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: 3327/2019

Asunto: Funcionamiento de velatorios sin las autorizaciones pertinentes en la provincia de Salamanca / 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 utilización de varios velatorios de titularidad municipal en pequeñas localidades salmantinas, a pesar de que no disponían de las autorizaciones sanitarias preceptivas.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a esa Consejería, 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 la Administración autonómica que obra en estas dependencias, **se deducen los siguientes hechos**.

La cuestión objeto de queja hace referencia a la falta de respuesta ante la denuncia formulada por D. XXX, mediante escrito remitido al Servicio Territorial de Sanidad de Salamanca (Regs. entrada Delegación Territorial 2018105000068615 y 2018105000068617/24-07-18), en el que, de la documentación aportada, se deducía el funcionamiento irregular de varios velatorios en varias localidades de la provincia de Salamanca (XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX y XXX), ya que incumplían los requisitos exigidos en la normativa autonómica de policía sanitaria mortuoria (no cuentan con la refrigeración necesaria y se utiliza la misma puerta para

que accedan los familiares y el féretro), y tampoco habían obtenido las licencias ambientales preceptivas.

En sus informes remitidos, la Consejería de Sanidad reconoció que, en el mes de octubre de 2019, se llevaron a cabo las actuaciones de investigación pertinentes en los archivos administrativos, comprobándose que los velatorios de XXX, XXX, XXX y XXX disponían de los siguientes informes favorables emitidos en su día por el Servicio Territorial de Sanidad de Salamanca:

- Con fecha 14 de agosto de 2002, se emitió informe favorable a favor del Ayuntamiento de XXX, al considerar que el velatorio instalado en la Plaza XXX, cumplía las condiciones sanitarias requeridas en el Real Decreto 2263/1974, de 20 de julio.

- Con fecha 14 de octubre de 2004, se emitió informe favorable a favor del Ayuntamiento de XXX al considerar que el velatorio instalado en la C/ XXX, cumplía las condiciones sanitarias requeridas en el Real Decreto 2263/1974, de 20 de julio.

- Con fecha 28 de octubre de 2005, se emitió informe favorable a favor del Ayuntamiento de XXX, al considerar que el velatorio instalado en la C/ XXX, cumplía las condiciones sanitarias requeridas en el Decreto 16/2005, de 10 de febrero.

- Con fecha 3 de mayo de 2006, se emitió informe favorable a favor del Ayuntamiento de XXX, al considerar que el velatorio instalado en la C/ XXX, cumplía las condiciones sanitarias requeridas en el Decreto 16/2005, de 10 de febrero.

En cambio, se constató la inexistencia de dichos informes respecto a los velatorios de los municipios de XXX, XXX, XXX, XXX y XXX, por lo que, tras la realización de las inspecciones pertinentes por parte de los técnicos de la Administración autonómica, se iniciaron los trámites para regularizar la situación jurídica de dichos velatorios, y que concluyeron de la siguiente manera:

- Mediante informe favorable del Servicio Territorial de Sanidad de Salamanca, de 2 de diciembre de 2019, se legalizó el velatorio de titularidad municipal, ubicado en la Plaza XXX de la localidad de XXX, al considerar que cumplía las condiciones sanitarias requeridas en el Decreto 16/2005, de 10 de febrero.

- Mediante informe favorable del Servicio Territorial de Sanidad de Salamanca de 2 de marzo de 2020, se legalizó el velatorio de titularidad municipal, ubicado en la C/ XXX de la localidad de XXX, al considerar que cumplía las condiciones sanitarias requeridas en el Decreto 16/2005, de 10 de febrero.

- En relación con la legalización del velatorio de titularidad municipal en la localidad de XXX, se informa que se había iniciado el procedimiento administrativo para la obtención del informe sanitario favorable por parte del Ayuntamiento, pero que no pudo concluir debido a la suspensión de los trámites que supuso la declaración del estado de alarma como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por la irrupción del COVID-19.

- De igual forma, sucedió en relación con los velatorios de titularidad municipal en las localidades de XXX y XXX, si bien en este caso, el problema se encontraba en el hecho de que los Ayuntamientos no habían remitido todavía al Servicio Territorial de Sanidad los proyectos de legalización de los mismos.

Asimismo, se informó por el Servicio Territorial de Sanidad de Salamanca que, en estos casos, se habían tramitado los expedientes sancionadores contra los Ayuntamientos de XXX, XXX, XXX y XXX por funcionar sin disponer todavía del informe sanitario favorable, y que concluyó con la imposición de las sanciones correspondientes por la comisión de una infracción tipificada como leve conforme a lo previsto en el artículo 72.7 de la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León. En cambio, se informa por el órgano autonómico que *"no se inició procedimiento sancionador contra el Ayuntamiento de XXX ya que el velatorio no había iniciado la actividad"*.

Finalmente, el autor de la queja nos ha informado que, en la actualidad, no se encuentran en funcionamiento los velatorios de las localidades de XXX y de XXX ya que los Ayuntamientos no han aportado, por el momento, los proyectos de regularización requeridos por el Servicio Territorial de Sanidad de Salamanca, e insiste en el hecho de que la mayor parte de estas instalaciones no cumplen los requisitos que exige la normativa autonómica de policía sanitaria mortuoria, ya que no disponen del Libro de Registro, y en algunos casos no existen puertas de acceso diferentes para el cadáver y los asistentes (como sucede en el velatorio de XXX).

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 la Administración autonómica en relación con el cumplimiento de la normativa de policía sanitaria mortuoria vigente, sin entrar en ningún momento en disputas de carácter comercial, las cuales, de existir, deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para analizar la presente queja, esta Institución considera que la clave en el análisis de esta queja se encuentra en el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León. En efecto, 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 artículo 27 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 cristalera 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 subrayado es nuestro)*".*

Además, el artículo 30.1 del Decreto 16/2005 prevé que, en relación con la normativa de prevención ambiental, *"los tanatorios y velatorios estarán sometidos a la obtención de licencia ambiental, de conformidad con lo previsto en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León".* Sin embargo, la actual redacción del Anexo III 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 –tras la reforma introducida por el Decreto-Ley 4/2020, de 18 de junio, de impulso y simplificación de la actividad administrativa para el fomento de la reactivación productiva en Castilla y León- ha encuadrado a los velatorios y tanatorios en las actividades en las que se precisa únicamente una mera comunicación ambiental para su

funcionamiento (apartado 1.17 del Anexo III), por lo que ya no es necesaria la tramitación de ningún expediente administrativo por parte de los ayuntamientos para su regularización.

En el caso objeto de la presente queja, es preciso determinar que, tras la petición de información realizada por esta Procuraduría, se llevó a cabo una inspección por parte de los técnicos del Servicio Territorial de Sanidad de Salamanca para comprobar si disponían de la autorización pertinente que debería haberse emitido "a priori", conforme a lo previsto en el artículo 30.2 del Reglamento autonómico de la Policía Sanitaria Mortuoria: *"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"*.

Así, se pudo comprobar que cuatro de los velatorios municipales ya disponían de estos informes, si bien dos de ellos -XXX y XXX- lo habían obtenido con anterioridad a la normativa autonómica, ya que también era un requisito exigido en la anterior norma estatal, esto es, el artículo 43 del Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprobaba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria: *"La autorización para el establecimiento de toda empresa funeraria corresponde otorgarla a la Autoridad municipal, pero no podrá dicha autoridad concederla sin el informe favorable previo de la Jefatura Provincial de Sanidad y, en su caso, de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos"*.

En cambio, los otros cinco velatorios de titularidad municipal no disponían de dicha autorización, por lo que se inició el procedimiento para regularizar dichas instalaciones exigiendo a los Ayuntamientos competentes que remitiesen el proyecto para que así pudiera emitirse por el Servicio Territorial de Sanidad de Salamanca el informe preceptivo. Esta petición se formalizó en tres municipios -XXX, XXX y XXX-, mientras que, en dos de ellos -XXX y XXX-, el reclamante nos ha comunicado que no se remitió ningún proyecto para regularizar esas instalaciones, por lo que, en la actualidad, no se encuentran en funcionamiento.

Asimismo, la omisión de estos informes supuso una vulneración clara del Reglamento autonómico de policía sanitaria mortuoria, por lo que sería de aplicación lo dispuesto en el 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 este caso, la Administración autonómica no ha incumplido la normativa vigente, ya que tramitó los expedientes sancionadores contra los Ayuntamientos de XXX, XXX, XXX y XXX, al haberse acreditado la actividad de dichos velatorios municipales sin el informe sanitario preceptivo; en cambio, no se inició ningún procedimiento respecto al Ayuntamiento de XXX al ser un velatorio nuevo que no había sido puesto en funcionamiento.

Sin embargo, además de exigir que dispongan de dicho informe previo como requisito formal, es necesario que se acredite que estos velatorios de titularidad municipal cumplen las condiciones exigidas en los artículos 27 y 28 del Reglamento autonómico de policía sanitaria mortuoria, ya que, del examen de las actas remitidas en el informe enviado por la Consejería de Sanidad, únicamente consta que examinaron si existía dicho informe previo y preceptivo. Estas inspecciones deben llevarse a cabo tanto en los velatorios recientemente regularizados, como también en aquéllos que ya disponían del informe previo desde hace quince años, incluidos los velatorios de XXX y de XXX, que funcionaban con anterioridad a la entrada en vigor de dicha norma, ya que se encuentran obligados a cumplir las exigencias establecidas en el Decreto 16/2005, tal como se prevén en su Disposición Transitoria Tercera: *"Los titulares de tanatorios, velatorios, crematorios y cementerios adoptarán las medidas oportunas para adaptarlos a lo establecido en el presente Decreto en el plazo de tres años desde su entrada en vigor* (el subrayado es nuestro)*"*.

En consecuencia, esta Procuraduría considera necesario que los técnicos del Servicio Territorial de Sanidad de Salamanca lleven a cabo las inspecciones pertinentes en los velatorios de titularidad municipal de las localidades de XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX y XXX, para comprobar si efectivamente cumplen los requisitos materiales anteriormente mencionados, en el ejercicio de las potestades atribuidas en el artículo 68.3 a) de la Ley de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León: *"Asimismo, corresponde a las Administraciones sanitarias la inspección y control de los centros, servicios, establecimientos, industrias, actividades y productos sujetos a intervención sanitaria de acuerdo con la presente Ley"*. Esta vigilancia también se debería realizar en los velatorios de XXX y XXX en el supuesto de que se encontrasen en funcionamiento.

De esta forma, si se constatare alguna irregularidad, el órgano competente de la Consejería de Sanidad debería requerir a los Ayuntamientos titulares de dichos velatorios para que procediese a subsanar dichas deficiencias en un plazo razonable,

advirtiéndoles que, si no lo hicieren, no podrían continuar prestando dichos servicios a los vecinos de esas localidades. Sin embargo, la normativa sanitaria no permitiría una clausura inmediata de dichas instalaciones por parte de la Administración autonómica, ya que, para que sea posible adoptar dicha decisión, deben concurrir riegos extraordinarios para la salud pública conforme a lo previsto en el artículo 69.1 c) de la Ley 8/2010: *"Constituyen medidas de limitación sanitaria: (...)*

c) Adoptar las medidas especiales que se estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas, siempre que haya indicios suficientes de la existencia de un riesgo inminente y extraordinario o una repercusión excepcional o negativa para la salud (el subrayado es nuestro)*".*

Sin embargo, la falta de cumplimiento de estos requisitos podría conllevar que se tramitase un nuevo expediente sancionador contra dichos Ayuntamientos por la comisión de una infracción tipificada en la norma autonómica de ordenación del Sistema de Salud, como ya sucedió con algunos de ellos.

En conclusión, con la presente Resolución, esta Institución pretende que la Administración autonómica adopte las medidas pertinentes para garantizar que dichos velatorios de titularidad municipal cumplan las condiciones exigidas en la normativa autonómica de policía sanitaria mortuoria que obliga también a los Ayuntamientos de dichas localidades, como responsables de garantizar su adecuado funcionamiento.

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, en el ejercicio de las potestades conferidas en el artículo 68.3 a) de la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León, se lleven a cabo las inspecciones pertinentes por parte de los técnicos del Servicio Territorial de Sanidad de Salamanca para constatar si los velatorios de titularidad municipal de las localidades de XXX, XXX, XXX, XXX y XXX, cumplen los requisitos exigidos para el ejercicio de su actividad en los artículos 27 y 28 del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León, debiendo realizarse dicha vigilancia también en los velatorios de XXX y XXX si se hubieren puesto en funcionamiento.

2. Que dichas labores de investigación se realicen también en los velatorios de titularidad municipal de las localidades de XXX y XXX, ya que, aunque iniciaron su actividad con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento autonómico de policía sanitaria mortuoria, se encuentran obligados también a cumplir dichas exigencias conforme a lo previsto en la Disposición Transitoria Tercera del Decreto 16/2005.

3. Que, en el supuesto de que se acreditase el incumplimiento de algunos de dichos requisitos, se requiera por parte del órgano competente de la Consejería de Sanidad a dichos Ayuntamientos para que subsane dichas deficiencias en un plazo razonable, advirtiéndoles expresamente de que, si no lo hicieran, no podrían seguir funcionado dichos velatorios, sin perjuicio de que proceda la tramitación del pertinente expediente sancionador por la comisión de una infracción tipificada en la Ley de Ordenación del Sistema de Salud 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