



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero y
ponente

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de octubre de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 279/2025

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 2 de julio de 2025 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el 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 el 17 de julio de 2025, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 279/2025, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta (que obra en los folios 915 a 949 del expediente remitido) consta de un preámbulo, 48 artículos distribuidos en siete capítulos, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

El preámbulo o parte expositiva identifica el marco normativo y los motivos que justifican la aprobación de esta disposición de carácter general, su estructura y la observancia en su elaboración de los principios de buena regulación.

El contenido del articulado del proyecto de decreto es el siguiente:

1.- El capítulo I ("Disposiciones Generales") regula el objeto y ámbito de aplicación del decreto; introduce un listado de definiciones; establece las competencias de las distintas administraciones; dispone la clasificación sanitaria de los cadáveres, restos humanos, restos cadavéricos y restos óseos; determina el destino final de los cadáveres, restos humanos y cenizas; regula la utilización de cadáveres y restos con fines de investigación y de docencia; y fija quién debe asumir los gastos funerarios de las personas indigentes o no identificadas (artículos 1 a 7).

2.- El capítulo II ("Tanatopraxia") establece las cuestiones generales relativas a la tanatopraxia; las prohibiciones; la conservación transitoria; el embalsamamiento; y el informe de tanatopraxia (artículos 8 a 12).

3.- El capítulo III ("Utilización de féretros y medios de transporte funerario") regula la utilización de féretros y otros recipientes funerarios; la utilización de féretros y otros recipientes funerarios para cadáveres y restos de los Grupos I, II y III; los medios de transporte funerario por carretera; el transporte aéreo y por ferrocarril; y las características de los coches y furgones fúnebres (artículos 13 a 18).

4.- El capítulo IV ("Conducción y traslado") regula la conducción y el traslado de cadáveres y restos humanos; la documentación para el desplazamiento de restos cadavéricos y restos óseos; la comunicación electrónica; y las estancias intermedias (artículos 19 a 23).

5.- El capítulo V ("Inhumación, cremación y exhumación de cadáveres, restos cadavéricos, restos humanos y restos óseos") regula la inhumación y cremación; y la exhumación (artículos 24 a 25).

6.- El capítulo VI ("Empresas prestadoras de servicios funerarios, instalaciones funerarias y cementerios") se divide en cuatro secciones:

- La sección primera ("Empresas prestadoras de servicios funerarios") regula la declaración responsable; las prestaciones de estas empresas; las condiciones generales de las empresas prestadoras de servicios funerarios; y el libro registro de dichas empresas (artículos 26 a 29).



- La sección segunda ("Instalaciones funerarias: velatorios, tanatorios y crematorios") establece las condiciones generales de los velatorios y tanatorios; las condiciones específicas de los velatorios y de los tanatorios; la autorización de los mismos; los requisitos de los crematorios; el libro registro de crematorios; las cenizas; y la autorización de crematorios (artículos 30 a 37).

- La sección tercera ("Cementerios") regula las condiciones generales; la autorización de cementerios; la documentación de los proyectos de construcción, ampliación y reforma; las instalaciones y dependencias mínimas; las fosas, nichos y columbarios; la inhumación de cadáveres directamente en tierra; el libro registro de los cementerios; la suspensión de enterramientos; y la clausura de cementerios (artículos 38 a 46).

- La sección cuarta ("Registro de empresas prestadoras de servicios funerarios, instalaciones y cementerios") establece el registro de empresas prestadoras de servicios funerarios, instalaciones y cementerios (artículo 47).

7.- El capítulo VII ("Infracciones y sanciones") regula las infracciones y sanciones (artículo 48).

La disposición transitoria primera dispone que los municipios adaptarán sus ordenanzas o reglamentos de regulación de instalaciones funerarias y cementerios a lo dispuesto en este decreto en el plazo máximo de un año desde su entrada en vigor.

La disposición transitoria segunda determina la adaptación de instalaciones y cementerios.

La disposición transitoria tercera establece que los procedimientos de autorización previstos en el presente decreto no finalizados a fecha de entrada en vigor del mismo continuarán tramitándose por la normativa vigente en el momento de presentarse la solicitud.

La disposición transitoria cuarta contempla la inscripción de oficio en el registro de las empresas prestadoras de servicios funerarios, instalaciones y cementerios autorizados a la entrada en vigor del nuevo decreto.

La disposición derogatoria abroga el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla

y León, y todas las disposiciones de igual o inferior rango, en lo que se opongan o contradigan a lo establecido en el nuevo decreto.

Las disposiciones finales se refieren a la habilitación normativa (primera) y a la entrada en vigor del decreto a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León (segunda).

El anexo establece las enfermedades que determinan la clasificación de los cadáveres, restos cadavéricos, restos humanos y restos óseos como Grupo I.

Segundo.- El expediente remitido.

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

- Documentación relativa al periodo de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de decreto, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). La consulta estuvo abierta en el Portal de Gobierno Abierto desde el 15 de febrero de 2023 hasta el 28 de febrero siguiente. Durante ella no se presentaron sugerencias (folios 3 a 4).

- Certificación emitida por la secretaria del Consejo Castellano y Leonés de Salud, el 25 de marzo de 2024, en la que se constata que en "la sesión del Consejo Castellano y Leonés de Salud celebrada el día 30 de noviembre de 2023, según convocatoria efectuada por su presidente, el consejero de Sanidad, conforme a los artículos 12 y 16 del Decreto 20/2013, de 13 de junio, como segundo punto del orden del día informó a los asistentes del siguiente tema: Información sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la Policía Sanitaria Mortuoria en la Comunidad de Castilla y León (...)" (folios 1 a 2).

- Primer texto del proyecto de decreto, y memoria justificativa del proyecto firmada por la directora general de Salud Pública con fecha 19 de junio de 2024 (folios 6 a 42 y 43 a 104, respectivamente).

- Documento justificativo del trámite de participación pública de los ciudadanos a través del Portal de Gobierno Abierto. El plazo para realizar aportaciones a este espacio de participación se inició el 21 de junio de 2024 y finalizó el 4 de julio siguiente. Consta la presentación de 8 alegaciones, a las



que se ha dado contestación en la propia web corporativa <https://participacyl.es/legislation/processes/2950/proposals> (folio 5).

- Documento justificativo del trámite de audiencia, a través del Portal de Gobierno Abierto, del primer texto del proyecto de decreto y de la memoria justificativa del proyecto. El plazo para realizar alegaciones se inició el 21 de junio de 2024 y finalizó el 4 de julio siguiente (folios 105 a 151).

- Documentos justificativos del trámite de audiencia concedido a las siguientes entidades y organizaciones: Archidiócesis de Burgos (folio 152), Archidiócesis de Valladolid (folio 153), Asociación Española de Profesionales de los servicios funerarios (folio 155), Asociación Vallisoletana de Servicios Funerarios (folio 158), Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León (folio 160), Consejo de Colegios Oficiales de Médicos de Castilla y León (folio 162), Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León (folio 164), Confederación de Asociaciones de Vecinos de Castilla y León (folio 167), Confederación Estatal de Sindicatos Médicos en Castilla y León (folio 169), Diócesis de Astorga (folio 171), Diócesis de Ávila (folio 174), Diócesis de Ciudad Rodrigo (folio 177), Diócesis de Segovia (folio 179), Diócesis de León (folio 182), Diócesis de Osma Soria (folio 185), Diócesis de Palencia (folio 187), Diócesis de Salamanca (folio 189), Diócesis de Zamora (folio 192), Federación de Comunidades Judías de España (folio 195), Federación de Comunidades Musulmanas de Castilla y León (folio 198), Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León (folio 200), Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Burgos (folio 202), Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de León (folio 204), Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Valladolid (folio 206), Unión de Consumidores de Castilla y León (folio 208), Unión General de Trabajadores de Castilla y León (folio 210), Universidad de Burgos (folio 213), Universidad de León (folio 216), Universidad de Salamanca (folio 218) y Universidad de Valladolid (folio 220).

En este trámite de audiencia formularon alegaciones la Asociación Española de Profesionales de los Servicios Funerarios (folios 223 a 225), la Asociación Nacional de Servicios Funerarios (folios 228 a 233), la Asociación Vallisoletana de Empresas de Servicios Funerarios (folios 237 a 240), el Ayuntamiento de Espinosa de los Monteros (folios 246 a 249), D. Carlos José García López (folios 250 a 258), D. Exiquio Alonso Llamas (folios 259 a 270), Funerarias Leonesas, S.A. (folios 276 a 305), Gabriel Servicios Funerarios, S.L. (folios 306 a 319), Ideter Sociedad Limitada (folios 320 a 327), La Soledad de Benavente, S.L. (folios 328 a 339), Dña. María Teresa López

García (340 a 350), Parque Cementerio Salamanca, S.L. (folios 351 a 354), y la Universidad de Salamanca (folios 355 a 360).

Estas alegaciones fueron contestadas por la directora general de Salud Pública (folios 361 a 437).

- Documentos justificativos de un nuevo trámite de audiencia a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León (folios 438 a 529) y alegaciones presentadas por D. Conrado Íscar Ordóñez, presidente de la Diputación de Valladolid y D. Roberto Balado Gómez, concejal del Ayuntamiento de Congosto (León) (folios 530 a 537), que fueron contestadas por la directora general de Salud Pública el 17 de febrero de 2025 (folios 538 a 539).

- Segundo texto del proyecto de decreto y memoria justificativa del proyecto, ambos firmados por la directora general de Salud Pública el 24 de febrero de 2025 (folios 544 a 580 y 581 a 633, respectivamente)

- Trámite de audiencia a las consejerías realizado el 26 de febrero de 2025, con remisión de la memoria y el proyecto de decreto. Durante el mismo, formulan observaciones la Consejería de la Presidencia, la de Familia e Igualdad de Oportunidades y la de Industria, Comercio y Empleo. Presentan escritos las consejerías de Economía y Hacienda, de Educación, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de Movilidad y Transformación Digital, y de Cultura, Turismo y Deporte, en los que manifiestan que no formulan observaciones ni sugerencias (folios 634 a 653).

- Solicitud de informe a la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística. La Consejería de Sanidad remite a la citada Dirección General el texto del proyecto y la memoria (folios 654 a 745).

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de 12 de marzo de 2025 (folios 746 a 749).

- Certificación emitida por el secretario del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, el 7 de mayo de 2025, en la que se expone que "el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, reunido en sesión celebrada el 6 de mayo de 2025, ha tomado conocimiento del Proyecto

de Decreto por el que se regula la Policía Sanitaria Mortuoria en la Comunidad de Castilla y León (...)" (folios 750 a 754).

- Solicitud de informe a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad, e informe de dicha Asesoría Jurídica de fecha 3 de junio de 2025, en el que se realizan una amplia serie de consideraciones al texto del proyecto de decreto (folios 755 a 876). Se adjunta el proyecto de decreto informado por la Asesoría Jurídica, firmado por la directora general de Salud Pública el 30 de mayo de 2025 (folios 877 a 914)

- Proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo, y memoria justificativa del proyecto, ambos firmados por la directora general de Salud Pública, con fecha 26 de junio de 2025 (folios 915 a 949 y 950 a 994, respectivamente).

- Informe del secretario general de la Consejería de Sanidad de 27 de junio de 2025.

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

Tercero.- Por acuerdo del presidente del Consejo Consultivo, de 15 de septiembre de 2025, se requiere a la Consejería de Sanidad para que complete el expediente remitido, en el sentido de incorporar a este la documentación que el índice que lo acompaña identifica como parte 2 de su documento n.º 7, que comprendería los folios 995 a 1005 del mismo. En la misma fecha se suspende el plazo para emitir el dictamen.

El 19 de septiembre de 2025 se recibe en este Consejo la documentación requerida. Analizada esta, se reanuda el plazo para la emisión del dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el

artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero 2.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del decreto.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado, y deberá 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 documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse 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 indica en el artículo 75.3 de la misma para los anteproyectos de ley. No resulta aplicable la nueva redacción dada a los artículos 75, 76 y 76 bis de aquella por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, dado que tal modificación no ha entrado en vigor, de acuerdo con la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021. No obstante lo cual, debe recordarse en este dictamen la necesidad de que la Administración de la Comunidad dé cumplimiento al mandato previsto en el apartado 3 de la referida disposición final, que señala que “el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, [referido a la regulación reglamentaria del procedimiento de elaboración de las normas] (...) deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León”. Y es obvio que tal plazo se ha superado sin haberse dado cumplimiento aún a dicho mandato legal.

Conforme al mencionado artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes, y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su

redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación, y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 del mismo artículo 75 establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando este proceda, al trámite de participación previsto en el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del repetido precepto dispone en su inciso primero que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El reiterado artículo 75 de la Ley 3/2001, en sus apartados 6, 8 y 9, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que, en un plazo no superior a diez días, emitan informe sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos); que se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad; y que se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia, si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera

como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

A este respecto, resultan aplicables a este proyecto de decreto los principios de buena regulación determinados con carácter básico por el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las administraciones públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En la línea que marca ahora la legislación básica, se situaba ya en el ámbito autonómico el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana, y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

Por último, en la fase de tramitación administrativa de este proyecto de decreto está prevista la aplicación de la Resolución de 20 de octubre de 2020 de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa.

A) En cuanto a la memoria justificativa, el artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dispone que "contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos, y, en todo caso, cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010,

de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este.

»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado”.

En este supuesto, la memoria justificativa final de 26 de junio de 2025 se refiere al marco normativo; a la necesidad y oportunidad de la norma; al contenido del proyecto, describiendo su estructura y contenido; a los impactos preceptivos, concretamente, a los impactos normativo, administrativo, presupuestario, por razón de género, sobre la discapacidad, la infancia, la adolescencia y la familia, al impacto en la sostenibilidad y la lucha o adaptación contra el cambio climático, al impacto demográfico y al impacto sobre la unidad de mercado; y a la descripción de la tramitación.

a) En lo que se refiere al impacto normativo, la memoria indica, que “El Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece en su artículo 4 que estarán sometidos a evaluación de impacto normativo los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta de Castilla y León relacionados con la política socioeconómica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre del Consejo Económico y Social, deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este órgano. La presente norma no está relacionada con la política socioeconómica, y, por lo tanto, no procede someterla a evaluación de impacto normativo”.

b) En cuanto al impacto administrativo, señala que “El Decreto 43/2010, de 7 de octubre, en sus artículos 5 y 6, exige un estudio de impacto administrativo en la elaboración de aquellas disposiciones de carácter general que regulen nuevos procedimientos o que modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes o que aprueben aplicaciones de administración electrónica. El proyecto de decreto prevé distintos procedimientos, que implican adaptación de los existentes en la normativa actualmente vigente, y que se acomodan a las exigencias de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en cuanto a la forma de inicio, plazos de tramitación, efectos del silencio administrativo, declaraciones responsables, etc. Estos procedimientos no

generan impacto organizativo, ni de recursos de personal; tampoco exige nuevos medios materiales ni humanos, ya que serán gestionados en el seno de la organización administrativa existente”.

c) Por lo que se refiere al impacto económico, la memoria expone que “la norma proyectada no incidirá de forma alguna en el sector público de la administración local, puesto que las competencias que haya de desarrollar dicha administración son similares a las que viene desarrollando al amparo de la norma actualmente vigente y por tanto no se estima que sean necesarios más medios materiales y personales que los que en la actualidad se destinen a las mismas. (...) Respecto a los ingresos públicos, no se prevé que la aprobación de la disposición que se tramita pueda producir ningún efecto sobre los mismos en la medida en que no guarda relación alguna con este ámbito. Y, por último, respecto de los gastos no se estima que puedan derivarse del proyecto mayores costes directos e indirectos que deban atenderse con cargo al presupuesto de la Comunidad. En consecuencia de todo lo anterior, se puede afirmar que la aplicación de la norma no contempla impacto presupuestario ni coste económico adicional dado que su desarrollo se realizará con los medios ordinarios, personales y materiales, actualmente existentes y por tanto, la entrada en vigor de la norma proyectada no es previsible que implique mayores gastos ni, en consecuencia, exija habilitar nuevos créditos, ni modificar los existentes, por lo que se ajusta a las disponibilidades presupuestarias como a los escenarios presupuestarios actualmente existentes”.

En los mismos términos se manifiesta el informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de 12 de marzo de 2025, que concluye que “la aprobación del proyecto de decreto que se somete a informe no tendrá incidencia alguna en los Presupuestos Generales de la Comunidad, ya que se trata de una disposición administrativa de carácter general que tiene por objeto actualizar la normativa autonómica en materia de policía sanitaria mortuoria, a la vista de lo dispuesto en la Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria, aprobada en la Comisión de Salud Pública de 24 de julio de 2018 con el fin de facilitar un marco homogéneo que oriente los desarrollos legislativos de cada una de las comunidades autónomas, superando así la heterogeneidad e incluso colisión existente en la materia, sin que, como expresamente se establece en la memoria económica remitida, de la misma puedan derivarse mayores costes directos e indirectos que deban atenderse con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad, en la medida que las competencias en salud pública ejercidas por la Administración Autonómica a través de la Consejería competente en materia de sanidad, seguirán

financiándose con cargo a los créditos con los que actualmente cuenta para ese fin”.

d) Por otro lado, este Consejo considera acertado el análisis del impacto sobre la competencia, unidad de mercado y la competitividad contemplado en la memoria justificativa final del proyecto (no en las anteriores), conforme a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En este sentido, la memoria señala que “la norma proyectada contiene regulaciones que implican la eliminación de obstáculos administrativos, como por ejemplo, la eliminación de la necesaria autorización concedida por el órgano municipal competente de la que han de disponer todas las empresas prestadoras de servicios funerarios para operar en el correspondiente término municipal, y su sustitución por una declaración responsable de cumplimiento de requisitos: o bien, la previsión acerca de que cualquier empresa que se encuentre legalmente establecida en cualquier otra Comunidad Autónoma no tendrá que presentar dicha declaración responsable, excepto en el caso de que tengan algún establecimiento en el territorio de esta Comunidad. Estas medidas constituyen sin duda un impacto positivo en la unidad de mercado. Por otro lado, este proyecto normativo no genera impacto negativo sobre la competencia, ya que todos los operadores y titulares tendrán que cumplir los mismos requisitos y obligaciones y, por lo tanto, se verán afectados en la misma medida por esta norma”. No obstante lo anterior, no constan en el expediente remitido los informes técnicos o estudios específicos en los que se sustentan las referidas conclusiones. Por ello, sería conveniente que se aportaran al expediente del texto proyectado.

A mayor abundamiento, tampoco consta que el proyecto de decreto se haya incorporado al sistema de cooperación interadministrativa para el intercambio de información relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que establece que “La red de puntos de contacto para la unidad de mercado establecida en el artículo 26.4 podrá intercambiar información relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado”.

e) En cuanto al impacto por razón de género, conforme a lo dispuesto en la Ley 1/2011, de 1 de marzo, de evaluación del impacto de género de Castilla y León, la memoria establece que “El objeto de la norma es regular la policía sanitaria mortuoria en el ámbito de la Comunidad de Castilla

y León. Este objeto no afecta de manera directa ni indirecta a mujeres u hombres de manera diferenciada, no incide en el logro de la igualdad, por lo que se concluye que no existe pertinencia de género de la norma, entendiendo que esta norma no tiene incidencia en lo que se refiere al género. En la redacción del decreto se ha procurado utilizar un lenguaje no sexista e inclusivo, huyendo del abuso del masculino genérico y sustituyéndolo por términos genéricos reales y por el desdoblamiento (uso de los dos géneros gramaticales)”.

f) Por lo que se refiere al impacto sobre la discapacidad, la memoria expone que el proyecto de decreto “no tiene un impacto específico sobre la política de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad”.

g) En cuanto al impacto en los ámbitos de la infancia, la adolescencia y la familia, se constata que el proyecto de decreto no tiene un impacto específico sobre las políticas públicas destinadas a estos colectivos.

h) En relación con el análisis de contribución a la sostenibilidad y la lucha o adaptación contra el cambio climático, la memoria señala que “el contenido de la norma no tiene impacto sobre la sostenibilidad y la lucha y adaptación contra el cambio climático”.

i) Por último, siguiendo las indicaciones de este Consejo contenidas en el informe de 29 de diciembre de 2020, en el que recomienda a la Junta de Castilla y León incorporar un informe específico sobre el impacto demográfico en los procedimientos de elaboración de normas, para mitigar la despoblación, y la sugerencia contenida al respecto en el informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería, la memoria analiza el impacto demográfico, y concluye que es neutro. Ahora bien, sería conveniente que se incorporasen al expediente los informes técnicos o estudios específicos en los que se basa esta conclusión.

B) En otro orden de cosas, es preciso analizar si el texto definitivo del proyecto de decreto recoge o no reglamentaciones técnicas en uno o varios de sus contenidos más señalados.

En este sentido, el artículo 2.11 del proyecto, entre las definiciones, se refiere a los tipos y requisitos de los féretros: “11. Féretro: Caja de madera o de un material degradable destinada a contener el cadáver. Deberá cumplir



las características técnicas contempladas en la norma UNE 190001 que le sean de aplicación. Podrá ser: a. Férero común: Férero destinado a contener un cuerpo para su enterramiento. b. Férero para situaciones especiales: Férero estanco y revestido en su interior de material absorbente. Deberá fabricarse de manera que el prestador de servicios funerarios pueda asegurar el cierre o sellado hermético del contenedor, y estar provisto de un dispositivo de filtrado de aire u otros dispositivos para equilibrar la presión interior y exterior. Podrá ser uno de los siguientes: O bien un férero doble formado a su vez por un exterior común y férero interior de cinc, que puede ser sustituido por una bolsa funeraria de las definidas en el punto 1. O bien un férero único, que consistirá en un férero común con paredes de un espesor mínimo de 30 mm, forrado con una hoja de cinc o con una bolsa funeraria de las definidas en el punto 1. c. Férero de recogida: Férero impermeable, de dimensiones adecuadas y de fácil limpieza y desinfección. No será en ningún caso el férero definitivo y podrá reutilizarse. Podrá ser sustituido por una bolsa funeraria de las definidas en el punto 1b. d. Férero para incineración: Férero de características similares a las del férero común, de material fácilmente destruible por la acción del calor”.

A su vez, el artículo 18 del proyecto establece las “Características de los coches y furgones fúnebres”, y dispone que “Los coches y los furgones fúnebres deberán cumplir los siguientes requisitos: (...) b) El habitáculo habrá de ser estanco, climatizado y revestido de material impermeable de fácil limpieza y desinfección. c) Dispondrán de un sistema de anclaje que impida el deslizamiento del férero. d) Si se trata de un coche fúnebre, la distancia existente desde el final de la cabina del conductor hasta la puerta de atrás del vehículo (el habitáculo), será suficiente para contener un férero y facilitar su manipulación, de manera que, una vez introducido, el férero quepa con holgura y el vehículo quede herméticamente cerrado (mínimo de 215 cm de longitud, 90 cm de anchura y 80 cm de alto). e) Si se trata de un furgón fúnebre, estará equipado para la recogida de hasta cuatro cadáveres en féretros o camillas. En caso de grandes catástrofes podrá recoger un número mayor de cadáveres en función de su capacidad. El habitáculo será suficiente para contener los féretros o camillas para facilitar su manipulación, de manera que, una vez introducido este, el área de carga del vehículo quede herméticamente cerrada”.

Por su parte, el artículo 34.2 del proyecto establece que “Los crematorios de nueva construcción deberán cumplir los siguientes requisitos generales: (...) b) Horno crematorio homologado y autorizado por el órgano competente en el marco de la normativa sobre calidad del aire y protección de la atmósfera,

provisto de accesos y equipamiento para la toma de muestras de emisiones atmosféricas según la normativa vigente”.

Por último, el artículo 42.1 regula los requisitos que deben cumplir las fosas, los nichos y los columbarios. Así, entre otras cuestiones, se establece que “a) 4º. Las fosas prefabricadas deberán cumplir con lo establecido en la norma UNE EN ISO 9001”. (...) “b) 9º Si se utilizan sistemas prefabricados [de nichos] deberán cumplir con lo establecido en la norma UNE EN ISO 9001 (...)”.

Pues bien, en esta cuestión se centra una de las consideraciones que contiene el informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad, de fecha 3 de junio de 2025, que indica que “debe analizarse si dentro del proyecto de decreto se recogen o no reglamentaciones técnicas, como pudieran ser lo regulado en cuanto a los requisitos de los féretros o de los vehículos funerarios, en los términos recogidos en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, y a través del que se trasponen las existencias fijadas por los directivas comunitarias en la materia (la última Directiva (UE) 2015/1535, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información). Puesto que en el caso de que el proyecto se considere que incluye reglamentaciones técnicas se impone el deber de notificación a la Comisión Europea (...)”.

En relación con dicha consideración, la memoria final que acompaña al proyecto de decreto expone (folio 994) que “examinando en primer lugar la regulación acerca de los féretros, consideramos que el proyecto de norma no contiene reglamentación técnica alguna, más allá de las normas UNE a las que se hace referencia a lo largo del texto, de modo que el art. 2.11 define los tipos de féretros y se remite a la norma UNE 190001 en cuanto a las características técnicas que haya de cumplir; en materia de vehículos funerarios la norma proyectada se remite a la normativa en materia vigente en materia de transportes para su funcionamiento como vehículo funerario, siendo el resto de requisitos, a juicio de esta Dirección General, puramente sanitarios, y no técnicos; finalmente, en materia de fosas, también existe una remisión en cuanto a las fosas prefabricadas, en el art. 42.4 a la norma UNE EN ISO 9001, así como los requisitos mínimos del Anexo II. Examinado dicho Anexo, se constata que en el mismo pueden existir dudas de que se trate de normas

técnicas y no estrictamente sanitarias, por lo que, en aras de una mayor seguridad jurídica, se procede a la eliminación de dicho Anexo, considerando que la remisión a la norma UNE es suficiente en aras a garantizar los objetivos normativos del proyecto”.

Respecto a lo anterior, cabe precisar, en primer lugar, que no consta en el expediente remitido ningún informe técnico que avale aquellas conclusiones, es decir, no obra en el expediente un informe que acredite que los requisitos citados no pueden calificarse como reglamentaciones técnicas.

Pues bien, para resolver esta cuestión resulta preciso acudir a la referida Directiva (UE) 2015/1535, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015. Como se indica en el considerando 1 de la misma, a través de ella se procede a una codificación de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que ya había sido modificada en varias ocasiones, y que fue traspuesta al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información.

El considerando 5 de la directiva establece que “Es indispensable que la Comisión disponga de las informaciones necesarias antes de la adopción de disposiciones técnicas. Los Estados miembros, que en virtud del artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) están obligados a facilitar el cumplimiento de su misión, deben, por lo tanto, notificarle sus proyectos en materia de reglamentaciones técnicas”. Y el considerando 6 reza que “Todos los Estados miembros deben, igualmente, estar informados de las reglamentaciones técnicas previstas por uno de ellos”.

Como consecuencia de ello, en el caso de que se considere que el proyecto incluye reglamentaciones técnicas se impone el deber de notificación a la Comisión Europea, excepto que se trate de la transposición íntegra de una norma internacional o europea, o que se trate de alguno de los supuestos de exención previstos en la propia Directiva, o bien la mera reproducción de una norma previa debidamente notificada. Estamos, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ante un mecanismo de control preventivo dirigido a proteger la libre circulación de mercancías, en la medida en la que los reglamentos técnicos aprobados por los estados miembros puedan constituir un obstáculo en los intercambios, obstáculos que sólo podrían

admitirse si respondieran a la satisfacción de exigencias imperativas que persigan un objetivo de interés general.

El artículo 1.1.f) de la directiva define reglamento técnico como “las especificaciones técnicas u otros requisitos o las reglas relativas a los servicios, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación y cuyo cumplimiento sea obligatorio, de iure o de facto, para la comercialización, prestación de servicio o establecimiento de un operador de servicios o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, así como, a reserva de las contempladas en el artículo 7, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios”. En los mismos términos se pronuncia el artículo 2.12 del citado Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la Sentencia C-711/2019, de 8 de octubre de 2020, reconoce que “(...) el concepto de reglamento técnico comprende cuatro categorías de medidas: en primer lugar, la ‘especificación técnica’, en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra c), de la Directiva 2015/1535; en segundo lugar, el ‘otro requisito’, como se define en el artículo 1, apartado 1, letra d), de esta Directiva; en tercer lugar, la ‘regla relativa a los servicios’, contemplada en el artículo 1, apartado 1, letra e), de dicha Directiva, y, en cuarto lugar, ‘las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios’, a efectos del artículo 1, apartado 1, letra f), de la misma Directiva (...)”. La sentencia dispone que “(...) para que una medida nacional esté incluida en la primera categoría de reglamentos técnicos prevista en el artículo 1, apartado 1, letra c), de la Directiva 2015/1535, es decir, en el concepto de ‘especificación técnica’, dicha medida debe referirse necesariamente al producto o a su envasado como tales y fijar, por lo tanto, una de las características exigidas de un producto (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de septiembre de 2019, VG Media, C-299/17, EU:C:2019:716, apartado 26 y jurisprudencia citada) (...) por lo que respecta al concepto de ‘otro requisito’, en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra d), de la Directiva 2015/1535, procede recordar que este concepto contempla un requisito, distinto de una especificación técnica, impuesto a un producto, en particular por motivos de protección de los consumidores o del medio ambiente y que

se refiere a su ciclo de vida con posterioridad a su comercialización, como sus condiciones de uso, reciclado, reutilización o eliminación, cuando dichas condiciones puedan afectar significativamente a la composición o naturaleza del producto o a su comercialización (...).

Por otro lado, dentro del concepto de reglamento técnico quedan incluidos los denominados "reglamentos técnicos de facto", entre los cuales se encuentran, según el artículo 1.1.f.i) de la directiva y, en sentido similar, el artículo 2.12.a) del Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio: "las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de un Estado miembro que remiten ya sea a especificaciones técnicas, a otros requisitos o a reglas relativas a los servicios, ya sea a códigos profesionales o de buenas prácticas que a su vez se refieran a especificaciones técnicas, a otros requisitos o a reglas relativas a los servicios, cuya observancia confiere una presunción de conformidad a lo establecido por dichas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas".

Este Consejo entiende que precisamente dentro de este último concepto estarían incluidas las remisiones contenidas en el texto del proyecto a las normas UNE, al tratarse de normas técnicas nacionales, en principio de carácter voluntario, que se convertirán en imperativas en virtud de dicha remisión reglamentaria.

A mayor abundamiento, este Consejo tiene serias dudas sobre si las exigencias contenidas en el artículo 18, en relación con los coches y furgones fúnebres, entrarían dentro del concepto de reglamento técnico. Como queda dicho, la ausencia de un informe técnico al respecto impide valorar con certeza esta circunstancia.

Por consiguiente, teniendo en cuenta la documentación que obra en el expediente, este Consejo considera que en este supuesto resultaría necesaria la notificación a la Comisión Europea. La Directiva 2015/1535 y el Real Decreto 1337/1999, citados, establecen que en el caso de proyectos de reglamentos técnicos en el sentido indicado, se impone el deber de notificación a la Comisión Europea, excepto que se trate de la transposición íntegra de una norma internacional o europea -supuesto en el que será suficiente una simple información-, o que se trate de alguno de los supuestos de exención previstos en la directiva, o bien de la mera reproducción de una norma previa si esta última fue debidamente notificada.

La notificación, una vez efectuada, debe ir seguida, en principio, de un aplazamiento de la adopción del proyecto, a fin de permitir a la Comisión y a los demás Estados miembros formular observaciones sobre ese proyecto.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-275/2019, de 22 de octubre de 2020, en relación con la falta de esta notificación, cuando sea exigible, señala que “el incumplimiento de esta obligación de notificación constituye un vicio sustancial de procedimiento en la adopción de los reglamentos técnicos de que se trate, sancionado con la inaplicabilidad de tales reglamentos, de modo que estos no pueden ser invocados frente a los particulares (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de febrero de 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, apartado 67, y de 1 de febrero de 2017, Municipio de Palmela, C-144/16, EU:C:2017:76, apartado 36 y jurisprudencia citada). Los particulares pueden alegar la mencionada inaplicabilidad ante el juez nacional, al cual incumbe negarse a aplicar un reglamento técnico nacional que no haya sido notificado de conformidad con la Directiva 98/34 (sentencia de 10 de julio de 2014, Ivansson y otros, C-307/13, EU:C:2014:2058, apartado 48) (...)”.

El Tribunal Supremo, en la sentencia de 23 de julio de 2020 (recurso 80/2018), ha apreciado la nulidad como consecuencia jurídica de dicha falta de notificación.

En consecuencia, los motivos apuntados y la ausencia de un informe técnico sobre estas cuestiones determinan que este Consejo concluya que en los citados preceptos del proyecto de decreto examinado se recogen exigencias que entrarían dentro del concepto de reglamento técnico a los efectos del procedimiento de notificación analizado. Por consiguiente, salvo justificación de que tales exigencias son transposición íntegra de normas europeas o internacionales (supuesto en el que solo se exige información a la Comisión), o de la concurrencia de algún supuesto de exención (lo que, en principio, no resulta de los datos que obran en el expediente), es precisa la notificación a la Comisión, en los términos previstos en la Directiva y en el Real Decreto que se acaban de examinar.

La observación que acaba de exponerse encuentra su reflejo en el Dictamen 173/2023, de 12 de julio de 2023, del Consejo Consultivo de Galicia sobre el proyecto de decreto de sanidad mortuoria de Galicia.

Por su parte, el Dictamen 15/20, de 23 de enero de 2020, de la Comisión Jurídica Asesora de Madrid sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 124/1997, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria, establece lo siguiente:

“(...) esta Comisión, al amparo del artículo 19.2 del ROFCJA, solicitó la incorporación al procedimiento de un informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia en relación con el carácter de reglamentación técnica de la regulación que se establecía en el artículo 13, en relación con los féretros, a efectos de determinar si procedía la notificación a la Comisión Europea al amparo de la Directiva (UE) 2015/1535, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, teniendo en cuenta los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la relevancia de dicho trámite (así Sentencia de 31 de enero de 2013, Belgische Petroleum Unie y otros). Como consecuencia del mencionado escrito, la Consejería de Sanidad desistió de la petición de dictamen y solicitó la devolución del expediente. Tras el examen de la cuestión planteada, ha remitido un nuevo proyecto que ha dado lugar al actual expediente 13/20 de esta Comisión Jurídica Asesora en el que se ha alterado la modificación prevista del artículo 13, por las razones que explica la Memoria: ‘dado que constituye el principal cometido de la presente modificación la eliminación del límite temporal para el traslado de cadáveres y la eliminación de cargas administrativas, en aras a no causar demoras en la aprobación y entrada en vigor de una medida que se considera beneficiosa para los ciudadanos, se estima necesario circunscribir el contenido de la modificación a los aspectos que se han considerado de mayor interés y necesidad, excluyendo del proyecto las cuestiones técnicas, cuya reforma puede promoverse en otra iniciativa posterior más específica (...)’”.

Sin perjuicio de lo anterior, como reconoce el citado Dictamen 173/2023 del Consejo Consultivo de Galicia, en la medida en la que el requisito de notificación a la Comisión no viene motivado por el contenido de toda la regulación recogida en el proyecto de decreto, sino sólo de la prevista en preceptos concretos, con el fin de no dilatar la aprobación de la norma, la consejería proponente debería valorar la posibilidad de suprimir la referencia expresa que en los preceptos antes examinados se hace a las exigencias técnicas que motivan el deber de notificación a la Comisión, remitiéndose en su lugar a la futura determinación las mismas a través de orden del titular de la consejería competente en la materia (al estar precisamente incluida en el ámbito de su potestad de desarrollo normativo la regulación de aspectos

concretos del decreto, de carácter técnico, sujetos a una realidad cambiante, respetando la jerarquía normativa y la reserva de ley). De seguirse esta alternativa, sería en el procedimiento de elaboración de dicha orden en el que debiera cumplirse el trámite de notificación a la Comisión.

En este mismo sentido, a título ilustrativo, el artículo 21.1 del Decreto 129/2023, de 31 de agosto, de sanidad mortuoria de Galicia, establece que "Los féretros y demás recipientes funerarios deberán disponer de las medidas y características necesarias y suficientes que garanticen la ausencia de fugas o vertidos, las cuales se establecerán por orden de la persona titular de la consellería con competencias en materia de sanidad". Asimismo, el artículo 15.2 dispone que "Los requisitos y características sanitarias de los vehículos se determinarán mediante orden de la persona titular de la consellería con competencias en materia de sanidad". Y el artículo 37.b), relativo a los nichos, concreta que "los requisitos y características de los mismos se determinarán, atendiendo a su tipología, mediante orden de la persona titular de la consellería con competencias en materia de sanidad".

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

C) En cuanto al procedimiento de elaboración de la norma, consta la realización de una consulta pública previa a la elaboración del proyecto, así como de los trámites de participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto y de audiencia e información pública.

Como se indica en los antecedentes, en el trámite de consulta pública no consta la presentación de sugerencias.

En cuanto al trámite de participación pública de los ciudadanos en el Portal del Gobierno Abierto se presentaron ocho alegaciones, a las que se dio contestación en la propia web corporativa.

En el trámite de audiencia numerosas entidades y organizaciones presentaron observaciones, a las que se dio contestación por la directora general de Salud Pública. No obstante, no constan en el expediente remitido las alegaciones presentadas por la entidad local menor de las Machorras, por lo que deberán incorporarse al expediente.



Por otra parte, concedido el trámite de audiencia e información pública, la Dirección General de Salud Pública consideró necesario introducir en el texto proyectado la posibilidad de efectuar inhumaciones directamente en tierra por motivos de confesionalidad religiosa. Esta circunstancia motivó la modificación de varios artículos del proyecto de decreto que afectaban directamente a los municipios. Por ello, el 23 de enero de 2025 se concedió un segundo trámite de audiencia a la Federación Regional de Municipios y Provincias.

El 3 de febrero de 2025 el presidente de la Diputación de Valladolid y D. Roberto Balado Gómez, concejal del Ayuntamiento de Congosto (León), presentaron alegaciones. Sin embargo, al no discutir los aspectos concretos sobre los que se había concedido la nueva audiencia, esto es, la posibilidad de efectuar inhumaciones directamente en tierra por motivos de confesionalidad religiosa, la directora general de Salud Pública contestó el 17 de febrero de 2025 que no entraba a valorar el contenido de las mismas, "ya que tuvieron ocasión de formular alegaciones en el trámite de audiencia efectuado con fecha 21 de junio de 2024" a la Federación Regional de Municipios y Provincias.

Por otra parte, consta la intervención del Consejo Castellano y Leonés de Salud, y también del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León.

El proyecto de decreto se ha remitido a las consejerías, si bien solo la de Familia e Igualdad de Oportunidades, la de Industria, Comercio y Empleo y la de la Presidencia realizaron observaciones que han sido atendidas en su mayor parte en el texto definitivo del proyecto de decreto.

En lo demás, según se ha expuesto, se han incorporado al expediente, como informes preceptivos, el de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, exigido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; y el de la Asesoría Jurídica, previsto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, puesto en relación con el artículo 3.3.b) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León, informe jurídico que contiene una serie de fundamentadas observaciones que han sido atendidas en su mayoría en el texto definitivo del proyecto.

A la vista de lo expuesto, y a salvo de la observación sustantiva formulada en relación con la notificación a la Comisión Europea, en el proyecto de decreto sometido a consulta se han cumplido las exigencias sustanciales de elaboración de las disposiciones de carácter general.

D) Finalmente, deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados c) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...) c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública. (...)".

Por último, merece destacarse en este caso el cumplimiento de la Resolución de 20 de octubre de 2020 de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, cuya publicación en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León tiene como finalidad dar la máxima divulgación a los documentos y contenidos que se generan en el proceso de tramitación de las normas de obligado cumplimiento. Se considera que esta es una información relevante a la hora de conocer, no solo el espíritu y finalidad de la norma, sino también las distintas modificaciones producidas a lo largo de su tramitación, desde su concepción original hasta el texto final que vaya a aprobarse. Y ello con la pretensión de que una mayor transparencia de estos procesos fomente la participación ciudadana en la conformación del contenido final de las normas, lo que garantizará que las decisiones sean más motivadas y razonables y permitirá conocer qué y quienes influyen directa o indirectamente en las reglas que todos deberemos observar.

4ª.- Marco competencial y normativo. Rango de la norma proyectada.

A) El artículo 149.1.16º de la Constitución española señala que el Estado ostenta la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad. Este título competencial ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional, que, por ejemplo, en su sentencia de 21 de enero de 2019 (recurso de inconstitucionalidad 4182/2018) ha señalado que "incluye dos competencias diferentes, de una parte la competencia para establecer la



normativa básica en materia de sanidad y, de otro lado, la fijación de los criterios generales de coordinación para el buen funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, con el contenido diferenciado que ha fijado la doctrina de este Tribunal (...) en lo que atañe a la materia de sanidad, lo básico debe responder a los principios normativos generales que informan u ordenan esta materia, constituyendo, en definitiva, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional”.

En ejercicio de esta competencia, el Estado aprobó la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, norma que establece en su artículo 6 que las actuaciones de las administraciones públicas sanitarias estarán orientadas a la promoción de la salud y a garantizar que cuantas acciones sanitarias se desarrollen estén dirigidas a la prevención de las enfermedades y no sólo a la curación de las mismas. La citada ley prevé, además, en el capítulo V de su título I, que las actividades y productos que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud, sean sometidos a control por las administraciones públicas, lo que afecta sin duda a la sanidad mortuoria. Además, esta ley contempla en los artículos 24 y 25 que las actividades públicas o privadas pueden estar sometidas a autorizaciones y limitaciones cuando puedan tener consecuencias negativas para la salud, y en el artículo 41.1 se establece que las comunidades autónomas ejercerán las competencias asumidas en sus estatutos de autonomía y las que el Estado les transfiera o, en su caso, les delegue.

En materia de sanidad mortuoria debe tenerse en cuenta el Reglamento estatal de Policía Sanitaria Mortuoria, aprobado por Decreto 2263/1974, de 20 de julio, únicamente aplicable en las comunidades autónomas que no han aprobado normas en esta materia y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, sin perjuicio de lo establecido en dicha norma en materia de traslado internacional de cadáveres (artículos 34 a 39 del Reglamento), al ser la sanidad exterior competencia estatal, tal y como ha sido reconocido por la doctrina del Tribunal Constitucional. En este sentido, la Sentencia 329/1994, de 15 de diciembre (conflicto de competencias núm. 1218/1986), señala que se trata de una “atribución de competencia exclusiva que la Constitución realiza a favor del Estado en materia de sanidad exterior (art. 149.1.16), atribución que es plena y alcanza tanto a la normación como a la ejecución, de modo que toda competencia que pueda ser encuadrada directamente en dicho título pertenece indubitadamente al Estado”, y aclara que junto a ello debe considerarse que pertenece a las comunidades autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior, “de modo

que es la distinción entre el aspecto interior o exterior de la actividad pública en materia sanitaria lo que debe servir de guía para determinar la titularidad de la competencia disputada”.

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en su Sentencia 39/2014, de 11 de marzo, que recuerda que la noción material de lo básico tiene por objeto garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales, a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su estatuto de autonomía.

En relación con las competencias de las comunidades autónomas en la materia, debe recordarse que el artículo 148.1.20º de la Constitución Española dispone que estas pueden asumir competencias en materia de “Sanidad e higiene”. En el caso de la Comunidad de Castilla y León, el artículo 74.1.1ª del Estatuto de Autonomía establece que “Son de competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, sin perjuicio de las facultades reservadas al Estado, las funciones en materia de sanidad y salud pública, la promoción de la salud en todos los ámbitos, la planificación de los recursos sanitarios públicos, la coordinación de la sanidad privada con el sistema sanitario público y la formación sanitaria especializada”.

En desarrollo de esta competencia autonómica se aprobó la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León (hoy ya derogada), que desarrolló el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León, cuya derogación expresa se pretende con el texto proyectado.

Debe tenerse en cuenta que con posterioridad a dicho decreto la Comunidad aprobó la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León, que derogó la citada Ley 1/1993, de 6 de abril.

A su vez, se dictó la Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de Castilla y León, con la finalidad de definir con precisión el contenido de la prestación de salud pública, integrado por el conjunto de iniciativas, ciencias, habilidades y aptitudes organizadas por las autoridades sanitarias para preservar, proteger y promover la salud de la

población. El artículo 9.2.h) de esta ley regula la ordenación e inspección sanitaria, y establece que "constituyen objetivos de esta actuación: (...) h) Asegurar el cumplimiento de la normativa en materia de sanidad mortuoria, dada la repercusión sobre la salud pública". Por su parte, el artículo 22.e) de la misma ley dispone que "De acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en esta ley, las corporaciones locales, sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios: (...) e) Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria".

Las dificultades derivadas de la evolución de los desarrollos legislativos de cada una de las comunidades autónomas en uso de sus competencias, que a menudo han entrado en colisión entre ellas, motivaron, en el ámbito de la Comisión de Salud Pública, la creación de un grupo de trabajo en materia de sanidad mortuoria, que dio lugar a la Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria, aprobada en la Comisión de Salud Pública de 24 de julio de 2018, revisada de forma global por la reciente Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria, aprobada por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 4 de julio de 2025.

Estas guías plantean, entre otras, cuestiones como una nueva clasificación de los cadáveres, un abordaje integral de las prácticas y técnicas de tanatopraxia, el traslado y destino final de cadáveres, restos humanos, restos cadavéricos y restos óseos, que requieren la actualización de la normativa autonómica en esta materia. A ello se une la necesidad de reordenar la regulación de la policía sanitaria mortuoria en la Comunidad de Castilla y León, con la finalidad de adaptar la misma a las disposiciones de la expresada Ley 10/2010, de 27 de septiembre, que este proyecto de decreto viene a desarrollar.

Por otra parte, con fecha 4 de abril de 2024, las Cortes de Castilla y León, con motivo del debate de la Proposición No de Ley PNL/867, aprobaron la resolución por la que se instaba a la Junta de Castilla y León a culminar el procedimiento para la aprobación de un nuevo decreto que sustituya al actualmente vigente, promoviendo que se facilite la ampliación y construcción de cementerios en núcleos de población inferior a 5.000 habitantes.

Para acabar de perfilar la distribución competencial en la materia, no puede dejar de aludirse a las competencias locales. Así debe tenerse en cuenta que el artículo 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, ya

citada, dispone que "los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios: (...) e) Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria". Asimismo, el artículo 25.2.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, atribuye a los municipios competencias en todo caso y en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas en materia de "cementerios y servicios funerarios". La sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 (recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980) ya señaló que las competencias municipales en esta materia no tienen que excluir necesariamente otras competencias concurrentes, y aludió a razones sanitarias que exceden del estricto ámbito de los intereses peculiares de los entes locales.

Finalmente, con los límites indicados, y en la medida en que el proyecto de decreto examinado se mueve en el ámbito de la competencia autonómica anteriormente explicitada, se considera que cuenta con el soporte competencial necesario.

B) Por su parte, corresponde al consejero de Sanidad presentar a la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

La aprobación del decreto compete a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con la potestad reglamentaria que le atribuye el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

En fin, y en otro orden de cosas, cabe concluir que resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

5ª.- Observaciones al texto del proyecto de decreto.

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ésta ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del secretario general de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

En esas instrucciones se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto".

Como contenido específico de la parte expositiva en los proyectos de decreto, se indica en aquellas Instrucciones que "especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria".



Por su parte, de acuerdo con el artículo 129 de la LPAC, en el preámbulo debe quedar suficientemente justificada la adecuación del proyecto de decreto a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

En este caso, llama la atención que no se exista en el preámbulo ninguna referencia al o a los preceptos constitucionales que inciden o tienen que ver con el contenido del proyecto de decreto sometido a dictamen. Además, sería conveniente que se cite expresamente en el primer párrafo del preámbulo el artículo 74.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que reconoce que "Son de competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, sin perjuicio de las facultades reservadas al Estado, las funciones en materia de sanidad y salud pública, la promoción de la salud en todos los ámbitos, la planificación de los recursos sanitarios públicos, la coordinación de la sanidad privada con el sistema sanitario público y la formación sanitaria especializada".

Por otro lado, de acuerdo con lo reconocido en el preámbulo del presente proyecto de decreto, con el mismo se pretende reordenar la materia relativa a la policía sanitaria mortuoria, para adaptar la normativa a las disposiciones de la Ley 10/2010, de 27 de diciembre, de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de Castilla y León, así como a las previsiones contenidas en la Guía de Consenso de 24 de julio de 2018, elaborada por el Grupo de Trabajo de Sanidad Mortuoria, ya citado anteriormente, compuesto por representantes de la Subdirección General de Sanidad Exterior de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, y de las comunidades autónomas. Así pues, la actualización que ahora se pretende se ha pospuesto más de 7 años desde aprobación de la referida Guía de Consenso.

En este punto, este Consejo considera necesario tener en cuenta la reciente aprobación de la Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria, realizada por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 4 de julio de 2025, igualmente elaborada por el Grupo de Trabajo de Sanidad Mortuoria.

El preámbulo de la nueva Guía señala que "el 24 de julio de 2018 la Comisión de Salud Pública aprobó la denominada Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria, que contó con un amplio acuerdo en cuanto a su contenido. El documento contemplaba todos los aspectos sanitarios a tener en consideración desde que se producía el fallecimiento de una persona hasta el



momento de darle destino final. Conviene destacar que la evolución de la sociedad en general y del sector funerario en particular, requiere que deban tenerse en cuenta otros ámbitos regulatorios que complementen la normativa sobre sanidad mortuoria. En este sentido, sería conveniente que el planeamiento del sector de los servicios funerarios se realizase de una forma integral, incluyendo no solo los aspectos propios de sanidad mortuoria, sino también los aspectos económicos, de competitividad y libre elección del consumidor, de protección del medio ambiente y los relacionados con el urbanismo, aspectos todos ellos que quedan fuera del ámbito de aplicación de esta guía, salvo cuando exista una vinculación directa con contenidos propios de la misma. (...) Finalmente, y con el fin de atender el ejercicio del derecho a recibir sepultura digna sin discriminación por motivos religiosos (artículo 2.1 b) de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa), en la revisión de la Guía se han tenido en consideración diversas recomendaciones y sugerencias con objeto de respetar en la medida de lo posible ritos funerarios de las confesiones religiosas y sus diferentes peculiaridades, de acuerdo a las necesidades planteadas o reconocidas en distintos foros y normativas”.

Esta nueva Guía supone una revisión global de la Guía de 2018, que durante los últimos años ha servido como documento de referencia en el ámbito de la sanidad mortuoria. El objetivo de esta nueva Guía es adaptar la Guía de 2018 para que pueda seguir siendo un documento de consenso en aquellas comunidades autónomas que están en proceso de revisión de su normativa en esta materia. Se trata de un documento técnico de carácter orientativo, no normativo, que proporciona criterios comunes, buenas prácticas y recomendaciones para mejorar la organización y prestación de los servicios mortuorios desde una perspectiva de salud pública.

Uno de los principales aportes de la nueva Guía es la incorporación de un enfoque transversal de respeto a la diversidad religiosa y cultural. Además de su dimensión ética, la Guía propone medidas técnicas para mejorar el sistema, tales como:

- La creación de un sistema interoperable de información mortuoria, que permita integrar y conectar los registros autonómicos, municipales y estatales vinculados al fallecimiento, tratamiento y disposición final de cadáveres. Este sistema facilitaría la trazabilidad de los procesos, contribuiría a una vigilancia epidemiológica más precisa, y permitiría una mejor gestión en situaciones de fallecimientos múltiples, tanto en emergencias sanitarias como en catástrofes naturales o accidentes colectivos. Su

implementación ayudaría a reducir duplicidades, acelerar trámites y mejorar la transparencia del sistema.

- La revisión y actualización de los protocolos de actuación ante riesgos biológicos, situaciones de alto impacto sanitario, o fallecimientos en contextos de excepcionalidad (pandemias, emergencias climáticas, desplazamientos forzados). Estos protocolos incluirán medidas específicas para garantizar la bioseguridad del personal, el almacenamiento transitorio adecuado de cuerpos, y la disposición final con criterios de dignidad y proporcionalidad, incluso bajo presión asistencial.

- El impulso de la coordinación interinstitucional, especialmente entre los servicios sanitarios, las autoridades funerarias, los registros civiles, los ayuntamientos y las comunidades autónomas. Se propone la creación de mecanismos ágiles de comunicación y colaboración, tanto a nivel ordinario como en situaciones de emergencia, que reduzcan las cargas administrativas, eviten retrasos innecesarios, y mejoren la respuesta integral y articulada ante cada fallecimiento.

La fecha del texto definitivo del presente proyecto de decreto (26 de junio de 2025) es anterior a la de la aprobación de esta nueva Guía de Consenso (4 de julio de 2025). Por ello, este Consejo considera necesaria una revisión de la totalidad del mismo para ajustarlo a las previsiones contenidas en la Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria de 4 de julio de 2025, que supone, tal y como se ha expuesto, una revisión global de la Guía de Consenso del año 2018, cuya adaptación constituye una de las razones justificativas aducidas en el preámbulo de este proyecto de decreto para la aprobación de esta norma.

Es cierto que la memoria definitiva que acompaña al proyecto hace referencia a "la última versión de la Guía de Consenso aprobada por la Comisión Delegada del Consejo Interterritorial de Salud en sesión de 11 de junio de 2025" en el apartado en el que se da respuesta a las observaciones formuladas por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad, y que conforme a esa versión se ha dado, por ejemplo, redacción final a las definiciones contenidas en el artículo 2 del proyecto. Sin embargo, no consta que se haya revisado la totalidad del texto a la luz de la citada Guía de 4 de julio de 2025, adaptándolo a ella. En cualquier caso, para comenzar, parece necesario aludir a la misma en el preámbulo de la norma.

En lo demás, el contenido de la parte expositiva se adapta en general a las determinaciones citadas al inicio de este apartado, al referirse al marco normativo en el que se inserta, estructura de la norma, aspectos relevantes en la tramitación, en particular los relacionados con su negociación, y a la adecuación de la norma a los principios de calidad normativa.

Por otro lado, se recomienda una revisión detenida del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del proyecto, en el que se aprecia una redacción susceptible de ser mejorada, en favor de la claridad y mejor comprensión de la regulación que se pretende aprobar.

Artículo 2.- *Definiciones.*

Este artículo contiene una serie de definiciones "a efectos del presente decreto".

El informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad señala que en este artículo "se recogen una serie de definiciones en las que se tiene en cuenta con carácter general las contenidas en la Guía de consenso sobre sanidad mortuoria. No obstante, hay definiciones que se recogen en la Guía, pero no en el proyecto de decreto. Y si bien, es cierto que la guía no es vinculante, en la medida en la que se trata de una guía de consenso se debería completar la memoria con el fin de añadir las razones, por la que, en determinados extremos, no se siguen los criterios recogidos en ella. Además, hay definiciones a lo largo del texto que no se incluyen en este precepto (...)".

Por su parte, la memoria indica que "en la medida de lo posible se ha seguido la Guía de Consenso aprobada en sesión de la Comisión de Salud Pública de 24 de julio de 2018, con las necesarias adaptaciones a las realidades propias de nuestra Comunidad. Así, algunas definiciones contenidas en dicha Guía no se han recogido en el proyecto por no tener un desarrollo posterior en el articulado (por ejemplo, el 'tratamiento higiénico básico')". Además, la memoria alude a una serie de modificaciones efectuadas en las definiciones como consecuencia de la nueva versión de la Guía de consenso en la sesión celebrada por "la Comisión Delegada del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 11 de junio de 2025".

Este Consejo considera acertados los cambios realizados en las definiciones de este artículo para adaptarlos a esa versión de la nueva Guía.

Sin embargo, la regulación contenida en este artículo omite definiciones contempladas en el apartado 2 de la Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria, aprobada el 4 de julio de 2025. A título de ejemplo, no se define: "congelación", "domicilio mortuario", "lugar de etapa intermedia", "prácticas higiénico-sanitarias sobre los cadáveres, restos cadavéricos o restos humanos", "refrigeración", "traslado", "tratamiento higiénico básico", ... Asimismo, algunas de las definiciones reguladas en este artículo no coinciden con las detalladas en la Guía. En este sentido, el artículo 2.22 considera, al contrario que el apartado 2.28 de la nueva Guía, que la tanatopraxia engloba la "tanatoestética".

En consecuencia, este Consejo comparte la observación formulada por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad, y considera que los cambios realizados en las definiciones establecidas en este artículo no se adaptan por completo a las previsiones contenidas en la nueva Guía. Por ello, conforme a lo ya dicho, sería conveniente que aquellas definiciones se adapten a las reguladas en la Guía para mejorar la organización y prestación de los servicios mortuarios desde una perspectiva de salud pública en todos los territorios. En cualquier caso, resulta preciso reiterar que la Guía es un documento técnico de carácter orientativo, no normativo.

Artículo 3.- Competencias.

El apartado 3 de este artículo enumera una serie de competencias que ejercerán los municipios en esta materia "de acuerdo con sus correspondientes ordenanzas municipales, que se adaptarán a lo establecido en este decreto". En particular, las letras g) y h) de este apartado establecen, respectivamente, "g) La tramitación y resolución de los procedimientos de construcción, ampliación y reforma de instalaciones funerarias", y "h) La tramitación y resolución de los procedimientos de construcción, ampliación, reforma y clausura de cementerios".

Pues bien, el informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios expone que "el artículo 3.3. letras g) y h) [implican] una posible introducción de un régimen autorizatorio incompatible con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio".

Al respecto, la memoria señala que "en cuanto al régimen de autorización de velatorios, tanatorios, crematorios y cementerios previsto en el borrador,

no se acoge la alegación de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios. En efecto, se considera más apropiado mantener el régimen de autorización en relación con las instalaciones funerarias y los cementerios, y ello por motivos de salud pública, en aplicación del régimen excepcional previsto en la letra b) del art. 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”.

El artículo 5.b) de dicha Ley 17/2009, de 23 de noviembre, tras su modificación por la disposición final 2.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, establece que “La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurren las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen: b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado (...)”.

Este Consejo considera conveniente que se motive suficientemente en la memoria, como requiere la referida Ley 17/2009, el régimen de autorización previsto para las instalaciones funerarias y cementerios. En los términos expuestos, la memoria se limita a señalar que concurren “motivos de salud pública” que justifican el régimen de autorización previsto en el artículo 3.3, letras g) y h). Sin embargo, esta justificación se considera insuficiente para cumplir lo exigido en la Ley que 17/2009, que requiere una “motivación suficiente”, al tratarse de un supuesto excepcional.

Artículo 4.- Clasificación sanitaria de los cadáveres, restos humanos, restos cadavéricos y restos óseos.

Este artículo clasifica en tres grupos los cadáveres, restos humanos, restos cadavéricos y restos óseos, según las causas de defunción y el riesgo que puedan presentar para la salud pública.

Este Consejo considera acertada la adaptación de la regulación de esta materia a la contemplada en el apartado 3 de la nueva Guía.

Por otro lado, el apartado 3 de este artículo dispone que “El personal sanitario que tenga conocimiento de la existencia de un cadáver de los Grupos

I y II, así como las empresas prestadoras de servicios funerarios, deberán ponerlo en conocimiento inmediato de la autoridad sanitaria competente, a fin de adoptar las medidas que correspondan de acuerdo con lo establecido en este decreto. La comunicación se presentará ajustándose al modelo disponible en la Sede de la Administración de la Comunidad de Castilla y León <https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/>". Sin embargo, el último párrafo del apartado 3 de la nueva Guía dispone que "Cualquier persona que tenga conocimiento de la presencia de un cadáver de los grupos I y II deberá ponerlo en conocimiento inmediato de la autoridad sanitaria competente". En consecuencia, por los motivos ya expuestos, sería conveniente que se adapte este extremo a lo previsto en la Guía.

Artículo 7.- *Gastos funerarios de personas indigentes o no identificadas.*

Este artículo establece que "Los gastos por la prestación de los servicios funerarios a las personas indigentes serán asumidos por el ayuntamiento del municipio donde se haya producido la defunción, al que le corresponderá realizar los trámites y las comunicaciones necesarias de acuerdo con lo establecido en este decreto, tanto para las personas indigentes fallecidas como para los difuntos no identificados".

El informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad expone que este artículo "se refiere a los gastos funerarios de personas indigentes o no identificadas, que entendemos no tiene relación directa con lo que es objeto de regulación en el presente decreto, por lo que debería eliminarse del mismo".

Este Consejo considera acertada la regulación de esta materia al regularse expresamente en la nueva Guía. No obstante, resulta conveniente que dicha regulación se adapte plenamente a las previsiones de la nueva Guía. En este sentido, el apartado 4 de esta, relativo a las empresas prestadoras de servicios funerarios, dispone que "Los gastos por la prestación de los servicios funerarios a las personas indigentes serán asumidos por el Ayuntamiento del municipio donde se haya producido la defunción. En este supuesto y en los casos de difuntos no reclamados, debidamente acreditados, la empresa de servicios funerarios o el Ayuntamiento estarán legitimados para realizar las comunicaciones o declaraciones necesarias ante la Autoridad sanitaria correspondiente".



Artículo 13.- Utilización de féretros y otros recipientes funerarios.

El apartado 2 de este artículo establece que "Los féretros y las cajas o bolsas de restos solo podrán contener un cadáver, salvo en el caso de madres y criaturas abortivas o recién nacidos, fallecidos ambos en el mismo momento". A su vez, el apartado 8 dispone que "En los casos de graves anomalías epidemiológicas o catástrofes, la autoridad sanitaria podrá autorizar otras condiciones sanitarias distintas a las establecidas en este artículo con respecto al uso de recipientes funerarios, en función de cada situación".

El apartado 6 de la nueva Guía expone que "un mismo féretro o bolsa funeraria podrá contener más de un cadáver en caso de exhumaciones generales, catástrofes y situaciones epidémicas graves, previa autorización de la autoridad sanitaria competente". Por tanto, regula las exhumaciones generales como uno de los supuestos en los que un mismo féretro o bolsa funeraria podrá contener más de un cadáver. Por ello, resulta conveniente que se revise la regulación contenida en este artículo para adaptarla a la nueva Guía.

Artículo 14.- Utilización de féretros y otros recipientes funerarios para cadáveres y restos del Grupo III.

El apartado 6 de este artículo establece: "Por razones de confesionalidad, se podrá prescindir de la obligación de emplear el féretro para la inhumación del cadáver directamente en tierra, lo que no eximirá de la obligación de utilizar el féretro para su conducción y traslado. En este caso, deberán cumplirse las condiciones señaladas en el art. 43".

En relación con esta cuestión, cabe citar la regulación existente en otras comunidades autónomas.

Por un lado, el artículo 9.3 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria en el ámbito del Principado de Asturias, aprobado por el Decreto 72/1998, de 26 noviembre, y modificado por el Decreto 69/2023, de 11 de agosto, dispone que "En aquellos casos en que, por razones de religión o creencias, así se solicite y se autorice por la Dirección General competente en materia de policía sanitaria mortuoria, siempre que se trate de cadáveres incluidos en el grupo III del artículo 8, podrá eximirse del uso de féretro para enterramiento, aunque no para su transporte. Las personas afectadas no tendrán obligación de declarar sobre la específica religión o creencia que se profesa".



Por otro, el artículo 21.4 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria en la Comunidad de Andalucía, aprobado por el Decreto 95/2001, de 3 de abril, establece que "En aquellos casos en que, por razones de confesionalidad, así se solicite y se autorice por el Ayuntamiento, siempre que se trate de cadáveres incluidos en el Grupo 2 del artículo 4 de este Reglamento, podrá eximirse del uso de féretro para enterramiento, aunque no para la conducción".

Por consiguiente, en estos supuestos, a diferencia de la regulación contenida en el proyecto de decreto sometido a consulta, se establece la necesidad de autorización para eximir el uso del féretro para la inhumación de cadáveres del grupo III directamente en tierra. El informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad argumenta que "Se echa en falta que se recoja que en estos casos es necesario que se solicite (autorización), debiendo analizar si es preciso autorización o no para ello y de quien".

La memoria expone que "En este extremo, y tras un exhaustivo estudio, se ha llegado a la conclusión de que el régimen propuesto en cuanto a las inhumaciones directamente en tierra por razones de confesionalidad, previsto en el actual art. 14 en concordancia con el art. 43, es suficiente para garantizar que los enterramientos de estas características se lleven a cabo en las mismas condiciones de salubridad que las inhumaciones con féretro, y ello por las medidas concretas que se imponen a los cementerios y que se prevén en el citado art. 43, en una regulación de esta materia muy similar a la efectuada en la Comunidad Autónoma de Galicia".

Respecto a todo lo anterior, este Consejo considera necesario que se aporten al expediente los informes y estudios a los que alude la memoria, que deberán motivar suficientemente las razones por las que no se requiere un régimen de autorización en estos supuestos.

Por lo demás, la nueva Guía de Consenso dispone en su apartado 8.1 que "Los cadáveres se inhumarán dentro de un féretro común, si bien los cadáveres del grupo III se podrán inhumar directamente en tierra por razones religiosas, teniendo en consideración los requerimientos de cada Comunidad Autónoma en relación con las características del terreno y una vez valorados los aspectos higiénico-sanitarios en cada caso. En estos casos, y con el fin de evitar el riesgo de contaminación de los acuíferos, la persona o entidad titular del cementerio en el que se vayan a realizar este tipo de enterramientos deberá disponer previamente de un estudio hidrogeológico en el que se tenga en cuenta esta posibilidad y se haga constar la permeabilidad del terreno, la

profundidad de la capa freática y la variación anual del nivel freático de la zona y, en todo caso, se acredite que no existe riesgo de contaminación de las captaciones de agua para abastecimiento de consumo humano. Dicho estudio deberá estar a disposición de la autoridad sanitaria competente cuando sea requerido". Esta regulación es coincidente con la contenida en los artículos 14.6 y 43.c) de este proyecto de decreto.

Artículo 23.- Estancias intermedias.

Este artículo establece que "En la conducción y el traslado de cadáveres solo se podrán realizar las siguientes estancias intermedias:

- »1. La celebración de ceremonias religiosas o laicas.
- »2. La realización de técnicas y prácticas de tanatopraxia en los lugares autorizados para ello.
- »3. La permanencia en un depósito de cadáveres o la exposición y vela en un tanatorio o velatorio, en un domicilio privado o en lugar público autorizado".

En relación con la prevista en el número 2, esto es, la estancia intermedia para la realización de técnicas y prácticas de tanatopraxia en los lugares autorizados para ello, el apartado 7.2 de la nueva Guía establece que "En estos casos, se deberá informar a la persona que haya contratado tales servicios del lugar de realización de la misma y de la duración prevista para su realización. Asimismo, se deberá comunicar a la autoridad competente en materia de sanidad".

Además, la Guía establece con carácter general que "En el traslado que se realice desde alguno de los lugares anteriores hasta el lugar de inhumación o incineración no se podrá realizar ninguna estancia intermedia. Cuando sea necesario realizar las estancias o paradas intermedias, la autoridad competente de la Comunidad Autónoma donde se encuentre el cadáver, deberá coordinarse con las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas de tránsito y donde se realice el destino final". Por ello, se recomienda que se revise esta regulación para adaptarlo a la Guía.



Artículo 31.- Condiciones específicas de los velatorios.

El apartado a) dispone que "Los velatorios, además de cumplir las condiciones generales establecidas en el artículo 29, deberán reunir los siguientes requisitos: a) Deberán disponer, 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. Si hubiera más de una sala, cada una de ellas será independiente de las demás". Asimismo, el artículo 32, que regula las condiciones específicas de los tanatorios, cita en la letra a) "Sala destinada a velatorio, con los requisitos establecidos en el artículo anterior".

En este punto reiteramos la observación ya formulada en el Dictamen 661/2004, de este Consejo, relativo al proyecto de decreto por el que se regula la Policía Sanitaria Mortuoria en la Comunidad de Castilla y León: "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 34.- Requisitos de los crematorios.

El apartado 1 de este artículo, en su párrafo segundo, establece que "Los crematorios de nueva construcción estarán situados en cementerios o en edificios para uso exclusivo funerario y actividades afines o complementarias; se situarán a una distancia de, al menos, doscientos metros, medidos a partir del foco de emisión que constituye la chimenea del crematorio, con respecto a zonas residenciales, centros sanitarios, centros residenciales para cuidados de larga duración, centros educativos, parques infantiles o instalaciones deportivas".

El apartado 10 de la Guía de Consenso dispone que "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, entendiendo 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, zonas donde hay viviendas o esté previsto que las haya, 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 se cumpla esta distancia cualquiera de las administraciones que participe en el procedimiento, a la hora de otorgar la autorización administrativa prevista en el artículo 13.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, podrá exigir al titular de la instalación que presente un estudio de dispersión de contaminantes de las emisiones esperadas en el horno crematorio, utilizando modelos matemáticos reconocidos por algún organismo nacional o internacional. 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”.

Este Consejo recomienda, por la importancia que en la práctica puede tener esta regulación, la revisión del citado artículo por si es preciso adaptarlo a las previsiones de la nueva Guía.

Por otro lado, procede advertir que el Tribunal Supremo, en la Sentencia n.º 1.001/2021, de 12 de julio (recurso 8063/2019), analizó si la exigencia de una determinada distancia mínima respecto de determinados usos como requisito para el otorgamiento de la correspondiente autorización municipal para la instalación de un crematorio es conforme a Derecho, sobre la base del marco normativo derivado de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, del artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. A título ilustrativo, señala esta sentencia que dicha autorización municipal:

“(...) puede y debe imponer las limitaciones al ejercicio de la referida actividad que resulten necesarias para la protección de la salud humana y del medio ambiente, tomando en la debida consideración los principios de acción preventiva y de corrección de la contaminación en la fuente misma que se establecen expresamente en la legislación básica estatal.

»5) Con arreglo a ello, no cabe descartar, de entrada y con carácter general, que limitaciones como la referida al establecimiento de una distancia mínima entre el horno crematorio y el núcleo de población más cercano puedan tener sustento legal, aunque su imposición no se establezca imperativamente en la ley.



»6) Pero, en todo caso, la posibilidad de su imposición no excluye la necesidad de efectuar la adecuada ponderación entre las diversas medidas limitativas que pudieran resultar potencialmente idóneas para conseguir los objetivos de protección de la salud humana y el medio ambiente a la vista de las circunstancias concurrentes.

»7) Así, de entre todas las medidas limitativas teóricamente idóneas para conseguir esos objetivos, solo serán legalmente aceptables y admisibles en cada caso aquéllas que puedan considerarse las más adecuadas y proporcionadas, por permitir alcanzar dichos objetivos imponiendo las menores restricciones posibles a la libertad de ejercicio de la actividad económica indicada.

»8) En este sentido, por exigencia de los principios de acción preventiva y de corrección de contaminación en la fuente, será preciso tomar en consideración las posibles medidas correctoras que, conforme a los avances tecnológicos, pudieran permitir neutralizar o, en su caso, minorar las emisiones contaminantes en el mismo foco de emisión, a fin de poder decidir razonable y motivadamente si tales medidas son suficientes para proteger la salud humana y el medio ambiente o si, por el contrario, no lo son y precisan ser complementadas o, en su caso, sustituidas por otras medidas más restrictivas, como la referida al establecimiento de una distancia mínima a núcleo de población.

»9) Consecuencia de ello es que la exigencia de distancia mínima no encuentra sustento en la ley como requisito exclusivo y excluyente, aisladamente contemplado, para conseguir el objetivo de proteger la salud humana y el medio ambiente; o, dicho de otro modo, esa exigencia no puede imponerse sin tomar en consideración la posible existencia de circunstancias técnicas que puedan permitir un control de las emisiones contaminantes que resulte menos restrictivo para el ejercicio de la actividad. Y ello porque puede resultar ilógica y absurda la imposición de una distancia mínima cuando los avances técnicos permitan controlar en origen la potencial contaminación. En este sentido, conviene recordar que la Ley 34/2007 insta al 'uso de las mejores técnicas disponibles' y que el capítulo V de esa ley está dedicado a la promoción de instrumentos de fomento de la protección de la atmósfera, en el entendimiento de que la lucha contra la contaminación requiere del concurso de múltiples acciones en muy diversos ámbitos, proponiendo diversas medidas al respecto, entre las que incluye las relativas a investigación,

desarrollo e innovación, previsiones que carecerían de sentido si solo hubiera que tomar en consideración la distancia mínima a núcleos poblados para autorizar el ejercicio de la actividad de cremación.

»10) No cabe apreciar que la mera imposición de un requisito de distancia mínima a lugares habitados suponga, en sí misma, una vulneración del principio de no discriminación, pues no cabe deducir de la Ordenanza que ese requisito no fuera exigible, en principio, a todo solicitante de licencia de horno crematorio, con independencia de su nacionalidad, o de la ubicación del establecimiento o de su domicilio social.

»Ahora bien, esta medida limitativa -como, en general, cualquier otra que pudiera establecerse al respecto- debe ser aplicada de forma no discriminatoria, esto es, de modo que no dé lugar a desigualdades de trato no justificadas entre quienes ejerzan la actividad y quienes pretendan acceder a dicho ejercicio (...)"

La sentencia establece la siguiente doctrina jurisprudencial:

"1. La distancia a núcleos poblados, establecida en el artículo 52.3 de la Ordenanza General de Protección de Medio Ambiente de Madrid de 1985, puede ser considerada un requisito con sustento legal para obtener autorización para instalar hornos crematorios cuando esté justificada por razón de la protección de la salud y del medio ambiente, pero solo cuando otros requisitos o medidas limitativas menos restrictivos (como el control de emisiones en la fuente de origen) sean insuficientes, por sí solos, para garantizar la protección de la salud humana y del medio ambiente.

»2. La aplicación de esta medida limitativa debe realizarse de forma no discriminatoria, esto es, de modo que no dé lugar a desigualdades de trato no justificadas entre quienes ejerzan la actividad y quienes pretendan acceder a dicho ejercicio".

Y la misma sentencia concluye en el caso concreto examinado que: "basta la simple lectura del referido informe para constatar que, en este caso, la interpretación y aplicación que la Administración ha efectuado del artículo 52.3 de la Ordenanza no se ha ajustado a la doctrina que hemos establecido en esta sentencia, dado que, al no haber efectuado ponderación alguna entre las diferentes medidas que potencialmente pudieran ser idóneas para garantizar la adecuada protección de la salud de las personas y del medio ambiente, a

fin de elegir, de entre ellas, la que fuera menos restrictiva para la libertad de ejercicio de la actividad económica en cuestión, no ha podido alcanzar -motivada y razonablemente- la conclusión de que la imposición de ese requisito de distancia mínima era el 'instrumento más adecuado' para conseguir el objetivo de proteger la salud humana y el medio ambiente (...)"

La aplicación de esta doctrina jurisprudencial podría imponer la exigencia de matizar el alcance del requisito de la distancia mínima de 200 metros prevista en este artículo para los crematorios de nueva construcción. El análisis de la referida sentencia permite concluir que ha de garantizarse que dicho requisito solo se aplicará como requisito excluyente si, previa ponderación en cada caso concreto de otras medidas potencialmente idóneas para garantizar la adecuada protección de la salud de las personas y del medio ambiente, resulta el instrumento más adecuado para dicha protección, debiendo preverse también en el texto del proyecto los trámites y las cautelas necesarias que hayan de observarse para valorar la suficiencia o no de las medidas alternativas. Por último, en la regulación y aplicación de esta materia deberá velarse porque no se imponga una diferencia de tratamiento no justificada entre los crematorios ya existentes y los de nueva construcción.

Artículo 38.- Condiciones generales.

Este artículo establece que todos los cementerios de nueva construcción deberán cumplir los requisitos sanitarios establecidos en este decreto.

En su apartado 4 dispone que "El emplazamiento de los cementerios de nueva construcción, así como sus diferentes ampliaciones, habrá de hacerse sobre terrenos geológicamente idóneos y alejados, como mínimo, cien metros del suelo urbano o urbanizable de uso predominante residencial, medidos a partir del perímetro exterior del cementerio. No se podrán realizar enterramientos a menos de cincuenta metros de cualquier curso de agua, ni de doscientos cincuenta metros de cualquier surgencia de agua, manantial, pozo o sondeo no canalizado que sea utilizado para abastecimiento. En ampliación de cementerios existentes, próximos a los núcleos de población de menos de doscientos cincuenta habitantes, la distancia a las construcciones residenciales previas puede reducirse hasta un mínimo de veinticinco metros (...)"

Respecto de esta regulación proyectada debe advertirse que, en relación con la exigencia, como requisito excluyente para el otorgamiento de la correspondiente autorización municipal para la construcción de un cementerio,

de un perímetro mínimo libre de construcciones, el artículo 50 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, aprobado por el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, establece que “El emplazamiento de los cementerios de nueva construcción habrá de hacerse sobre terrenos permeables, alejados de las zonas pobladas, de las cuales deberán distar, por lo menos, 500 metros. Dentro del perímetro determinado por la distancia indicada, no podrá autorizarse la construcción de viviendas o edificaciones destinadas a alojamiento humano”.

Ahora bien, la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1573/2022, de 28 de noviembre (recurso 577/2022), declaró que “la literalidad del precepto al que se refiere el auto de admisión -el artículo 50 del Decreto 2263/1974- ha quedado superada por la evolución normativa posterior y, más concretamente, por las previsiones de la mencionada Ley 34/2007 (norma básica estatal que, además, es posterior y de mayor rango), debiendo interpretarse aquel precepto a la luz de las consideraciones expresadas en nuestra STS n.º. 1.001/2021, de 12 de julio” (sentencia esta última analizada en la observación anterior de este dictamen).

Por tanto, reiterando lo allí ya expuesto, sería conveniente matizar la redacción de la exigencia del requisito de perímetro de modo que dicho requisito solo se aplique como requisito excluyente si, previa ponderación en cada caso concreto de otras medidas potencialmente idóneas para garantizar la adecuada protección de la salud de las personas y del medio ambiente, resulta el instrumento más adecuado para dicha protección, debiendo preverse también en el texto del proyecto los trámites y las cautelas necesarias que hayan de observarse para valorar la suficiencia o no de las medidas alternativas.

Artículo 48.- *Infracciones y sanciones.*

Este artículo establece en su apartado 1 que “El incumplimiento de los preceptos contenidos en la presente disposición se considerará infracción administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el Título V de la Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de Salud Pública y Seguridad Alimentaria”. Asimismo, dispone en su apartado 2 que “Por la comisión de dichas infracciones se impondrán las sanciones previstas en los art. 59 y siguientes de la referida Ley 10/2010, de 27 de septiembre”. Por tanto, se remite a la Ley 10/2010 para regular las infracciones y sanciones en esta materia.

Este Consejo comparte la observación formulada por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad, y considera que se debería haber aprovechado

este proyecto de decreto para “introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, contribuyan a la correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

En este sentido, el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al regular el principio de tipicidad en materia sancionadora, dispone en su apartado 3 que “Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

A título ilustrativo, el artículo 52.2 del Decreto 129/2023, de 31 de agosto, de sanidad mortuoria de Galicia, establece: “Tendrán la consideración de infracciones, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, las siguientes acciones y omisiones (...)”.

Disposición transitoria cuarta.- Inscripción de oficio en el Registro de empresas prestadoras de servicios funerarios, instalaciones y cementerios.

Esta disposición establece que “La dirección general competente en materia de salud pública procederá a la inscripción de oficio [en el Registro que el nuevo decreto crea en su artículo 47] de las empresas prestadoras de servicios funerarios, instalaciones y cementerios que se encuentren autorizados a la fecha de entrada en vigor de este decreto”. Por razones de seguridad jurídica, sería conveniente que se indicase el plazo en el que tiene que procederse a la mencionada inscripción de oficio.

Disposición final primera.- Desarrollo normativo.

Esta disposición establece que “Se faculta a la Consejería de Sanidad para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo establecido en este decreto, así como para actualizar o modificar el anexo”.

Este Consejo considera conveniente que se corrija y adapte esta disposición en el sentido de la observación formulada por la Asesoría Jurídica

de la Consejería de Sanidad: "Debe señalarse que la facultad para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de este decreto recae en el consejero competente en materia de salud pública; sin perjuicio que la actualización o modificación de los anexos I y II se delegue en el titular de la dirección competente en materia de salud pública", naturalmente teniendo en cuenta la supresión del anexo II en el texto definitivo del proyecto.

Disposición final segunda.- *Entrada en vigor.*

El proyecto se cierra con una disposición final segunda relativa a la entrada en vigor del decreto a los tres meses desde su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, sin atender al plazo general de 20 días de *vacatio legis* regulado en el Código Civil. La memoria justifica la ampliación de este plazo en la necesaria adaptación e implantación informática del Registro de Empresas Prestadoras de Servicios Funerarios e Instalaciones Funerarias y Cementerios.

**III
CONCLUSIONES**

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

Atendida la observación formulada respecto al trámite de notificación del contenido del proyecto de decreto que suponga una reglamentación técnica, sin lo que no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto 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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2025-0409 Fecha: 10/10/2025