

<p>Expediente: 48/2001 Órgano: Pleno Objeto: Proyecto de Decreto Foral, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria. Dictamen: 55/2001, de 24 de septiembre</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de septiembre de 2001,

el Pleno del Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don Pedro Charro Ayestarán Consejero-Secretario; don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta.

Con fecha 20 de julio de 2001, tuvo entrada en el Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el art. 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recababa la emisión del preceptivo dictamen por la Comisión Permanente del mismo, a tenor de lo dispuesto por el art. 17.1.a) de dicha Ley Foral, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria, el cual fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión de 16 de julio de 2001.

El Pleno del Consejo de Navarra, en sesión celebrada el 30 de julio de 2001, acordó -al amparo del artículo 22, párrafo tercero, de la LFCN- ampliar en treinta días naturales el plazo en curso para evacuar el dictamen. En igual fecha se remitió notificación del Acuerdo al Presidente del Gobierno de Navarra.

A dicha consulta se acompaña la siguiente documentación:

- a) Proyecto de Decreto Foral que se somete a la consideración del Consejo de Navarra.
- b) Texto del proyecto de Decreto Foral remitido para alegaciones y alegaciones presentadas al mismo.
- c) Errores advertidos por el Servicio de Asistencia Sanitaria y propuesta de modificación al texto.
- d) Orden del día de la Convocatoria para la sesión de la Comisión Foral de Régimen Local de 29 de junio de 2001, junto al texto del Decreto Foral remitido a la misma, y certificación del Secretario de dicha Comisión del resultado de la votación.
- e) Informe jurídico elaborado por el Secretario Técnico del Departamento de Salud a propósito del Decreto Foral proyectado.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra.

I.2ª. Consulta.

Se solicita dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen y emisión por el Pleno del Consejo de Navarra.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 17.1.a) de la LFCN, "la Comisión Permanente del Consejo de Navarra deberá ser consultada preceptivamente en los siguientes asuntos: a) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones..."

El texto sometido a consulta es un Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria, que se dicta en ejecución de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, por lo que no ofrece duda su carácter de disposición general dictado en ejecución de una Ley Foral ni la naturaleza preceptiva de la consulta al Consejo de Navarra.

La emisión del dictamen corresponde, en principio, a la Comisión Permanente del Consejo de Navarra. No obstante, en este caso la consulta es evacuada por el Pleno, en virtud del acuerdo del mismo de 30 de julio de 2001 recabando la competencia para su emisión de conformidad con el artículo 16.1.g) de la LFCN.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral.

El artículo 53 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), señala en su párrafo primero que "en materia de sanidad interior e higiene, corresponden a Navarra las facultades y competencias que actualmente ostenta, y además, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado".

En uso de esa competencia, el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud (en adelante LFS), que en su artículo 23.f) considera "el ejercicio de la policía sanitaria mortuoria" dentro de la intervención pública en relación con la salud como competencia de la Comunidad Foral.

La Sanidad Mortuoria ya estaba regulada, con anterioridad a la LFS, por Decreto Foral 123/1986, de 9 de mayo, sobre Policía Sanitaria Mortuoria. Este Decreto Foral contempla, para el ámbito de la Comunidad Foral, las funciones que en relación con la policía sanitaria mortuoria atribuye el Decreto 2263/1974, de 20 de julio y disposiciones complementarias a los órganos de la Administración del Estado". Dichas funciones fueron transferidas por el Real Decreto 1697/1985, de 1 de agosto en su Anexo 2.I.f).

El Decreto Foral 123/1986 precitado fue modificado por los Decretos Forales 87/1987, de 14 de abril, 37/1992, de 27 de enero y 69/2000, de 7 de febrero y ahora, el proyecto de Decreto Foral, sometido a dictamen del Consejo de Navarra, pretende actualizar reglamentariamente, en su conjunto, la normativa referente a la Sanidad Mortuoria en Navarra, desarrollando el artículo 23.f) de la LFS.

Con carácter general, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante LFGACFN), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1). En concreto, la aprobación mediante Decreto Foral de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las disposiciones generales, se contempla en el artículo 23.2 de la LORAFNA.

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 51 de la LFGACFN, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza, en su párrafo segundo, al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a las que se remitió la LFGACFN. Tales preceptos, sin

embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que puede entenderse que la remisión efectuada por el artículo 51 de la LFGACFN ha quedado sin contenido, dado que los artículos 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, preocupación ésta que es compartida por el Gobierno de Navarra que ha dictado algunas instrucciones de carácter interno en esta dirección.

El borrador del Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria ha sido sometido a informe preceptivo de la Comisión Foral de Régimen Local, pues en virtud de lo dispuesto por el artículo 69.1ª de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local corresponde a dicha Comisión "informar los anteproyectos de Ley Foral y demás disposiciones generales sobre materias que afecten a la Administración Local de Navarra". Esta Comisión en sesión celebrada con fecha 29 de junio de 2001 adoptó el acuerdo de informar el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria desfavorablemente. El acuerdo de la Comisión Foral de Régimen Local no tiene carácter vinculante.

Constan en el expediente las alegaciones aportadas por la Federación Navarra de Municipios y Concejos; la Directora de Medio Ambiente y Sanidad del Ayuntamiento de Pamplona; el Director-Gerente del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro; el Secretario Técnico del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda; el Secretario Técnico del Departamento de Obras Públicas, Transportes y

Comunicaciones; el Director del Instituto Navarro de Medicina Legal; la Asociación Regional de Funerarias de Navarra, con el apoyo del Ayuntamiento del Valle de Baztán, y la Funeraria-Tanatorio Dichas observaciones y sugerencias habían sido solicitadas por la Secretaría Técnica del Departamento de Salud del Gobierno de Navarra a trece organismos o entidades, con fecha 13 de marzo de 2001. El Servicio de Asistencia Sanitaria del Departamento de Salud atendió determinado número de sugerencias e introdujo mejoras en la redacción del texto que mejoran la redacción del mismo sin alterar ni material ni formalmente el contenido normativo sustancial.

En atención a las alegaciones presentadas, se han considerado especialmente aquéllas que hacen referencia a la competencia de los Ayuntamientos sobre la materia recogidas en el artículo 34.1.e) de la LFS. Esta Ley Foral atribuye a los Ayuntamientos competencias en materia de control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen de este Consejo, ha de entenderse ajustada a Derecho.

II.4ª. Análisis del Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria de Navarra.

El proyecto de Decreto Foral que se somete a consulta de este Consejo persigue, en palabras de la Exposición de Motivos, "adecuar y actualizar la normativa vigente en materia de sanidad mortuoria a la realidad actual" así como "agilizar y simplificar, en la medida de lo posible, los procedimientos administrativos precisos, sin que ello conlleve merma de las garantías de salvaguarda de la salud pública". Todo ello reunido en un Reglamento que regule en su conjunto, la Sanidad Mortuoria en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra.

El Decreto Foral contempla los aspectos fundamentales de la sanidad mortuoria a lo largo de cuatro títulos: el primero se ocupa de las personas fallecidas, el segundo regula el régimen de funcionamiento de las empresas funerarias, el tercero los lugares de enterramiento y el cuarto lo relativo a

inspección y régimen sancionador. Queda estructurado en 58 artículos, una disposición adicional, dos transitorias y tres finales.

El primer título comprende tres capítulos. El capítulo primero, dedicado a disposiciones generales, define como objeto de este Reglamento la regulación de la Sanidad Mortuoria en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra (artículo 1º), entiende como Sanidad Mortuoria la regulación de toda clase de prácticas sanitarias sobre cadáveres y restos humanos de entidad suficiente, así como de las condiciones técnico-sanitarias de las empresas y servicios funerarios y de toda clase de instalaciones funerarias, incluidos velatorios, tanatorios, crematorios y cementerios, quedando excluidas de su regulación las prácticas destinadas a la obtención de órganos, tejidos y piezas anatómicas (artículo 2º).

El artículo 3º dedicado a la definición de conceptos relacionados con la Sanidad Mortuoria se inspira en el artículo 7º del Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprobó el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria (en adelante RPSM). El artículo 4º hace una clasificación de cadáveres en atención a la causa de muerte, que tiene su precedente en el artículo 2 del Decreto Foral 123/1986, de 9 de mayo, sobre Policía Sanitaria Mortuoria. Las variaciones menores corresponden a la actualización técnica de enfermedades.

El capítulo II se divide en cuatro secciones que regulan las prácticas de tanatopraxia y estética de cadáveres, féretros, vela y exposición de cadáver en lugar público y traslados, que tiene como precedente los artículos 3 a 6 del Decreto Foral 123 precitado. No se observa en ellos como cambios sustanciales cuestiones de legalidad sino de conceptos técnicos actualizados. Salvo casos excepcionales se suprime la autorización administrativa y se sustituye por una comunicación previa.

El capítulo III regula el destino final por cremación, inhumación, utilización con fines científicos y de enseñanza o cualquier otro que reglamentariamente determine el Departamento de Salud. Este capítulo actualiza el precitado artículo 3 del Decreto Foral 123 regulando la cremación con arreglo a los criterios técnicos actuales.

El Título Segundo recoge en dos capítulos lo relativo a empresas funerarias y a velatorios y tanatorios, no regulado expresamente por la normativa foral, por lo que el proyecto reproduce el artículo 42 del RPSM que, por cierto, exige la existencia en toda población de más de 10000 habitantes "por lo menos, una empresa funeraria privada o municipal", que el proyecto que dictaminamos guarda silencio. Por lo demás, las definiciones y requisitos exigibles sobre empresas funerarias, velatorios y tanatorios son correctas.

El Título Tercero se ocupa de los cementerios y crematorios. Corresponde a los municipios de Navarra prestar estos servicios con arreglo a una serie de requisitos entre los que sitúa la franja de protección perimetral del cementerio que deberá permanecer libre de construcciones no afectas al mismo a 50 metros en su artículo 42.1.b).

El artículo 48 dispone, entre los requisitos previos a la autorización de nueva construcción, ampliación y reforma de cementerios, que los expedientes "serán instruidos y resueltos por los municipios en cuyo término se ubiquen, conforme a lo establecido en la normativa de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente". La Ley Foral 1/1999, de 2 de marzo, de medidas administrativas de gestión medioambiental, en su artículo 7 y en relación con el Anexo III, exime de preceptivo informe del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda a los cementerios que exigía el artículo 6.1 de la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de Control para la protección del Medio Ambiente. Pero el Proyecto exige un informe favorable sobre el proyecto técnico emitido por el Departamento de Salud.

Finalmente, el Título IV llama para cuestiones de inspección y régimen sancionador a la LFS. La disposición Adicional distribuye las competencias que se atribuyen en el Proyecto al Departamento de Salud entre el Instituto de Salud Pública y el Servicio de Asistencia Sanitaria, sin objeciones que oponer.

En suma, el proyecto de Decreto Foral examinado se ajusta a Derecho.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria, es ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.