



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 67/2017

(Pleno)

La Laguna, a 2 de marzo de 2017.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 132/2014, de 29 de diciembre, de Sanidad Mortuoria (EXP. 18/2017 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Se interesa por el Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, a través de escrito de 18 de enero de 2017, con fecha de entrada en este Consejo Consultivo de 19 de enero de 2017, dictamen preceptivo, al amparo de los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el Proyecto de Decreto (PD) que modifica el Decreto 132/2014, de 29 de diciembre, de Sanidad Mortuoria (DSM), tomado en consideración por el Gobierno de Canarias en sesión celebrada el día 16 de enero de 2017, como resulta del certificado sobre el acta de la reunión celebrada por el Gobierno en la que se adoptó el acuerdo de tomar en consideración la norma proyectada, así como solicitar dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, de conformidad con el art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio.

2. En fecha 12 de febrero de 2016, tuvo entrada en el Parlamento de Canarias la Proposición no de Ley 9L/PNL-0141, firmada por todos los grupos parlamentarios, cuya exposición de motivos indica que el Decreto 132/2014, de 20 de diciembre, de Sanidad Mortuoria, vino a imponer a los municipios, independientemente de su tamaño, nuevas normas relativas a la estructura constructiva de los tanatorios, cementerios y velatorios, así como otras relativas al traslado de cadáveres. Todo ello supondría para los Ayuntamientos canarios la obligación de proceder a realizar unas

---

\* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

costosas inversiones para las que, en la mayoría de los casos, no disponen de fondos suficientes, salvo trayéndolos de otras obligaciones ya comprometidas, y todo ello en el exiguo plazo de 6 meses. Razón por la que se consideró que el plazo establecido era demasiado corto para que los Ayuntamientos procediesen a la adaptación de sus estructuras a la nueva normativa, particularmente por el momento de crisis económica existente. La citada Proposición fue aprobada por el Pleno del Parlamento de Canarias mediante la siguiente resolución:

«El Parlamento de Canarias insta al Gobierno de Canarias a:

1.- Que se realicen las gestiones necesarias para paralizar la aplicación del Decreto 132/2014, de 29 de diciembre, de Sanidad Mortuoria, en lo que a sus posibles efectos sancionadores se refiere, dejando sin aplicación las medidas que en este sentido ya pudieran haberse tomado.

2.- La introducción de un periodo de adaptación al mencionado decreto, fijándolo en un plazo de 2 años y medio».

3. En lo que se refiere al procedimiento de elaboración normativa seguido, se han tenido en cuenta las reglas para la tramitación de iniciativas reglamentarias del Gobierno, establecidas por el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, de conformidad con lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

4. Por lo demás, al haberse iniciado el presente procedimiento antes del 2 de octubre de 2016, fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de acuerdo con la disposición transitoria tercera, letra a), no le resultan de aplicación los preceptos procedimentales de la citada ley.

5. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad el 25 de julio de 2016 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), que incluye la memoria económica, el informe relativo al impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), el de impacto empresarial, así como el de impacto en la infancia y la adolescencia.

- Informe de la Dirección General de Recursos Económicos, de fecha 22 de agosto de 2016 (art. 9.3 Decreto 32/1997, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la actividad económico-financiera del Servicio Canario de la Salud).

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de fecha 16 de noviembre de 2016 [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por el Decreto 86/2016, de 11 de julio]. Asimismo, constan las observaciones de la Secretaría General Técnica que realiza al informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de fecha 18 de noviembre de 2016.

- Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad por la que se acuerda someter a información pública el Proyecto de Decreto por el que se modifica el DSM. Por tanto, se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas por el art. 22.B de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, en lo relativo a esta iniciativa reglamentaria. La Federación Canaria de Municipios y la Asociación Nacional de Servicios Funerarios presentan alegaciones, respecto de las cuales la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad formula las observaciones correspondientes.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 20 de diciembre de 2016.

## II

### **Estructura, contenido y objeto.**

1. En cuanto a su estructura y contenido, el Proyecto de Decreto consta de una introducción a modo de preámbulo y de un artículo único de aprobación de las modificaciones del Decreto 132/2014, de 29 de diciembre (DSM).

2. La disposición final quinta del DSM dispone que su entrada en vigor se producirá a los seis meses desde su publicación en el Boletín Oficial de Canarias. Habiéndose publicado el 8 de enero de 2015, la entrada en vigor del mismo se produjo el 8 de julio de 2015, fecha a partir de la cual resultarían de aplicación los requisitos que tal decreto exige.

3. Es objeto del presente Proyecto de Decreto que modifica el DSM responder a la Proposición No de Ley (PNL) aprobada por el Pleno del Parlamento de Canarias, por

la que se instaba al Gobierno de Canarias a introducir un periodo de adaptación al mencionado decreto, fijándolo en un plazo de 2 años y medio, así como realizar las gestiones necesarias para paralizar los posibles efectos sancionadores de dicha norma.

Para ello el Gobierno propone modificar la numeración de la disposición transitoria única del DSM, que se convertiría en la disposición transitoria primera, añadiéndose dos nuevas disposiciones transitorias, del siguiente tenor:

«- Disposición transitoria segunda. Furgones fúnebres.

Los titulares de los furgones fúnebres dispondrán hasta el 15 de septiembre de 2018 para adoptar las medidas necesarias para que los mismos cumplan los requisitos que establece el anexo 3 del presente Decreto.

- Disposición transitoria tercera. Cementerios y crematorios.

Los titulares de los cementerios y crematorios dispondrán hasta el 15 de septiembre de 2018 para realizar las actuaciones necesarias para adaptar los mismos a los requisitos que establecen los anexos 5 y 6 de este decreto».

#### **Sobre la competencia.**

4. En relación con la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias al respecto, procede señalar que esta materia se encuadra dentro de la más amplia de sanidad e higiene, para la que aquella ostenta competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal básica (art. 32.10 EAC). Tal normativa básica se contiene sustancialmente en los arts. 24, 25 y 42.3 e) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Asimismo, resulta de aplicación los arts. 23.1 p), 24 h), 47.1.e) y 60.1.h) de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias.

Como ya señalamos y fundamentamos en nuestro Dictamen 458/2014, el DSM se adapta a la normativa de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los Servicios del Mercado Interior, incorporada parcialmente al Derecho español por las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, y 25/2009, de 22 de diciembre, por lo que resulta conforme a tal normativa la regulación reglamentaria que se establece sobre la prestación de los servicios funerarios (a la que se refiere la Disposición adicional séptima de la citada Ley 25/2009).

### III

#### Sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria.

1. En el análisis jurídico de la cuestión que examinamos partimos, en primer lugar, de la premisa de que las PNL a través de las cuales los grupos parlamentarios formulan propuestas de resolución a la Cámara no imponen al Gobierno ninguna obligación jurídicamente exigible, sino sólo un condicionamiento político.

En segundo lugar, es el Gobierno el titular de la potestad reglamentaria, estando facultado para regular todas las materias de competencia de la Comunidad Autónoma, con excepción de las reservadas por el Estatuto de Autonomía de Canarias a las leyes, así como para dictar normas en desarrollo y aplicación de las mismas. No obstante, en el ejercicio de tal potestad el Gobierno tiene el deber de justificar las elaboraciones normativas que pretenda realizar.

2. Por lo demás, se desprende de la tramitación normativa que el presente Proyecto de Decreto va a tener un impacto económico positivo sobre los operadores de servicios funerarios, en cuanto a los requisitos exigibles a los furgones fúnebres y a los establecimientos mortuorios, al disponer de un plazo más viable y razonable para adaptar los mismos a los requisitos de la norma. Además, no se observa impacto sobre los ingresos y gastos de la Administración autonómica, sus organismos autónomos ni entes públicos pertenecientes a la misma. En tanto que tendrá un impacto económico más favorable en los presupuestos de los Ayuntamientos que el que se preveía inicialmente, al disponer de tiempo suficiente para planificar las inversiones necesarias con un margen más dilatado.

3. En cuanto a la disposición primera de la PNL, sobre el régimen sancionador por incumplimiento de los requisitos exigidos por el DSM, el preámbulo del Proyecto de Decreto constata que no se ha incoado procedimiento sancionador alguno, por lo que resulta innecesaria cualquier modificación al respecto.

En consecuencia, el único objetivo que persigue la modificación normativa es el de ampliar el plazo para activar la exigencia del cumplimiento de los requisitos exigibles a los furgones funerarios y los crematorios y cementerios.

4. El Proyecto de Decreto establece la fecha de 15 de septiembre de 2018 para activar la exigencia de tales requisitos, ampliándose así notablemente el plazo aprobado por el Parlamento de Canarias, de dos años y medio. Como se ha indicado,

no existe obligación jurídica del Gobierno de seguir tal plazo; no obstante, debiera justificarse la razón de tal ampliación.

## IV

Observaciones.

**Sobre el preámbulo del Proyecto de Decreto y su contenido.**

El art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se justificará la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación, reservando la denominación de «preámbulo» para los proyectos de reglamento, en el que se deberá inexcusablemente justificar el cumplimiento de los citados principios de buena regulación. Estas exigencias legales no tienen carácter procedimental, sino que son atinentes al contenido de la norma que se pretende aprobar, por lo que no resultan excluidas de la aplicación de la nueva Ley [Disposición transitoria tercera, a) de la citada Ley 39/2015]. Por ello, la introducción habrá de rotularse como preámbulo, y en él habrá de justificarse suficientemente la adecuación del contenido del Proyecto de Decreto a los principios de buena regulación.

A partir de las consideraciones expuestas a lo largo de este Dictamen, y analizado el marco normativo de aplicación, se constata la adecuación del Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 132/2014, de 29 de diciembre, de Sanidad Mortuoria al mismo.

## CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto se ajusta a los parámetros constitucionales, estatutarios y legales de aplicación.