



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: 5790/2019

Asunto: Deficiencias en la actividad del tanatorio-crematorio sito en la localidad de XXX (Palencia) / Resolución

Centro directivo: Consejería de Sanidad

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 la falta de control administrativo sobre las obras de ampliación de las instalaciones del tanatorio-crematorio que se ubica en XXX de la localidad palentina de XXX.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de XXX y a la Consejería de Sanidad 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 existencia de una serie de irregularidades en el funcionamiento del tanatorio-crematorio “XXX” sito en el municipio de XXX (Palencia), ya que, según afirmaba el autor de la queja, en la zona del crematorio carece de sala de espera con baño, a pesar de preverse en el proyecto aprobado.

En su informe remitido, el Ayuntamiento de XXX nos comunicó que, efectivamente, mediante Resolución de Alcaldía de 9 de agosto de 2018, se concedió a



la entidad mercantil “XXX, S.L.”, licencia ambiental y urbanística para la reforma y ampliación del tanatorio “XXX”, ubicado en la Calle XXX, para instalar un horno incinerador. Posteriormente, por Resolución de Alcaldía de 13 de septiembre de 2019, se otorgó a la citada empresa licencia de primera utilización, permitiendo asimismo el inicio de la actividad, si bien debía garantizarse en su funcionamiento el cumplimiento de los límites de los niveles acústicos fijados.

Por último, se indica por la Administración municipal que, en el certificado final de obra presentado ante dicha Corporación *“se puede comprobar que en toda la zona de intervención se incorporó un vestuario y aseo”*. En efecto, en los planos del proyecto presentado consta dicho espacio, indicándose también que la finalidad de la ampliación ejecutada era ejecutar *“una construcción adosada al edificio principal, dividida en dos únicas dependencias, una destinada a albergar el horno en sí, y la otra para la sala de alimentación del mismo, comunicada visualmente por un acristalamiento con la Sala de Despedida”*.

En su primer informe enviado, la Consejería de Sanidad nos informó que el Servicio Territorial de Sanidad de Palencia no pudo emitir el informe preceptivo previo a la licencia otorgada al no habérselo remitido el Ayuntamiento de XXX. Así, se indica que no fue hasta el mes de abril de 2019 –nueve meses después de la concesión de las licencias ambiental y de obras- cuando se remitió todo el expediente tramitado en esa Corporación a dicho órgano autonómico para que pudiera pronunciarse sobre el proyecto presentado. Tras diversas vicisitudes, dicho órgano emitió el informe favorable el 12 de agosto de 2019, si bien se hizo constar que ya no era preceptivo al haberse emitido con posterioridad a la Resolución de Alcaldía de 9 de agosto de 2018.

Sin embargo, como consecuencia de la solicitud de información realizada por esta Procuraduría, se llevó a cabo, con fecha 12 de febrero de 2020, por la Sección de Ordenación Sanitaria de Palencia, una inspección de las instalaciones (Acta nº 004807/PA) del tanatorio-velatorio-crematorio objeto de la presente queja, en la que se constataron los siguientes datos:

“a. El plano que se encuentra en el expediente de dichas instalaciones fechado en abril de 2019 no coincide con las instalaciones visitadas.

b. Las dependencias del crematorio son: sala de despedida, vestuario y aseos para el personal, sala de manipulación de cadáveres y zona de tránsito exterior.

c. Al crematorio se accede por un pasillo exterior de las instalaciones, independiente de la zona de velatorio.



d. Desde ese pasillo exterior, se accede directamente a la sala de despedida, no dispone de sala espera con baño. Según normativa aplicable, Decreto 16/2005, de 10 de febrero, artículo 32 punto 2 e), no indica que deba tener aseos en la sala de espera”.

En consecuencia, al haberse constatado que “el crematorio no dispone de un plano actualizado de las instalaciones reales, no dispone de sala de espera y no dispone de ducha para el personal según la normativa vigente en materia de Policía Sanitaria Mortuoria (el subrayado es nuestro)”, se otorgó un plazo de 20 días para que la empresa pudiera presentar un documento que subsanare las deficiencias detectadas.

Ante dicho requerimiento, se acordó por esta Institución solicitar una ampliación de información dirigida a la Administración autonómica, con el fin de conocer si se habían corregido estos problemas. En su respuesta, la Consejería de Sanidad nos indicó que la citada empresa había remitido la documentación requerida por el Servicio Territorial de Sanidad de Palencia. Tras un examen de la misma, dicho informe puso de manifiesto que *“se concluye que el plano es fiel reflejo de las dependencias visitadas y existentes en la actualidad”*. Sin embargo, se resalta por la Sección de Ordenación Sanitaria de Palencia que *“no se ha realizado nueva visita de inspección ya que no ha realizado ningún cambio estructural en las instalaciones. El crematorio no dispone de sala de espera ni ducha para el personal según los requisitos exigidos en la normativa vigente (el subrayado es nuestro)”*.

No obstante lo cual, se indica además por la Consejería de Sanidad que *“durante la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 no se han realizado inspecciones de oficio a las empresas funerarias, puesto que las mismas desempeñaban un papel fundamental, sobre todo en municipios del mundo rural como XXX, donde no existen más empresas funerarias”*. Por último, se reconoce que, si bien se ha instado a la empresa funeraria a subsanar las deficiencias detectadas, se advierte que éstas *“no parecen ser de la entidad suficiente ni para incoar un expediente sancionador, ni para adoptar una medida del calado de la suspensión de la actividad, puesto que esa medida se encuentra regulada en el artículo 69 c) de la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de ordenación del sistema de salud, como una medida especial, y siempre que haya indicios suficientes de la existencia de un riesgo inminente y extraordinario o una repercusión excepcional o negativa para la salud, lo que estimamos que no se produce”*.

Finalmente, el autor de la queja nos ha informado que se mantienen las deficiencias detectadas en la inspección practicada en febrero de 2020 por la Sección de Ordenación Sanitaria de Palencia, sin que la empresa “XXX, S.L.” haya adoptado medida alguna para solucionar el problema acreditado.



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

Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a analizar únicamente la actuación de las Administraciones Públicas competentes en relación con el cumplimiento de la normativa ambiental y de policía sanitaria mortuoria vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones vecinales o de disputas de carácter personal, las cuales, de existir, deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que el objeto de discusión se refiere a las obras de ampliación del tanatorio-velatorio que ya existía en XXX, para permitir la instalación de la actividad de crematorio. Esto supone que tengamos que comprobar, en primer lugar, el cumplimiento 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, que exige para este tipo de actividades. Así, el artículo 2 1) 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*”.

En relación con los crematorios de nueva construcción, el artículo 32.2 de esa norma prevé que 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* (el subrayado es nuestro), *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* (el subrayado es nuestro)”.

El cumplimiento de todos estos requisitos debe ser analizado “a priori”, mediante la emisión de un informe preceptivo previo a la obtención de la licencia ambiental, conforme a lo previsto en el artículo 35.2 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 (el subrayado es nuestro)”*. Sin embargo, en este caso, el Ayuntamiento de XXX ha sido responsable de la omisión de dicho trámite, ya que no remitió al Servicio Territorial de Sanidad de Palencia el expediente de concesión de la licencia ambiental para que pudiera emitir el informe preceptivo que acreditase el cumplimiento de los requisitos fijados en el artículo 32.2 del precitado Decreto. Dicho defecto supondría incurrir en un supuesto de anulabilidad, tal como se determinó en la Sentencia de 30 de octubre de 2008 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: *“El defecto de petición de informe al Servicio Territorial con competencias en materia de sanidad, sin respetar lo establecido categóricamente por el citado art. 30.2 del Decreto 16/2005, priva al acto administrativo de un requisito formal indispensable para que éste pueda alcanzar el fin que le impone el ordenamiento jurídico, lo que determina su anulabilidad conforme a lo establecido en el artículo 63.2 de la Ley 30/1992 puesto que, como acertadamente se señala en la sentencia recurrida, el órgano que ha de adoptar la resolución final -el Ayuntamiento, en este caso- debe estar ilustrado por el órgano técnico legalmente establecido sobre el cumplimiento por parte del proyecto de que se trate de la normativa sectorial en materia de sanidad pública y sobre las medidas, en su caso, que debían ser exigidas para hacer efectivo ese cumplimiento (el subrayado es nuestro)”*.

No obstante, debemos tener en cuenta que dicha deficiencia procedimental fue subsanada posteriormente, ya que, tras la concesión de la licencia ambiental, mediante Resolución de Alcaldía de 9 de agosto de 2018, que permitió ampliar la actividad del “XXX” para instalar el horno crematorio, se emitió un informe favorable el 12 de agosto de 2019 por parte del Servicio Territorial de Sanidad de Palencia, siendo por tanto posterior a la licencia concedida, y que permitió la subsanación del defecto de anulabilidad concedida. Por lo tanto, el Ayuntamiento de XXX debe adoptar las medidas pertinentes para evitar cometer errores procedimentales como éste durante la tramitación, en un futuro, de las licencias de los nuevos establecimientos funerarios que



se pretendan instalar en dicho municipio, cumpliendo así la exigencia formal establecida en el artículo 30.2 del Decreto 16/2005.

Sin embargo, en una posterior inspección practicada en febrero de 2020 por los técnicos de la Sección de Ordenación Sanitaria del Servicio Territorial de Sanidad de Palencia, se constató que no se ejecutó por la entidad mercantil “XXX, S.L.” el proyecto aprobado en su día, ya que ni se instalaron las duchas para el personal, ni tampoco una sala de espera, incumpliendo, en consecuencia, los requisitos exigidos en los apartados b) y e) del artículo 32.2 del Reglamento autonómico de Policía Sanitaria Mortuoria.

Esta situación implica, a juicio de esta Procuraduría, una vulneración clara de dicha normativa que debe tener consecuencias para dicha empresa, ya que no consta que se hubiera cumplido el requerimiento remitido por el Servicio Territorial de Sanidad de Palencia para subsanar las deficiencias detectadas. Así, en primer lugar, debemos acudir al artículo 44.1 del Decreto 16/2005, que prevé que *“el incumplimiento de los preceptos contenidos en la presente disposición, salvo lo previsto en los artículos 30, 35 y 36.7, se considerará infracción administrativa, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo II del Título V de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León”*. Dicha norma se encuentra en la actualidad derogada, por lo que debemos acudir a la actualmente vigente Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León, y, más concretamente, al artículo 72.7 de dicha norma que tipifica como infracción leve, *“el incumplimiento, por simple negligencia, de los requisitos, condiciones, obligaciones o prohibiciones establecidos en la normativa sanitaria”*.

En cambio, esta Institución considera que las deficiencias detectadas en el funcionamiento de dicho crematorio no implican ni riesgo sanitario grave, ni un peligro para la salud de las personas, por lo que no cabe inferir en ningún momento que se haya cometido una infracción grave. Además, esta consideración impediría igualmente la adopción de alguna de las medidas de limitación sanitaria establecidas en el artículo 69.1 c) de la Ley 8/2010, como la suspensión del ejercicio de la actividad de crematorio, máxime cuando nos encontramos ante una pandemia sanitaria ocasionada por la irrupción del COVID-19. Sin embargo, el órgano competente de la Consejería de Sanidad puede adoptar los medios de ejecución forzosa ordinarios previstos en el artículo 100 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, incluido, en su caso, la ejecución subsidiaria a costa del obligado conforme a los requisitos exigidos en el artículo 102 de dicha norma básica estatal.

Por último, el Ayuntamiento de XXX también puede acordar la incoación de un expediente sancionador, ya que se ha falseado la comunicación de inicio presentada, al



no coincidir el proyecto aprobado en las licencias municipales concedidas, con la realidad ejecutada por la empresa funeraria. Esto supondría que se hubiera cometido una infracción tipificada en el artículo 74 del 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, correspondiendo su calificación como grave o leve a los servicios técnicos y jurídicos municipales dependiendo si se considera esencial o no la inexactitud presentada por dicha entidad mercantil a los efectos de ser tipificada en el apartado i) del punto tercero de ese precepto: *“La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos, señalados en la declaración responsable a la que se refiere el artículo 39, así como en la comunicación ambiental”*.

Sin embargo, no sería necesario, en este caso, que el Ayuntamiento de XXX adoptase alguna medida de ejecución forzosa, ya que, como hemos indicado, esta Procuraduría considera que correspondería al órgano competente de la Consejería de Sanidad exigir el cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa autonómica de policía sanitaria mortuoria.

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, al no disponer el crematorio instalado en el tanatorio XXX, sito en XXX del municipio palentino de XXX, ni de sala de espera, ni de duchas para el personal, incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 32.2 b y e) del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León, se acuerde por el órgano competente de la Consejería de Sanidad la incoación de un expediente sancionador contra la entidad mercantil “XXX, S.L.” por la comisión de una infracción leve tipificada en el artículo 72.7 de la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León.

2. Que, en el supuesto de que la citada empresa hubiere hecho caso omiso de los requerimientos remitidos en su día, se acuerde por el órgano competente de la Consejería de Sanidad la ejecución subsidiaria de las medidas pertinentes para subsanar dichas deficiencias que fueron detectadas en la inspección practicada en febrero de 2020 por los técnicos de la Sección de Ordenación Sanitaria del Servicio Territorial de Sanidad de Palencia, conforme a lo previsto en el artículo 102 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



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

1. Que se adopten las medidas pertinentes por parte del órgano competente del Ayuntamiento de XXX para evitar que, en las futuras tramitaciones de los nuevos establecimientos funerarios que se pretendan instalar en dicho municipio, se vuelva a omitir la petición de emisión del informe preceptivo por parte del Servicio Territorial de Sanidad de Palencia conforme a lo previsto en el artículo 30.2 del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León, tal como sucedió durante la tramitación de la licencia ambiental de las obras de ampliación del tanatorio XXX, ubicado en el XXX de esa localidad.

2. Que, al no coincidir las instalaciones ejecutadas en dicho crematorio con el plano presentado en la comunicación de inicio remitida, se acuerde por el órgano competente del Ayuntamiento de XXX la incoación de un expediente sancionador contra la entidad mercantil “XXX, S.L. por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 74 del 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, correspondiendo a los servicios técnicos y jurídicos municipales la calificación de la misma.

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