tener consecuencias negativas para la salud, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, ya mencionada. El decreto objeto de examen se dicta en el ejercicio de las competencias de Castilla y León en materia sanitaria, y se enmarca, por su contenido, dentro de las actuaciones administrativas dirigidas a la prevención de enfermedades y control de la higiene, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. El artículo 42.3.e) de esta Ley hace referencia al control sanitario de los cementerios y a la policía sanitaria mortuoria. Además, el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, constituye la norma estatal actualmente en vigor, desarrollando la base trigésimo tercera de la Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de Sanidad Nacional, no derogada en este extremo por la Ley General de Sanidad.

En el marco de estas competencias sanitarias, el artículo 149.1.16ª de nuestra Constitución reserva al Estado la competencia sobre las bases y coordinación general de la sanidad, mientras que, por su parte, el artículo 34.1.1ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, atribuye a la Comunidad las competencias



de desarrollo normativo y ejecución en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud.

Junto a esta normativa, es necesario tener en cuenta que el artículo 42.3.e) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, ya citada, atribuye a los Ayuntamientos la responsabilidad del control sanitario de los cementerios y la policía sanitaria mortuoria. En la medida en que el proyecto de decreto viene a delimitar en alguno de sus preceptos las competencias de los Ayuntamientos en la referida materia, su regulación debería realizarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), que establece que el Municipio ejercerá competencias, en todo caso, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de cementerios y servicios funerarios. La intervención normativa en el ámbito de las Entidades Locales que implica este decreto viene determinada por lo dispuesto en el artículo 34.1.3ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de régimen local en el marco de la legislación básica del Estado, que tiene competencia exclusiva para establecer las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18ª de la Constitución).

La concurrencia de Administraciones en esta materia fue ya advertida por el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 2 de febrero de 1981, al señalar que “la Base 33, párrafo 2º, de la Ley de Bases de Sanidad Nacional, que establece la competencia de la Administración del Estado en materia de cementerios públicos y privados, no puede calificarse de inconstitucionalidad, por cuanto no puede afirmarse que no concurren intereses peculiares de los Entes Locales.

»Las Competencias municipales en esta materia no tienen así que excluir necesariamente otras competencias concurrentes”.

Así, queda acreditada la suficiencia de la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para efectuar la regulación pretendida.

En cuanto a la necesidad o no de una ley formal para delimitar las competencias de los Ayuntamientos en esta materia, de acuerdo con el artículo 25.3 de la LBRL, es preciso señalar, en primer lugar, que en materia de



cementerios y policía sanitaria mortuoria los municipios comparten la competencia con la Comunidad Autónoma, que puede intervenir en ella en virtud de las atribuciones que ostenta en materia de sanidad e higiene. En segundo lugar, lo que el ordenamiento reserva a la ley es la determinación de las competencias municipales, no el ejercicio de las que, en la misma materia, corresponden a la Comunidad Autónoma. Así, es posible el desarrollo por reglamento siempre que éste no vulnere el ámbito de la autonomía local.

Correspondiendo al titular de la Consejería de Sanidad la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en esta materia (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma Ley), la Consejería de Sanidad ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo texto suscita en este Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.

Artículo 2.- Definiciones.

Sería conveniente, de acuerdo con la finalidad didáctica pretendida por este artículo, que se incluyera en el mismo otras definiciones que aparecen dispersas a lo largo del texto del proyecto, como son las de "tanatorios" y "velatorios" (artículo 27.1), "crematorios" (artículo 32.1) o "cementerios" (artículo 36.1). Con ello se facilitaría la comprensión y la correcta interpretación del decreto.

Artículo 3.- Competencias.

Cabe únicamente poner de manifiesto las dificultades e inconvenientes que puede plantear el deslinde de las competencias entre la Comunidad y los Ayuntamientos en dos listas enunciativas como las que aparecen en este precepto, puesto que se pueden producir omisiones que dificulten la comprensión e interpretación del reglamento. A pesar de las alegaciones de la Consejería de Medio Ambiente, no se ha omitido la atribución de la competencia para conceder la licencia de enterramiento, puesto que, de acuerdo con el artículo 282 del Reglamento del Registro Civil, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, corresponde a la autoridad judicial o al encargado del registro.



Por otra parte, la referencia que el apartado 3.a) de este precepto hace al artículo 4.1.a) ha de entenderse realizada al artículo 4.1 simplemente, puesto que este apartado no se divide, a su vez, en subapartado alguno.

Por último, merece la pena añadir que el inciso “y disposiciones de desarrollo” de los apartados 3.j) y 4.l) debería ser sustituido por “y demás normas que resulten de aplicación”, por resultar este último formalmente más completo.

Artículo 4.- Clasificación sanitaria de los cadáveres.

Esta clasificación de los cadáveres según su causa de defunción aparece ya en el artículo 8 del Decreto 2263/1974, de 20 de julio, y es tradicional en la mayor parte de las regulaciones autonómicas, sirviendo de base para el establecimiento de dos regímenes distintos: el aplicable a los cadáveres del Grupo I, y el de los del Grupo II. Sin embargo, en el decreto objeto de dictamen esta clasificación carece de sentido, puesto que, a excepción de la exhumación –prohibida en el caso de cadáveres incluidos en el Grupo I–, la regulación es la misma para unos y otros.

Así, no se establece claramente el destino que hay que dar a los cadáveres del Grupo I, que, de acuerdo con las alegaciones realizadas por el Jefe del Servicio de Vigilancia Epidemiológica y Enfermedades Transmisibles, sólo puede ser la inhumación o incineración y el uso del féretro de traslado. Sería conveniente que, en consonancia con el peligro sanitario que representa su causa de defunción, o bien se estableciera un régimen específico para este Grupo (como hace el Decreto 2263/1974, de 20 de julio), o bien se determinaran las reglas específicas que les son aplicables en cada supuesto concreto. Esta última opción ha sido la empleada por otras Comunidades Autónomas, como la de Andalucía, cuyo Decreto 95/2001, de 3 de abril, por el que se aprueba su Reglamento de Policía Mortuoria, no permite el embalsamamiento de esta clase de cadáveres (artículo 8.4), ni su traslado (artículo 14.2), establece medidas extraordinarias para su transporte inmediato (artículo 20), o los excluye de su utilización con fines docentes e investigadores (artículo 25). También Extremadura establece una regulación semejante en su Decreto 161/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba su Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, y, por ejemplo, en su artículo 7.3 prohíbe la realización de prácticas de tanatopraxia sobre cadáveres del Grupo I.



Con ello se daría respuesta a alguna de las alegaciones realizadas en el trámite de audiencia, como las de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia sobre si es posible o no el embalsamamiento o traslado de esta clase de cadáveres.

Artículo 9.- Embalsamamiento.

Cabe únicamente precisar que, al no definir qué se entiende por entierro “en lugares especiales”, y al ser de aplicación supletoria lo establecido en el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, deberíamos remitirnos a lo dispuesto en este último texto normativo, cuyo artículo 25 concibe como tales “las que no se verifiquen en fosas o nichos de cementerios comunes, o de Comunidades exentas”.

Artículo 11.- Tipos y características de los féretros.

Se echa en falta una definición de las urnas para las cenizas y sus características como clase de féretro, de acuerdo con la alegación efectuada por AFUES, máxime teniendo en cuenta que el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, de aplicación supletoria, no contiene previsión alguna sobre las mismas. En el supuesto de que se estableciera esta definición, quizá sería conveniente que también se determinaran las reglas aplicables a su transporte.

Artículo 12.- Medios de transporte funerario.

Sería conveniente que, en aras de una mayor seguridad jurídica, se estableciera la previsión de que la conducción y traslado de los cadáveres sólo podrá ser realizada por las empresas funerarias que cumplan los requisitos establecidos en el capítulo VI del decreto, relativo a los servicios funerarios, empresas e instalaciones.

Artículo 14.- Conducción inicial.

Con el fin de lograr la mayor homogeneidad posible, sería adecuado que en este precepto se especificara el tipo de féretro en el que puede ser realizada esta conducción inicial, igual que se hace en el caso de la conducción ordinaria (artículo 15.2) o en el traslado (artículo 16.2).



Artículo 20.- Utilización de cadáveres y restos humanos con fines de investigación y de docencia.

De acuerdo con la alegación efectuada por la Dirección General de Planificación y Ordenación de la Consejería de Sanidad, este precepto estaría dotado de una mayor seguridad jurídica si el requisito establecido en el apartado c), relativo a que la causa de fallecimiento esté debidamente certificada y no medie instrucción judicial, se incluyera también en los apartados a) y b).

Con el fin de concordar el apartado 2 del precepto con el 1, en lo relativo a la posibilidad de utilización de cadáveres y restos humanos con fines de investigación y docencia, sería aconsejable incluir en dicho apartado 2, después de cadáveres, la expresión “y restos humanos”.

Artículo 22.- Servicios funerarios.

Los servicios fúnebres tienen como finalidad básica el transporte del cadáver desde el domicilio o lugar de fallecimiento hasta el cementerio de la localidad elegida para la inhumación o, en su caso, cremación del cuerpo. Sin embargo, estos servicios engloban, en la práctica, muchos aspectos jurídicos, hasta el punto de convertir la figura de las pompas fúnebres en uno de los negocios jurídicos más complejos que pueden hallarse en el ordenamiento jurídico. La liberalización de los servicios funerarios y la desaparición de la reserva a favor de los entes locales de los servicios funerarios se produjo con la aprobación del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio. Así, los Ayuntamientos pueden ejercitar esta actividad económica de prestación de servicios mortuorios, pero sólo en régimen de libre concurrencia, rigiendo lo dispuesto en el artículo 86.2 de la LBRL, de modo que la aprobación definitiva corresponde al Pleno de la Corporación, sin que sea admisible exigir autorización alguna a la Comunidad Autónoma.

En el apartado 1, regulador del modo de prestación de los servicios funerarios a través de empresas públicas o privadas, se aprecia la omisión, deliberada o no, pero existente, de prestarlos a través de empresas mixtas, posibilidad prevista en el ordenamiento jurídico y existente en la realidad de la actividad empresarial del sector.



Por otra parte, el apartado 2 de este artículo, según el cual corresponde a los Ayuntamientos la regulación de los servicios funerarios en su municipio, ha de tener el alcance que se desprende de la legislación de régimen local, entendiéndose por servicios funerarios los establecidos como tales en el artículo 23, en el que se describen las prestaciones que han de ser asumidas de forma obligatoria por las empresas funerarias.

Artículo 26.- Libro Registro de las empresas funerarias.

El apartado 3 de este precepto obliga a las empresas funerarias a facilitar los datos de este registro a requerimiento de la autoridad sanitaria competente, "ajustándose a los modelos y métodos que se determinen, según los objetivos y circunstancias que concurren en cada situación".

Como se puede observar, este inciso adolece de una gran indefinición y resulta poco coherente con el principio de seguridad jurídica que debería presidir una regulación novedosa como es la que se pretende. Sería conveniente, por lo tanto, que se especificara de forma expresa qué autoridad será la competente para fijar estos modelos y métodos, a través de qué tipo de instrumento jurídico se va a realizar esta determinación, y cuál es el plazo previsto para su desarrollo.

Artículo 27.- Condiciones generales de los tanatorios y velatorios.

Este artículo se refiere a las condiciones generales de los tanatorios y velatorios, mientras que los siguientes (artículos 28 y 29) se refieren a las específicas de unos y otros. Sin embargo, como condición particular de los velatorios aparece que deben disponer de una sala destinada a la exposición de cadáveres, y este mismo requisito aparece también como requisito de los tanatorios, por lo que no es algo que singularice a uno u otro, sino que se trata de un requisito general para ambos. Parece así conveniente que figure en el artículo 27, modificando en consecuencia los siguientes preceptos.



Artículo 32.- Requisitos de los crematorios.

De acuerdo con la alegación realizada por el Servicio de Inspección y Control de Consumo de la Dirección General de Salud Pública y Consumo de la Consejería de Sanidad, sería conveniente que en este precepto se incluyera una previsión semejante a la establecida en el artículo 22.3 sobre la protección de los intereses económicos y el derecho a la información de los usuarios de estos servicios, ya que los crematorios no se incluyen expresamente en el ámbito de aplicación del Decreto 79/1998, de 16 de abril, por el que se regula en Castilla y León esta materia, que entiende por servicios funerarios “todos los prestados por empresas funerarias, incluidos los tanatorios y los cementerios”.

Artículo 34.- Cenizas.

El apartado 2 regula el transporte de urnas o estuches de cenizas o su depósito posterior sin sujeción a exigencia sanitaria alguna, y prohíbe dicho depósito en las vías o zonas públicas. Es de advertir la abstracción del concepto de zonas públicas –concepto indeterminado donde los haya–, por lo que sería conveniente, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, alguna determinación que acotara y concretara más su contenido.

Artículo 36.- Condiciones generales.

Este precepto establece las condiciones generales de los cementerios, servicio público municipal que reviste para los Ayuntamientos la calificación de obligación mínima. Son una prestación común a la totalidad de los municipios, con independencia de su número de habitantes, y, desde el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de 20 de julio de 1974, un equipamiento más del municipio, que incluso admite la compatibilidad de usos, si bien esta perspectiva urbanística no viene siendo contemplada por los Ayuntamientos, tal vez por el silencio de la legislación del suelo. Como tal equipamiento, los cementerios no difieren mucho de los centros escolares –que también pueden ser privados– o de los parques. Ante el silencio de la legislación del suelo, es el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, el que por primera vez conecta ambas realidades jurídicas al señalar que los municipios están obligados “al elaborar los nuevos planes de urbanización” a determinar la zona o zonas destinadas a cementerio. Los tanatorios y crematorios no están afectados, en principio, por las limitaciones propias de los cementerios en cuanto a distancias



a habitáculos humanos o zonas pobladas (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1992), si bien algún reglamento autonómico ha establecido esta analogía. No es el caso de nuestra Comunidad Autónoma.

Quizá sería conveniente completar el régimen establecido por este precepto con una disposición transitoria que determinara el régimen aplicable a los instrumentos del planeamiento urbanístico que en el momento de la entrada en vigor de este decreto, y del reglamento que se aprueba, hubiesen sido aprobados inicialmente y en los que hubiera concluido el trámite de información pública.

Artículo 44.- Infracciones y sanciones.

Se advierte en los apartados 1 y 3 de este precepto una remisión errónea a los artículos 36 y 37.8, motivada por la eliminación del artículo dedicado a la regulación de la autorización de los velatorios móviles (anterior artículo 31), tras las alegaciones efectuadas durante el trámite de audiencia. La remisión ha de entenderse hecha, por lo tanto, a los artículos 35 y 36.8, que imponen la obligación de obtener las licencias ambiental y de apertura previstas en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, con carácter previo al inicio de la actividad de los cementerios y crematorios.

Disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta.

En estas tres disposiciones se impone la obligación de adaptación a las condiciones establecidas por el reglamento aprobado por el decreto a las empresas funerarias (disposición transitoria segunda), a los titulares de los tanatorios, velatorios, crematorios y cementerios (disposición transitoria tercera) y a los Municipios (disposición transitoria cuarta), pero sin establecer consecuencia alguna del incumplimiento de esta obligación. Parece conveniente que se hiciera alguna referencia expresa al respecto, existiendo diversas alternativas: bien imponer la aplicación del reglamento a falta de adaptación, bien hacer una remisión al régimen sancionador, o bien prever que las ordenanzas no adaptadas se sigan aplicando en cuanto no contraríen lo dispuesto en el nuevo reglamento.



4ª.- Observaciones de técnica legislativa y correcciones lingüísticas y gramaticales.

A lo largo del texto se observa una frecuente eliminación de espacios entre palabras que debería corregirse; así, por ejemplo, en los artículos 3.3.f) y 7.2 nos encontramos con la expresión “detanatopraxia”, o en el artículo 7.1 con el término “detanatoestética”.

En el apartado 1 del artículo 8, debería sustituirse la conjunción “y” por “u”, excepto en el caso de que la conservación transitoria del cadáver requiera, además de la inyección intracavitaria (y no “inyección intravicitaria”) e intramuscular de sustancias conservadoras, la utilización de otros métodos previamente homologados, puesto que la redacción actual parece exigir para la conservación transitoria del cadáver ambos requisitos.

En el apartado b) del artículo 18.1, sustituir “de” por la expresión “el de la” antes de la “inscripción de fallecimiento expedido por el Registro Civil”.

En el apartado b) del artículo 18.2, debe corregirse la expresión “embalsamiento”, queriendo decir “embalsamamiento”.

En el apartado 4 del artículo 36, procede sustituir la expresión “planteamiento” por la de “planeamiento”.

En el apartado 2 del artículo 41, sería más adecuado añadir la preposición “de” antes de la expresión “quienes detenten cualquier otro tipo de derechos sobre las fosas y nichos”.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

por el que se regula la Policía Sanitaria Mortuoria en la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.