



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: 5646/2019

Asunto: Disconformidad con la instalación de un tanatorio-velatorio-crematorio en el casco urbano del municipio de Zamora / Resolución

Centro directivo: Consejería de Fomento y Medio Ambiente

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a las molestias que podrían causar los humos que genera un crematorio que se pretende instalar en la capital zamorana.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de Zamora y a las Consejerías de Sanidad, y de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, solicitando información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y las Administraciones implicadas que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la disconformidad manifestada por el reclamante con el proyecto de instalación de un tanatorio-velatorio-crematorio que promueve en la ciudad de Zamora la entidad mercantil “XXX”, ya que la ubicación elegida, una nave situada en la Avda. Cardenal Cisneros, XXX, se encuentra situada en las inmediaciones de un centro comercial y de un espacio cultural al que acude mucha gente, y a unos 150 metros de varios edificios que albergan viviendas en la C/ XXX.

Así, según consta en la documentación remitida por el Ayuntamiento de Zamora, la citada empresa presentó con fecha 29 de julio de 2019 (Reg. entrada 18377/30-07-



19), un proyecto de instalación de dicha infraestructura con el fin de obtener las licencias municipales preceptivas. Tras analizar la documentación remitida, se emitió informe el 2 de septiembre XXX, en el que se señalaba que no existen razones de competencia municipal que impidieran la concesión solicitada al ser éste un uso admisible conforme al Plan General de Ordenación Urbana vigente.

En consecuencia, se remitió ésta al Servicio Territorial de Sanidad de Zamora a los efectos previstos en la normativa sectorial, emitiéndose en un primer momento un informe el 10 de septiembre en el que se advertía de la existencia de una serie de deficiencias que era preciso subsanar: carencia de un plan específico de gestión de residuos sanitarios, carencia de sala de manipulación de cadáveres, disponer de duchas para el personal y de agua caliente para una limpieza adecuada de la sala de tanatopraxia. Asimismo, en dicho documento, se ponía de manifiesto que *“en el cálculo de la altura de la chimenea se debe tener en cuenta que existe un paso habitual de personas, muy concurrido por la proximidad de un centro comercial, elevado sobre el nivel del suelo donde está ubicado el crematorio”*. Tras comunicar dichas deficiencias, la empresa promotora presentó un documento en el que subsanaba las mismas, por lo que, con fecha 27 de septiembre, se emitió informe favorable por dicho órgano autonómico al considerar que en ese momento cumplía los requisitos exigidos en la normativa de policía sanitaria mortuoria.

En consecuencia, dicho proyecto se sometió a información pública mediante publicación en el BOP de Zamora de 16 de octubre de 2019, para que se pudieran presentar, si se estimase oportuno, las correspondientes alegaciones. En tiempo y forma, XXX presentó el 30 de octubre un escrito, en el que se mostraba contrario a la ubicación elegida al considerar que, con carácter general, los crematorios deberían instalarse alejados del casco urbano junto a los cementerios ya que son una fuente importante de emisión de mercurio. Además, estimaba que incumplía los criterios recogidos en la Guía de Consenso de sanidad mortuoria aprobado en el año 2018 por la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial de Sanidad, y también por la Declaración de Emergencia Climática aprobada en sesión plenaria de ese Ayuntamiento celebrada el 10 de septiembre de 2019, que fijaba una serie de compromisos para disminuir los niveles de emisión de gases. Por último, destacaba dicho grupo político la innecesariedad de dicha infraestructura al existir tres crematorios en funcionamiento en un radio de 5 kilómetros, y al ubicarse en la Avda. Cardenal Cisneros, que es una de las vías más vulnerables a la contaminación atmosférica dada la densidad del tráfico rodado, y a escasa distancia de los siguientes edificios: Centro Comercial Valderaduey (83 metros), Edificio Banda de Música (109 metros), viviendas habitadas de la Carretera XXX (168 metros), Parque Infantil Huerta de Arenales (179 metros), viviendas habitadas de la C/ XXX (195 metros), Guardería (271 metros), Pistas de Baloncesto de San Blas (282



metros), Hospital Recoletas (293 metros), Residencia de Ancianos San Gregorio (304 metros), Centro de Salud de Santa Elena (330 metros) y Pabellón Ángel Nieto (457 metros).

Dichas alegaciones fueron estudiadas en un informe técnico elaborado el 23 de diciembre XXX y se desestimaron las alegaciones presentadas, al estimar que *“la distancia desde la ubicación que tendrá la chimenea del horno incinerador a zonas de vulnerabilidad poblacional, es mayor de 20 metros de distancia”*, siendo por tanto *“superior a la que establece la normativa UNE 123001, siendo esta la única normativa que resultaría de aplicación que conlleva la prescripción de distancia”*. Por último, se resalta el hecho de que *“no existe normativa de aplicación en el ámbito español que regule los límites de las emisiones de los crematorios (el subrayado es nuestro)”*, y que *“no existen razones de competencia municipal, basada en el planeamiento urbanístico o en las Ordenanzas Municipales, que impida la concesión de la Licencia Ambiental solicitada (el subrayado es nuestro)”*. No obstante lo cual, en base a dicho informe técnico, se consideró conveniente requerir, mediante Decreto de 13 de enero de 2020, a la empresa promotora para que aportase justificación de cumplimiento de los requisitos exigidos en el Anexo VII de la Ley del Ruido de Castilla y León.

Al mismo tiempo, uno de los vecinos afectados, D. XXX, presentó diversos escritos remitidos al Ayuntamiento de Zamora y a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora (Regs. entrada Delegación Territorial de Zamora 201910900038605 y 201910900038606/19-12-19), en los que solicitaba que no se permitiese la puesta en marcha de dicho crematorio, ya que, a su juicio, debería ubicarse en un polígono industrial o en un lugar más alejado, tal como se ponía de manifiesto en la mencionada Guía de consenso sobre Sanidad Mortuoria que habían suscrito representantes del Ministerio de Sanidad y de las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, con fecha 14 de enero de 2020, Dña. XXX, como XXX, presentó alegaciones similares dirigidas al Ayuntamiento de Zamora (Reg. entrada 755/14-01-20), en las que solicitaba además que se elevase al Consejo Consultivo de Castilla y León *“una consulta sobre la actuación a desarrollar, vistas las dudas existentes sobre los riesgos para la salud y la falta de normativa específica”*. Adicionalmente, con fecha 28 de enero, se presentaron alegaciones por la Sra. XXX como XXX, y por Dña. XXX en representación de XXX, y por D. XXX en representación de XXX, adjuntando a tal fin numerosas firmas presentadas por particulares y vecinos afectados, en las que mostraban su rechazo al crematorio proyectado dada la ubicación elegida (XXX).

Tras recibir la documentación requerida, se emitió un nuevo informe XXX el día 4 de febrero, en el que consideró subsanada la deficiencia detectada, estimando, en



consecuencia, que *“no considera que exista incumplimiento para no poder conceder la Licencia solicitada con las medidas correctoras propuestas y siempre en base a la documentación aportada.*

Sin embargo, la tramitación de dicho procedimiento se paralizó como consecuencia de la suspensión de trámites acordada en la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, en su redacción dada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo. No obstante lo cual, mediante informe de 15 de abril de 2020 XXX del Servicio Jurídico de Urbanismo, se valoraron todas las alegaciones presentadas en el siguiente sentido:

- No es posible aplicar la Guía de Consenso citada, ya que no tiene carácter normativo. El Ayuntamiento de Zamora debe atenerse, por tanto, a la normativa autonómica de policía sanitaria mortuoria vigente en la actualidad, en la que no existe ningún requisito de distancia mínima fijado para los crematorios.

- En relación con la Declaración de Emergencia Climática suscrita por el Pleno municipal, es preciso tener en cuenta que el órgano competente en esta materia es la Administración autonómica conforme a la normativa de calidad del aire y de protección de la atmósfera.

- Sobre la existencia de varios crematorios en el entorno de la capital zamorana, es preciso indicar que *“la normativa vigente aplicable no limita la instalación de crematorios por la existencia de otros en la ciudad”.*

- Se insiste en el hecho de que se trata de un uso admisible conforme a lo previsto en el Plan General de Ordenación Urbana de Zamora.

Tras el levantamiento de la suspensión de plazos, se prosiguió el expediente otorgando el trámite de audiencia al solicitante de la licencia ambiental, y al resto de interesados en el procedimiento, y en particular a los vecinos colindantes con la actividad o instalación. Finalmente, tras diversas vicisitudes, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de Zamora de 6 de octubre de 2020, se concedieron las licencias ambiental y urbanística a favor de la empresa “XXX” para el ejercicio de la actividad de tanatorio-velatorio-crematorio, desestimando, en consecuencia, las alegaciones formuladas.

En su respuesta, la Consejería de Sanidad nos comunicó que, efectivamente, el Servicio Territorial de Sanidad de Zamora había emitido informe favorable para la instalación de dicho tanatorio-velatorio-crematorio al cumplir los requisitos fijados en la normativa autonómica de policía sanitaria mortuoria, si bien correspondía a la



Administración municipal otorgar la licencia ambiental preceptiva. En relación con la Guía de consenso, se indicaba que *“con la aprobación de la Guía se ha llegado a un acuerdo de orientaciones de cara a la normativa a aprobar por las Comunidades Autónomas en la materia. Esta guía de consenso, sobre cuestiones exclusivamente sanitarias en el ámbito de la sanidad mortuoria, puede ser utilizada como referencia por las Comunidades Autónomas y por la Administración General del Estado a la hora de elaborar o modificar su propia normativa, manteniendo así unos criterios comunes y armonizados, pero no es una norma como tal, que se incardine dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente (el subrayado es nuestro)”*.

Sobre la necesidad de modificar la normativa actualmente vigente para adaptar su contenido a dicha Guía, se indica que *“en este momento existen borradores preliminares acerca de la modificación de la normativa autonómica en materia de sanidad mortuoria, siendo prematuro expresar una opinión con un mínimo fundamento jurídico en el momento procedimental actual, lo que se hará en su momento, siguiendo el iter procedimental para la aprobación de normativa reglamentaria actualmente prescrito en la legislación administrativa común. Del apartado de hornos crematorios anteriormente citado, se infiere además que deberán intervenir las autoridades municipales, así como municipales en establecer esos requisitos (el subrayado es nuestro)”*.

Finalmente, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos informó que, tras la emisión de informe favorable emitido por la Sección de Protección Ambiental de Zamora, se concedió, mediante Resolución de 17 de diciembre de 2019 de la Delegación Territorial, a la empresa promotora del tanatorio-velatorio-crematorio proyectado en la Avda. Cardenal Cisneros, XXX, autorización como actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera. En dicho acto administrativo, se describe que el foco emisor sería *“un horno crematorio de cadáveres alimentado por gas natural y con una potencia térmica máxima de 600 KW y 3kW de potencia eléctrica”,* con una capacidad prevista de cremación de 200 cremaciones / año y un consumo de 70 m³ de gas natural por cada cremación. Además, se prevé que las características de la chimenea sean las siguientes: *“Tiene una sección cuadrada, con una longitud de 9 m (12,6 metros de altura desde el suelo) y una sección de 350 mm de lado”*.

Además, se han fijado como valores límite de emisión los siguientes: 40 mg/Nm³ de partículas, 150 mg/Nm³ de CO, 400 mg/Nm³ de NOx, 50 mg/Nm³ de HCl y 30 mg/Nm³ de COT). No obstante lo cual, se exige que el titular de dicha instalación presente *“ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora en el plazo máximo de cuatro meses desde la comunicación de inicio de actividad, un informe técnico de un*



organismo de control acreditado (OCA), que certifique que la actividad cumple con las condiciones de funcionamiento establecidos en esta autorización, y en concreto la adecuación de los focos de emisión de contaminantes atmosféricos a la normativa relativa a equipamiento para la toma de muestras, así como del cumplimiento de los valores límite de emisión contemplados en la normativa vigente y en esta autorización. No será necesario medir el SO₂ mientras el combustible utilizado sea gas natural o propano". Igualmente, se advierte en dicha autorización que la superación de los valores límite de emisión o del número de 350 cremaciones al año, requeriría la emisión de nuevos informes y el otorgamiento de una nueva autorización de emisiones.

Por último, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en su informe remitido nos comunica que, dada la ubicación de este crematorio, se fijaron unos límites de emisión de partículas 40 mg/Nm³, *"inferior al normalmente establecido para instalaciones de similares características que es de 50 mg/Nm³".* Asimismo, se indica que *"tanto la Ley 34/2007, de 15 de noviembre como el Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, no establecen requisitos sobre distancias a núcleos de población para la actividad "Incineración de cadáveres humanos o restos de exhumación" código 09 09 01 00, aunque sí los establecen para otras actividades como es el caso de la "Incineración de animales muertos o deshechos cárnicos incluidos subproductos de origen animal no destinados al consumo humano" códigos 09 09 02 01 y 09 09 02 02, o de algunas actividades de ganadería o de minería no energética, que se encuentren a menos de 500 m de un núcleo de población".*

En relación con la Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria, se advierte por esa Consejería de que *"se ha desarrollado sin la participación de las Consejerías de Medio Ambiente de las Comunidades Autónomas, a efectos del control de emisiones respecto de las actividades sujetas a autorización, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente toma como referencia, como se ha indicado, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, y el Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, citados, en cuanto normativa que regula el funcionamiento de las instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera estableciendo condiciones específicas de la emisión de contaminantes y a la que se entiende debe remitir la normativa sectorial que regule aspectos concretos del funcionamiento de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera como pudieran ser los requisitos sobre distancias de las actividades potencialmente contaminadoras".*

Por último, el autor de la queja nos ha manifestado que ya se ha puesto en funcionamiento del tanatorio-velatorio-crematorio objeto de la presente queja.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.



Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de los requisitos que exige el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León. El artículo 2 l) de esta norma conceptúa a los tanatorios y velatorios como *“establecimientos funerarios debidamente autorizados como lugar de etapa intermedia del cadáver entre el lugar de fallecimiento y el destino final, que reúnan las condiciones establecidas en el presente Decreto”*, y el apartado m) de ese precepto define a los crematorios como *“lugar donde se efectúa la incineración del cadáver, de restos humanos o de restos cadavéricos”*.

Así, el artículo 27 de dicha norma fija las condiciones generales que deben cumplir los tanatorios y velatorios de nueva construcción:

- Deben estar ubicados en edificios de uso exclusivo funerario y actividades afines o complementarias.
- Deben contar con el personal, material y equipamiento suficiente para atender los servicios ofertados.
- Deben disponer de un Libro Registro en el que se deben anotar por orden cronológico y permanentemente actualizado todos los servicios prestados.
- Deben gestionar los residuos generados de acuerdo con la legislación aplicable.

El artículo 28 del Decreto 16/2005 fija unos requisitos específicos para los velatorios, indicando que deben disponer *“de agua y, al menos, de una sala destinada a la exposición de cadáveres, que constará de dos estancias incomunicadas entre sí, una para la exposición del cadáver y otra para el público, separadas por una cristallera impracticable, que permita la visión directa del cadáver”*. Se exige, además, que la estancia del cadáver cuente con *“ventilación independiente y una temperatura con cuatro grados centígrados”*. Igualmente, *“las dependencias de tránsito y estancia de familiares y acompañantes tendrán acceso y circulaciones independientes de las de tránsito y exposición de cadáveres”*.

El artículo 29 de esa norma los fija para los tanatorios, indicando que deben disponer *“al menos de las siguientes dependencias:*

a) Sala destinada a la exposición de cadáveres, con las características recogidas en el artículo anterior.

b) Sala destinada a realización de tanatopraxia que será de dimensiones adecuadas, con ventilación directa o forzada, paredes lisas de revestimiento lavable y suelo impermeable con desagüe. Estará dotada de lavabo con dispositivo de acción no



manual, mesa de trabajo impermeable de fácil limpieza y desinfección y cámara frigorífica para la conservación de cadáveres.

c) Aseos anexos a la sala de tanatopraxia para uso exclusivo del personal, que incluyan inodoro, lavamanos y ducha”.

Asimismo, el punto segundo de ese precepto establece que *“las dependencias de tránsito y estancia de familiares y acompañantes tendrán accesos y circulaciones independientes de las de tránsito, permanencia, tratamiento y exposición de cadáveres”.*

Por último, el artículo 32.2 del Reglamento autonómico de policía sanitaria mortuoria prevé que los crematorios de nueva construcción cumplan *“al menos los siguientes requisitos generales:*

a) Estarán situados en cementerios o en edificios para uso exclusivo funerario y actividades afines o complementarias.

b) Sus dependencias dispondrán como mínimo de una sala de espera, una sala de despedida desde donde presenciar la introducción del féretro en el horno crematorio y una sala de manipulación de cadáveres.

La sala de manipulación de cadáveres deberá estar construida de forma que favorezca la realización higiénica de todas las operaciones, paredes lisas de revestimiento lavable y suelo impermeable con desagüe y dispondrá de lavabo.

c) Horno crematorio homologado por el órgano competente, provisto de accesos y equipamiento para la toma de muestras de emisiones atmosféricas según la normativa vigente.

d) Personal, material y equipamiento suficientes para atender los servicios ofertados, garantizando un adecuado nivel de higiene.

e) Vestuarios, aseos y duchas para el personal”.

Por estas razones, el cumplimiento de todos estos requisitos debería ser analizada “a priori”, mediante la emisión de un informe previo y preceptivo conforme a lo previsto en el artículo 30.2 del Decreto 16/2005: *“Con carácter previo a la concesión de dicha licencia, será necesario informe del Servicio Territorial con competencias en sanidad al que se le remitirá el expediente completo para su emisión. Dicho informe será preceptivo y deberá emitirse en el plazo de quince días”.* En el caso objeto de la presente queja, se llevó a cabo dicha inspección por los técnicos del Servicio Territorial de Sanidad de Zamora, comprobando efectivamente que el proyecto cumplía los



requisitos sustantivos que la normativa de policía sanitaria mortuoria exigía, emitiendo el correspondiente informe favorable al Ayuntamiento de Zamora. Por lo tanto, no se infiere ninguna irregularidad en la tramitación de este expediente por parte del órgano competente de la Consejería de Sanidad, si bien cuando inicie realmente su actividad, deberá inspeccionarse por los técnicos competentes que el funcionamiento del tanatorio-velatorio-crematorio se ajusta a todas estas condiciones impuestas en el informe favorable concedido.

En lo que respecta a su ubicación, no se exige que se encuentre alejado del casco urbano del municipio, sino que cumpla lo previsto en el artículo 27.1 del Decreto 16/2005 para los tanatorios y velatorios, y en el artículo 32.1 para los crematorios. En ambos casos, se resalta que “dada su naturaleza de servicios básicos para la comunidad, como dotaciones urbanísticas, con carácter de equipamientos, y se podrán emplazar sobre terrenos de cualquier clase y categoría de suelo, siempre que lo permita la normativa aplicable (el subrayado es nuestro)”. En este caso, debemos acudir al Plan General de Ordenación Urbana de Zamora, cuya revisión fue aprobada definitivamente mediante Orden FYM/895/2011, de 5 de julio, y, más concretamente, a la Ordenanza Productivo del Suelo Urbano aplicable a la parcela en cuestión al estar incluida en el plano nº 13. El artículo 172 del PGOU establece que *“la presente ordenanza es de aplicación en las zonas definidas en los planos de ordenación con este uso, incluyendo tipologías edificatorias varias vinculadas a la explotación tradicional y a las actividades industriales, al tratarse de áreas con implantación predominante de usos productivos”*.

El artículo 174 del PGOU de Zamora enumera los usos previstos en dicha parcela, calificando como predominante el ligado al uso productivo: (Industrias, talleres y almacenes en categorías I, II y III, Estaciones de servicio e Instalaciones agropecuarias en Categorías I y II), mientras que califica como compatibles los siguientes usos:

- *“Residencial unifamiliar. Únicamente en situaciones A3 y B2 y destinada al personal de la industria con la limitación de no superar el 2% de la superficie de parcela con un máximo absoluto de 150 m² construidos. Esta construcción tendrá una altura máxima de una planta de 4 metros máximo.*

- *Comercial: en categorías I y II y situaciones A2 y B.*

- *Hostelero, Socio-cultural, Recreativo y Deportivo en Categorías I y II y situaciones A2 y B.*

- *Oficinas.*



- *Garajes y aparcamientos.*
- *Docente en situaciones A y B.*
- *Servicios en Categorías I y II y situaciones B y C.*
- *Zonas libres de Uso Público”.*

En este caso, la actividad de tanatorio-velatorio-crematorio se encuadraría dentro del uso servicios en su Categoría I al estar ligado al estar destinado a satisfacer la necesidad de un servicio público o dotacional para dicho municipio, conforme a lo previsto en el artículo 80.2 a) del PGOU de Zamora: “*Espacios y locales, de titularidad pública o privada, destinados a satisfacer las necesidades de servicios públicos urbanos tales como mercados, cementerios, crematorios, tanatorios y velatorios (el subrayado es nuestro), vertederos, estaciones de autobuses, de trenes, helipuertos, terminal de mercancías, laboratorios de materiales, parques de bomberos, cuarteles de policía, etc.”.*

En conclusión, como acertadamente se afirma en el informe elaborado por la técnico municipal, no se ha cometido ninguna irregularidad en la tramitación urbanística del Ayuntamiento de Zamora, ya que no existe ningún impedimento legal para instalar el tanatorio-velatorio-crematorio en un edificio independiente -calificado como Situación B en el artículo 70.2 B del PGOU de Zamora-, al tratarse dicho servicio de un uso urbanístico compatible conforme a lo recogido en la Ordenanza Productivo del Suelo Urbano. De igual forma, la tramitación de la licencia ambiental ha cumplido los requisitos formales exigidos en el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, por lo que la actuación de la Administración municipal se ha ajustado a la legalidad vigente.

Además, no existe ninguna norma que exija que los tanatorios-velatorios-crematorios deban ubicarse a una distancia mínima de las zonas urbanas de las localidades, al no ser aplicable el régimen de distancias -2.000 metros respecto al casco urbano- establecido en el artículo 4 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, ya que fue derogado expresamente por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de la Calidad del Aire y de la Protección de la Atmósfera. En el mismo sentido, la Disposición Adicional Segunda del Decreto Legislativo 1/2015 declara expresamente que ni ese Reglamento, ni sus disposiciones de desarrollo son de aplicación en su ámbito territorial.



En conclusión, de acuerdo con la normativa vigente y con lo expuesto en las consideraciones anteriores, no es posible impedir la instalación del tanatorio-velatorio-crematorio en la parcela elegida por el promotor para ubicar dicha actividad. No obstante, es necesario tener en cuenta que la incineración de cadáveres humanos o de restos de exhumación se encuentra incluida en el Catálogo de Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera (CAPCA 2010), fijado en el Anexo tanto de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, como del Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación.

Esto supone que deba disponer de la autorización precisa para su funcionamiento conforme a lo previsto en el artículo 13.2 de la citada Ley: *“Sin perjuicio de los demás medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos exigibles por otras disposiciones, quedan sometidas a procedimiento de autorización administrativa de las comunidades autónomas y en los términos que estas determinen, la construcción, montaje, explotación, traslado o modificación sustancial, de aquellas instalaciones en las que se desarrollen alguna de las actividades incluidas en el catálogo recogido en el anexo IV de esta ley y que figuran en dicho anexo como pertenecientes a los grupos A y B. Las actividades incluidas en el grupo A estarán sujetas a unos requisitos de control de emisiones más exigentes que aquéllas incluidas en el grupo B”*.

De acuerdo con lo previsto en el punto cuarto de dicho precepto, *“la autorización a la que hace referencia el apartado 2 tendrá el contenido mínimo siguiente:*

a) Los valores límite de emisión de los contaminantes, en particular los enumerados en el anexo I, que puedan ser emitidos por la instalación y en su caso los parámetros o las medidas técnicas que los complementen o sustituyan.

b) Las prescripciones para reducir la contaminación a larga distancia o transfronteriza en su caso.

c) Los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control, con especificación de la metodología de medición, su frecuencia y los procedimientos para evaluar las mediciones.

d) Las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas de las normales que puedan afectar al medio ambiente, como la puesta en marcha, fugas, fallos de funcionamiento, paradas temporales o cierre definitivo.

e) El plazo por el que se otorga la autorización”.



En este caso, de acuerdo con lo recogido en el informe remitido por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se otorgó, mediante Resolución de 17 de diciembre de 2019 de la Delegación Territorial de Zamora, a la empresa “XXX” la autorización necesaria como actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera para Tanatorio-Velatorio-Crematorio, al cumplir todos los requisitos exigidos en la normativa de calidad del aire y de protección de la atmósfera. Al respecto, debemos recordar que, según nos informa esa Consejería, dicha norma no exige tampoco que las instalaciones de incineración de cadáveres humanos tengan que situarse a una distancia mínima respecto a las zonas urbanas, a diferencia de las que se dedican a incinerar animales muertos o deshechos cárnicos incluidos subproductos de origen animal no destinados al consumo humano.

Sin embargo, esta Procuraduría estima que la ubicación elegida por la empresa promotora para instalar dicho crematorio exige a la Administración autonómica un especial rigor en el cumplimiento de las condiciones impuestas en la referida autorización, por lo que el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora debe garantizar que la citada entidad mercantil aporta el informe técnico emitido por organismo de control acreditado (OCA) que certifique tanto la adecuación de los focos de emisión de contaminantes atmosféricos a la normativa relativa a equipamiento para la toma de muestras, como el cumplimiento de los valores límite de emisión contemplados en la normativa vigente y en esta autorización. En el supuesto de que no lo hubiera aportado, debería requerirle dicho órgano la aportación de la documentación comprometida en la autorización otorgada.

Al mismo tiempo, el órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente debe llevar a cabo un control para asegurar que el combustible utilizado sea gas natural o propano, y para verificar que los datos aportados de las emisiones del horno crematorio son los previstos en dicha autorización. Este control permanente debe ser, en este caso, más exhaustivo dada la cercanía tanto de las viviendas ubicadas en la Carretera XXX y en la C/ XXX, como de otros centros dotacionales y de ocio situados – según se afirmaba en las alegaciones presentadas en su día- a menos de 500 metros del tanatorio-velatorio-crematorio, entre los que se encuentran el Centro Comercial Valderaduey, el Edificio Banda de Música, el Parque Infantil Huerta de Arenales, una guardería, las pistas de Baloncesto de San Blas, el Hospital Recoletas, la Residencia de Ancianos San Gregorio, el Centro de Salud de Santa Elena y el Pabellón Ángel Nieto.

Por último, es necesario examinar la modificación legislativa que ha permitido la instalación de los crematorios en suelos urbanos. Como hemos visto anteriormente, la actual redacción del artículo 32.1 del Reglamento autonómico de Policía Sanitaria Mortuoria añadió un inciso a la consideración de los crematorios como dotación



urbanístico, con carácter de equipamiento, permitiendo que éstos pudieran emplazarse sobre terrenos de cualquier clase y categoría de suelo, siempre que lo permitiese la normativa aplicable, conforme a la reforma introducida en el apartado dos de la Disposición final segunda del Decreto 6/2016, de 3 marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo. En efecto, como se destaca en la Exposición de Motivos de dicha modificación, se reformaron los aspectos urbanísticos del Decreto 16/2005, *“con la finalidad de adaptarlos a la realidad del medio rural de nuestra Comunidad: así los velatorios no precisarán un edificio de uso exclusivo, lo que los haría inviables en los pequeños municipios, y tanto ellos como tanatorios y crematorios podrán emplazarse en todo tipo de suelo, siempre que lo permita la normativa aplicable”*.

Por lo tanto, no existe en la actualidad, ninguna norma autonómica que exija una distancia mínima respecto a las viviendas más cercanas para que puedan instalarse los crematorios. Sin embargo, sobre esta cuestión, es necesario tener en cuenta la Guía de consenso sobre sanidad mortuoria elaborada por representantes de la Administración del Estado y aprobada por la Comisión de Salud Pública con fecha 24 de julio de 2018 (https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/sanidadExterior/docs/GUIA_CONSENSO_SANIDAD_MORTUORIA.pdf). Como se afirma en su Preámbulo, dicho documento *“es el resultado de trece reuniones del grupo de trabajo de sanidad mortuoria, compuesto por profesionales con amplia experiencia en el sector, en donde se ha alcanzado un amplio acuerdo y consenso en cuanto a su contenido. El nuevo documento contempla los aspectos sanitarios desde el fallecimiento de una persona hasta el momento de darle destino final”*. De ahí que, prosigue dicho Preámbulo, *“sea conveniente que el planeamiento del sector de servicios funerarios deba realizarse de una forma integral, que incluya no solo los aspectos de sanidad mortuoria, sino también los aspectos económicos, de competitividad y de libre elección del consumidor, vinculados en gran medida a la unidad de mercado, así como los vinculados a la protección del medio ambiente y al urbanismo, aspectos que quedan fuera del ámbito de aplicación de esta guía* (el subrayado es nuestro)”

En el punto noveno de esta Guía de consenso, se prevé la regulación de los hornos crematorios en el siguiente sentido, que pasamos a transcribir:

“Los hornos crematorios deberán cumplir todos aquellos requisitos que les sean de aplicación en materia de medio ambiente de la Comunidad Autónoma correspondiente.



Los nuevos hornos crematorios se ubicarán preferentemente en suelos de clasificación industrial (el subrayado es nuestro).

No deberá haber núcleos poblacionales o espacios vulnerables en el radio de 200 metros a partir del foco de emisión que constituye la chimenea del crematorio, entendiéndose como espacios vulnerables aquellas zonas de residencia o de actividad con una permanencia importante de la población que, por su proximidad al horno crematorio, puede verse afectada por sus emisiones (entre otras, las zonas residenciales, las residencias de la tercera edad, los centros sanitarios y educativos, los parques infantiles o las instalaciones deportivas). Esta distancia deberá ser ratificada por el Ayuntamiento donde se pretende instalar el crematorio. En el caso de que no cumpla esta distancia, el titular de la instalación presentará un estudio de dispersión de contaminantes de las emisiones esperadas en el horno crematorio, utilizando modelos matemáticos reconocidos por algún organismo internacional (el subrayado es nuestro).

Se considera población de especial vulnerabilidad la infancia, las personas de edad avanzada, las mujeres embarazadas y las personas enfermas, sobre todo aquellas que padezcan enfermedades crónicas o de tipo respiratorio.

Los contaminantes objeto de control serán los gases de combustión, el ácido clorhídrico, las partículas, el mercurio, el carbono orgánico total y las dioxinas y furanos”.

La fijación de un régimen de distancia mínima para la instalación de los crematorios respecto a los núcleos urbanos es una posibilidad que ha sido admitida por la Jurisprudencia. Al respecto, cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2011 en la que se determinó la legalidad del art. 52.3 de la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano, en su redacción dada por el Acuerdo de 28 de noviembre de 2002 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid. En dicha resolución, se consideró conforme a Derecho el establecimiento por la Ordenanza de protección del medio ambiente urbano de una distancia mínima de 250 metros entre el foco emisor de un crematorio destinado a la incineración de cadáveres y zonas destinadas a la permanencia habitual de las personas, al entender que esta limitación “es proporcionada al bien jurídico que pretende proteger que en una doble vertiente es el del medio ambiente y la salubridad de las personas, no en vano se trata de una actividad calificable de molesta e insalubre (el subrayado es nuestro)”. De igual forma, no se considera que se contravenga la liberalización del sector acordada desde la entrada en vigor del artículo 22 del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre Medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, ya que, como se afirma en dicha Sentencia, “*asumiendo lo proporcionado de la medida adoptada, no se ha acreditado fehacientemente que ese requisito desvirtúe la*



liberalización del servicio y, desde luego, lo que en modo alguno se demuestra es que esa limitación que se consigna en la Ordenanza y en la demanda se denuncia como arbitraria, encubra por parte del Ayuntamiento el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico, que es en lo que consiste el vicio de desviación de poder”.

Es cierto que dicha Guía de consenso no es una norma jurídica como tal, pero su finalidad, como acertadamente ha afirmado la Consejería de Sanidad, es “*ser utilizada como referencia por las Comunidades Autónomas y por la Administración General del Estado a la hora de elaborar o modificar su propia normativa*”. Por lo tanto, esta Institución considera que debería valorarse por la Administración autonómica la modificación del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León, en el sentido de recoger las recomendaciones recogidas en el punto noveno de la Guía de Consenso respecto a los hornos crematorios. En este caso, la iniciativa correspondería a la Consejería de Sanidad, al ser el órgano competente en materia de sanidad mortuoria, pero se precisaría también la intervención de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, como órganos competentes en materia de medio ambiente y de urbanismo.

En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría pretende que la Administración autonómica adopte las medidas pertinentes con el fin de garantizar que los crematorios que puedan instalarse en un futuro en Castilla y León se ubiquen en aquellos lugares más adecuados para asegurar el derecho de los vecinos a disfrutar de un medio ambiente adecuado en los términos recogidos en el artículo 45 de nuestra Constitución.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

1. Que, tal como se prevé en la condición prevista en la autorización otorgada por Resolución de 17 de diciembre de 2019 de la Delegación Territorial de Zamora, se adopten las medidas pertinentes por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora para que la empresa “XXX” aporte, al haber iniciado la actividad de tanatorio-velatorio-crematorio en la Avda. Cardenal Cisneros, XXX, de Zamora, el informe técnico emitido por organismo de control acreditado (OCA) que certifique tanto la adecuación de los focos de emisión de contaminantes atmosféricos a la normativa relativa a equipamiento para la toma de muestras, como el cumplimiento de los valores límite de emisión contemplados en dicha autorización, requiriendo, en caso contrario, a dicha empresa su entrega.



2. Que, en el ejercicio de las potestades de inspección y control previstas en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y en el Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación, se lleve a cabo un control permanente por parte del órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León para asegurar que el combustible utilizado en el horno del crematorio sea gas natural o propano, y para verificar que los datos aportados de las emisiones del horno crematorio son los previstos en la autorización otorgada en su día, dada la proximidad de las viviendas ubicadas en la Carretera XXX y en la C/ XXX, como la cercanía de otros equipamientos sociales, comerciales, culturales y educativos de la ciudad de Zamora (Centro Comercial Valderaduey, Edificio Banda de Música, Parque Infantil Huerta de Arenales, una guardería, pistas de Baloncesto de San Blas, Hospital Recoletas, Residencia de Ancianos San Gregorio, Centro de Salud de Santa Elena y Pabellón Ángel Nieto).

3. Que, en el ámbito de sus competencias en materia de medio ambiente y urbanismo, se colabore con la Consejería de Sanidad en el supuesto de que este órgano valore iniciar los trámites para modificar el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León, con el fin de recoger las recomendaciones recogidas en el punto noveno (hornos crematorios) de la Guía de Consenso sobre sanidad mortuoria, elaborada por representantes de la Administración del Estado y aprobada por la Comisión de Salud Pública con fecha 24 de julio de 2018.

Asimismo, le informamos que, con idéntica fecha, se ha formulado una Resolución formal sobre este mismo asunto a la Consejería de Sanidad, en la que se recomienda lo siguiente:

Que, en colaboración con la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se valore iniciar los trámites para modificar el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León, con el fin de recoger las recomendaciones recogidas en el punto noveno (hornos crematorios) de la Guía de Consenso sobre sanidad mortuoria, elaborada por representantes de la Administración del Estado y aprobada por la Comisión de Salud Pública con fecha 24 de julio de 2018.

Por último, le comunicamos que se han archivado las actuaciones respecto al Excmo. Ayuntamiento de Zamora al no constatar ninguna irregularidad en su intervención.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Sanidad en **el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López