



INFORME IPN 1/2020 SOBRE O PROXECTO DE DECRETO DE SANIDADE MORTUARIA DE GALICIA

Pleno:

D. Ignacio López-Chaves y Castro, Presidente.

D. Daniel Neira Barral, Vocal.

En Santiago de Compostela, a 29 de xaneiro do 2020

Vista a solicitude de informe sobre o proxecto de decreto (PD) de sanidade mortuoria de Galicia remitido pola Secretaria Xeral Técnica da Consellería de Sanidade, o Pleno da Comisión Galega da Competencia (CGC), na súa reunión do 29 de xaneiro de 2020, coa composición expresada e sendo relator D. Ignacio López-Chaves y Castro, o seu presidente, acordou emitir o presente Informe, ao amparo do disposto no art. 26.2 f) do Decreto 118/2016, de 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e se aproban os seus estatutos

O referido artigo dispón que se asigna a Comisión Galega da Competencia (CGC) a función de: “f) Informar de modo preceptivo non vinculante sobre os anteproxectos de lei e proxectos doutras disposicións autonómicas de carácter xeral que poidan ter algún efecto sobre a competencia efectiva nos mercados.”

Asemade, no citado artigo 26, parágrafo 2º, na súa letra n), asígnase tamén ao organismo, como nova función, a de “Emitir informe sobre a posible vulneración da normativa de unidade de mercado naqueles casos que se consideren de interese para o mantemento ou a defensa da libre competencia na Comunidade Autónoma de Galicia.”

O Pleno considera de interese que o presente informe valorará tamén a norma sometida a súa consideración desde a perspectiva da unidade de mercado.



I. ANTECEDENTES

Con data de 20 de xaneiro de 2019 tivo entrada na Comisión Galega da Competencia a solicitude de informe da Secretaria Xeral Técnica da Consellería de Sanidade sobre o proxecto de decreto de sanidade mortuoria de Galicia.

O proxecto de Decreto sometido á consideración deste organismo consta de 51 artigos distribuídos en doce capítulos, tres disposicións adicionais, tres disposicións transitorias, una disposición derogatoria, e dúas disposicións derradeiras.

A distribución por capítulos obedece ao seguinte contido:

Capítulo I Disposicións xerais

Capítulo II Definicións

Capítulo III Clasificación sanitaria dos cadáveres e o seu destino final

Capítulo IV Practicas sanitarias sobre cadáveres

Capítulo V Transporte de cadáveres, inhumacións, exhumacións, reinhumacións e incineracións.

Sección 1ª Transporte

Sección 2ª Inhumación, exhumación, reinhumación e incineración.

Capítulo VI Empresas e establecementos funerarios

Sección 1ª Requisitos xerais.

Sección 2ª Crematorios

Capítulo VII Censo de empresas e establecementos funerarios de Galicia.

Capítulo VIII. Normas sanitarias dos cemiterios e lugares especiais de enterramento

Sección 1ª Requisitos xerais

Sección 2ª Suspensión de enterramentos, ruína e clausura de cemiterios.

Capítulo IX Regularización de cemiterios

Capítulo X Rexistros, solicitudes e comunicacións.

Capítulo XI Infraccións e sancións

Capítulo XII Recursos

II. OBXECTO DO PRESENTE INFORME

O obxecto do presente informe é a análise do novo Decreto que esta a tramitar a Consellería de Sanidade desde a perspectiva da libre competencia, examinando non só os





potenciais problemas de competencia que se poidan detectar no seu contido, senón tamén as vantaxes que este novo Decreto poida ofrecer desde a perspectiva da eficiencia económica e a mellora regulamentaria nun sector de peso na economía galega, adoptando, en consecuencia, un enfoque pro competencia, no análise na nova norma en tramitación.

Desde esta perspectiva é preciso subliñar a íntima relación existente entre os obxectivos perseguido por unha análise de competencia e o que deriva da garantía da unidade de mercado nos termos que se recollen na Lei 20/2013, de 9 de novembro, de garantía da unidade de mercado (en adiante LGUM), na consideración, que comparte este Pleno, de que un mercado sen obstáculos innecesarios á libre prestación de servizos ofrece unhas mellores condicións para que a competencia sexa realmente efectiva, e poida aportar á sociedade e ao benestar dos cidadáns galegos os seus mellores froitos. Por este motivo, no presente informe recóllese a experiencia acumulada por esta Comisión Galega da Competencia na elaboración de informes no marco dos procedementos previstos nos artigos 26 e 28 LGUM, así como os informes que nos mesmos procedementos teñen realizado tanto a Secretaria do Consello para a Unidade de Mercado (SECUM), a Comisión Nacional dos Mercado e da Competencia (CNMC), e os puntos de contacto das diferentes Comunidades Autónomas.

O sector dos servizos funerarios foi obxecto, no seu día, dun estudio polo Tribunal Galego da Competencia (TGDC)¹ no que se indicaba que “o consumidor deste tipo de servizos é especialmente vulnerable e corre o risco de ser vítima de prácticas abusivas debido a este tipo de factores emocionais e a falta de experiencia e información. Por conseguinte, nun marco como este e especialmente necesaria a existencia de competencia no mercado para que o cliente poida comparar as ofertas das diferentes empresas e non se vexa inducido a aceptar as ofertas de monopolios ou cuasimonopolios municipais. De aí a pertinencia e o interese que reviste o análise da situación competitiva neste sector”.

Tratase dun sector que ten unha estrutura de mercado que se caracteriza por unha demanda inelástica e intermediada nun elevado grao polas compañías de seguros de decesos. Ademais a decisión de contratación dos servizos faise de maneira imprevista e con desinformación, debido ao escaso interese que se mostra neses momentos sobre o tema e a pouca frecuencia coa que se demanda o servizo². Neste senso como indicou o referido estudio do TGDC “Tratase realmente dunha situación de demanda negativa, onde os individuos estarían dispostos a contribuír por non encontrarse ante estas continxencias. O falecemento dunha persoa da lugar a unha decisión necesaria aos efectos de dispoñer do cadáver, tanto en termos físicos como xurídicos e sociais, ante os cales non cabe optar por renunciar ao consumo(...)”³.

¹ O sector de servizos funerarios en Galicia dende o punto de vista da competencia. Decembro 2008. Elaborado por José Manuel Sánchez Santos (coordinador) e outros. Estudio promovido e financiado polo TGDC

² Estudio sobre los servicios funerarios. 28 de junio de 2010. Ministerio de Economía y Hacienda - Ministerio de Sanidad y Política Social.

³ O sector de servizos funerarios en Galicia. 2008.



Os servizos funerarios, seguindo as recomendacións do Tribunal de Defensa de la Competencia⁴, foron liberalizados en 1996⁵. Ata esa data estaban reservados as Entidades Locais pero o artigo 22 do Real Decreto-lei 7/1196, que abriu a súa prestación as empresas privadas, estableceu a posibilidade de que os concellos puideran someter a autorización a prestación destes servizos.

A partir desa data, a normativa tratou de limitar as restricións que puideran existir para o acceso a esta actividade. Son exemplo disto:

- A lei 24/2005, do 18 de novembro, de reformas para o impulso da produtividade,
- A Lei 17/2009, de 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio.
- A Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado (LGUM)

Como indicou a Comisión Nacional de la Competencia (CNC)⁶ temos que destacar a tendencia neste mercado cara a concentración horizontal en empresas de cada vez maiores dimensións e ámbito de actuación.

A sanidade mortuoria é unha competencia da Comunidade Autónoma de Galicia de acordo co artigo 33.1 do Estatuto de autonomía de Galicia (Lei Orgánica 1/1981, do 6 de abril, do Estatuto de Autonomía para Galicia). A regulación actual, que é obxecto de modificación por este proxecto, esta contida no Decreto 151/2014, do 20 de novembro, de sanidade mortuoria de Galicia.

Desde esta perspectiva é preciso subliñar que o exame se centra nos potenciais efectos prexudiciais que puidera conter desde a perspectiva do correcto funcionamento do mercado. A previsión que podería ter este efecto sobre o mercado son as contidas nos artigos 15, relativo aos vehículos funerarios; no artigo 25, relativo aos requisitos xerais das empresas funerarias, tanatorios e velorios do Capítulo VI (“Empresas e establecementos funerarios”); nos artigos 28 a 31 relativos aos crematorios; no artigo 32, relativo ao censo de empresas e establecementos funerarios de Galicia do capítulo VII; no artigo 35, relativo a localización de cemiterios de nova creación, do capítulo VIII e no artigo 37, relativos ás condicións construtivas dos nichos prefabricados; no artigo 38 sobre os expedientes de nova construción e ampliación de cemiterios e o artigo 39 sobre lugares especiais de enterramento. Todos estes preceptos serán analizados no presente informe aportando a visión de competencia dirixida a eliminar ou minorar o seu potencial efecto negativo desde a perspectiva da competencia e desde a perspectiva da mellora regulamentaria.

III. CONSIDERACIÓNS PRELIMINARES DE CARÁCTER XERAL

Antes de entrar no exame concreto dos referidos preceptos, este Pleno considera de interese efectuar certas precisións introdutorias de carácter xeral sobre a importancia da libre prestación de servizos, unidade de mercado e promoción da competencia e a boa

⁴ Que no ano 1993 publicou o Informe “Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios”

⁵ Mediante Real Decreto-lei 7/1196, de 7 de xuño, sobre Medidas Urxentes de Carácter Fiscal e de Fomento e Liberalización da Actividade Económica.

⁶ IPN 55/11. Anteproyecto de Ley sobre Servicios funerarios



regulación.

1.- A importancia de eliminar as restricións a implantación de empresas funerarias e a prestación de servizos funerarios ou vinculados a sanidade mortuoria.

Desde unha perspectiva xeral, como xa sinalou esta Comisión Galega da Competencia en numerosos informes, débese evitar o establecemento de restricións cuxa necesidade non estea xustificada nunha razón imperiosa de interese xeral, que debe ser adecuadamente motivada e ser proporcionada ao fin perseguido, previo análises de posibles alternativas menos restritivas que a proposta.

Un instrumento para iso e a simplificación de trámites administrativos para as empresas e establecementos funerarios co fin de evitar que as trabas burocráticas supoñan unha restrición da competencia, evitar as barreiras de entrada á actividade. As Comunidades Autónomas son determinantes para garantir, a través da súa normativa, que non existan trabas para a posta en funcionamento de novas empresas e aos establecementos funerarios, e por iso a importancia de simplificar a tramitación das solicitudes de apertura e limitar as restricións nas mesmas.

Na xa citado estudio sobre o sector do TGDC afirmábase que:

“A existencia de elevadas barreiras de entrada que outorguen certa inexpugnabilidade á posición competitiva dos axentes xa posicionados no mercado constitúe un condicionante claro da dinámica competitiva dun sector. Isto é así na medida en que supoñen dificultades e costes que desalentan ou imposibilitan a entrada de novos operadores nun determinado mercado”⁷.

Tamén a Comisión Nacional de la Competencia (CNC)⁸ citando o “Estudio sobre los servicios funerarios”⁹ indicaba que “Para o desenvolvemento deste tipo de actividades, a normativa vixente exige a tenencia de entre dous e tres autorizacións para o desenvolvemento da actividade funeraria principal (unha municipal, unha autorización da autoridade sanitaria autonómica e unha de transporte privado tamén autonómica). Iso constitúe unha barreira inxustificada na medida en que non existen razóns de interese xeral que sustenten dita intervención *ex ante*, (xa que actualmente desaparecieron moitos dos riscos para a saúde pública que antes acompañaban o inicio da prestación do servizo. Por outro lado, os requisitos exixidos para a obtención de ditas autorizacións (dispoñibilidade de recursos económicos, de vehículos, de féretros, de instalacións e locais, de persoal...), son xeralmente desproporcionados e inxustificadas. Estes requisitos, impostos na maior parte dos casos pola normativa autonómica e por tanto diferentes entre unas Comunidades e outras, supoñen unha barrera de entrada que pode levar consigo unha merma na competencia del sector”.

2.- A eliminación destas restricións no dereito positivo

Como xa examinamos, nos derradeiros anos o dereito positivo evolucionou cara un sistema

⁷ O sector de servizos funerarios en Galicia... 2008

⁸ CNC IPN 55/11, Anteproyecto de Ley sobre servizos funerarios.

⁹ Estudio sobre los servizos funerarios. 28 de junio de 2010. Ministerio de Economía y Hacienda - Ministerio de Sanidad y Política Social



favorecedor da implantación de novas empresas e servizos para incrementar a competencia

Exemplos son a Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso as actividades de servizos e o seu exercicio, que introduce un enfoque segundo o cal calquera medida que supoña unha limitación ao acceso ou ao exercicio dunha actividade de servizos debe ser xustificada por unha razón imperiosa de interese xeral e debe ser proporcionada, e dicir, non debe existir ningunha outra medida menos restritiva que permita salvagardar o obxectivo que se pretende coa regulación. Outro exemplo é a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado (LGUM).

O actual Decreto 151/2014, do 20 de novembro, de sanidade mortuoria de Galicia é outra mostra de eliminación de restricións no dereito positivo xa que supuxo un avance na desaparición de formalidades e limitacións para actividade das empresas mortuorias en Galicia. Sinala o Decreto na súa Exposición de Motivos, que tanto a Lei 17/20109, do 23 de novembro, de libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio, como a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado impulsaron o contido da norma e incidiron significativamente na simplificación de trámites no acceso ao exercicio da actividade e a redución dos requisitos e instalacións mínimas necesarias.

3. Mellora da calidade da regulación

A LRJAPAC (tras a modificación introducida pola Lei Ómnibus), no seu momento, e na actualidade, o artigo 129 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativocomún das administracións públicas (LPACAP) ao mesmo tempo que promoven a liberdade de competencia no sector servizos impoñen ás Administracións Públicas a obriga de que as súas iniciativas normativas se axusten a criterios de calidade (o que se coñece como *better regulation*).

En efecto, o artigo 129 da nova LPACAP dispón:

“Artigo 129. Principios de boa regulación.

1. No exercicio da iniciativa lexislativa e a potestade regulamentaria, as Administracións Públicas actuarán de acordo cos principios de necesidade, eficacia, proporcionalidade, seguridade xurídica, transparencia, e eficiencia. Na exposición de motivos ou no preámbulo, segundo se trate, respectivamente, de anteproxectos de lei ou de proxectos de regulamento, quedará suficientemente xustificada a súa adecuación á ditos principios.

2. En virtude dos principios de necesidade e eficacia, a iniciativa normativa debe estar xustificada por unha razón de interese xeral, basearse nunha identificación clara dos fins perseguidos e ser o instrumento máis adecuado para garantir a súa consecución.

3. En virtude do principio de proporcionalidade, a iniciativa que se propoña deberá conter a regulación imprescindible para atender a necesidade a cubrir coa norma,



tras constatar que non existen outras medidas menos restritivas de dereitos, ou que imponían menos obrigas aos destinatarios.

4. A fin de garantir o principio de seguridade xurídica, a iniciativa normativa exercerase de xeito coherente co resto do ordenamento Xurídico, nacional e da Unión Europea, para xerar un marco normativo estable, predicible, integrado, claro e de certidume, que facilite o seu coñecemento e comprensión e, en consecuencia, a actuación e toma de decisións das persoas e empresas.

Cando en materia de procedemento administrativo a iniciativa normativa estableza trámites adicionais ou distintos aos contemplados nesta Lei, estes deberán ser xustificados atendendo a singularidade da materia ou aos fins perseguidos pola proposta.

[...]

6. En aplicación do principio de eficiencia, a iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias ou accesorias e racionalizar, na súa aplicación, a xestión dos recursos públicos.

7. Cando a iniciativa normativa afecte aos gastos ou ingresos públicos presentes ou futuros, deberanse cuantificar e valorar as súas repercusións e efectos, e supeditarse ao cumprimento dos principios de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira.”

Como ten manifestado o CGC, desde o punto de vista da competencia o principio da regulamentación de calidade plásmase na esixencia de que as disposicións xerais valoren o impacto que van ter sobre a competencia nos mercados. Para realizar a devandita avaliación, a Comisión Nacional da Competencia elaborou no seu día unha *Guía para a elaboración de memorias de competencia dos proxectos normativos*¹⁰ que, seguindo as pautas marcadas polos organismos internacionais, dispón que a análise do impacto competitivo das normas debe basearse nun triplexo exame:

- a) Análise dos fins perseguidos pola iniciativa normativa
- b) Proporcionalidade das medidas adoptadas para a súa consecución
- c) Ausencia de alternativas menos restritivas da competencia

No ámbito da nosa Comunidade Autónoma, aínda que non existe unha disposición que con carácter xeral regule a análise do impacto das normas desde a perspectiva da competencia, o mencionado no art. 26.2 f) do Decreto 118/2016, de 4 de agosto, indica a obriga de someter a exame non vinculante da Comisión Galega da Competencia as propostas de normas que afecten á competencia, de modo que este organismo convértese

¹⁰Disponible en <https://www.cnmcc.es/guias-y-recomendaciones>



en garante da calidade da regulación, no que incumbe ao impacto da normativa sobre a competencia e a competitividade das empresas.

4.- A actuación da CGC

O sector das empresas vinculadas a sanidade mortuoria foi obxecto de atención pola CGC. Ademais do estudo “O sector de servizos funerarios en Galicia dende o punto de vista da competencia” xa citado¹¹, a CGC xa ditou varias resolucións en expedientes abertos por prácticas anticompetitivas prohibidas pola Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia (LDC). Entre elas podemos citar a Resolución de 10 de xullo de 2012 R 1/2012 – Tanatorio de valga, a Resolución de 4 de Xullo de 2014, R 3/2014 – Tanatorio de Catoira e a Resolución de 15 de xullo de 2014 R 4/2014 –Tanatorio As Burgas. Esas prácticas prohibidas consistían na imposición dunhas tarifas discriminatorias pola prestación dos servizos de tanatorio, fixando un prezo polo aluguer de salas moi superior ao prezo pola subcontratación de servizo polo titular do tanatorio ou denegar o acceso ás súas salas a empresas rivais. Todo elo supón establecer barreiras de entrada, por canto os potenciais competidores terían que construír un novo tanatorio para poder ter acceso ao mercado polos seus propios medios.

A CGC xa se pronunciou claramente concretando a súa doutrina xeral de que a imposición de requisitos que supoñan unha limitación ao desenvolvemento da actividade mercantil, debe ser rexeitada de plano

5. Libre Competencia e Unidade de Mercado

A defensa e promoción da competencia, encomendadas a este organismo gardan íntima relación coa garantía da unidade de mercado, pois a unidade de mercado configúrase como o marco máis adecuado para garantir o funcionamento eficiente e competitivo dos mercados.

É no contexto formado pola Directiva de Servizo e as normas polas que se produciu a súa transposición ao noso dereito interno no que debe situarse a aprobación da Lei 20/2013, do de 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado (LGUM), que no seu Capítulo II, “Principios de garantía da liberdade de establecemento e a liberdade de circulación”, desenvolve de xeito específico os principios xerais necesarios para garantir a unidade de mercado. En concreto o principio de non discriminación, o principio de cooperación e confianza mutua, o principio de necesidade e proporcionalidade das actuacións das autoridades competentes, o principio de eficacia das mesmas en todo o territorio nacional, o principio de simplificación de cargas, o principio de transparencia e a garantía das liberdades dos operadores económicos en aplicación destes principios.

¹¹ O sector de servizos funerarios en Galicia dende o punto de vista da competencia. Decembro 2008. Elaborado por José Manuel Sánchez Santos (coordinador) e outros. Estudo promovido e financiado polo TGDC



IV. PROPOSTA DE PROXECTO DE DECRETO SOBRE SANIDADE MORTUORIA.

Centrada deste xeito a natureza e obxecto específico do presente informe compre salientar, de modo preliminar, que o exame da norma proposta sometida á consideración desta Comisión Galega da Competencia pon de manifesto que a redacción da mesma persigue a finalidade de modificar a regulación da materia para lograr a mellora técnica da normativa, reducir o control administrativo existente substituíndoo por unha intervención mais limitada e incorporar no mesmo as determinacións da Guía de Consenso de Sanidade Mortuoria aprobada pola Comisión de Saúde Pública do 24 de xullo de 2018 constituída no Sistema Nacional de Saúde.

Na propia Exposición de Motivos do proxecto de Decreto se afirma que:

“(...) A nova regulación que se propón ten por obxecto tamén reducir o control administrativo preexistente, para substituílo por unha intervención máis limitada, centrada naqueles aspectos exclusivamente sanitarios derivados da actividade funeraria, mantendo, en todo caso, un alto nivel de protección da saúde pública,

[...]

(...)Modifícase tamén o procedemento para o enterramento en lugares especiais, eliminando a autorización sanitaria para aqueles xa existentes e, no caso dos de nova construción, atribúese aos concellos a competencia necesaria para a concesión das oportunas licenzas, no seu caso”.

Establecese unha nova clasificación dos cadáveres segundo a causa de falecemento en tres grupos: aqueles que presenten un risco para a saúde pública, aqueles que presenten risco radiolóxico ou o resto non incluídos no Grupo I e II. (Artigo 4) Esta clasificación determinará o tratamento e as actuacións que posteriormente haberán de realizarse sobre o cadáver e recolle a que establecía o Proxecto de Lei do Estado de servizos funerarios do ano 2011.

Adaptase esta idea ao defendido reiteradamente por esta CGC de garantir o libre acceso ao exercicio das actividades económicas sen mais limitacións que as que resulten motivadas na necesidade de salvagardar algunha razón imperiosa de interese xeral e sempre que sexan proporcionada ao fin perseguido.

V. VALORACIÓN ESPECÍFICA

O Pleno da CGC considera correctas as afirmacións feitas na Exposición de Motivos sobre cales son algunhas das razóns do cambio normativo contido neste proxecto de Decreto. O



texto mantén o esquema estrutural e normativo do actual Decreto 151/2014 pero con novidades, algunhas das cales deben ser obxecto de atención por esta Comisión.

No que se refire o articulado debe de facerse as seguintes consideracións:

1.- Requisitos para a prestación de servizos funerarios.

O artigo 25 do PD establece que

“Os titulares das empresas funerarias, tanatorios ou velorios, presentarán ante a correspondente xefatura territorial da consellería competente en materia de sanidade, antes do inicio da actividade, a declaración responsable do cumprimento dos requisitos establecidos neste decreto”.

Substitúe as vellas autorizacións para o inicio da actividade pola declaración responsable, o que xa aparece no Decreto 151/2014.

No actual Decreto as empresas deben realizar, con carácter previo ao inicio da actividade, unha comunicación ao concello de acordo co artigo 24 da Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia. Dita comunicación habilita para o inicio da actividade o apertura do establecemento. Tamén ten que presentar ante a xefatura territorial da consellería con competencias en materia de sanidade, a declaración responsable do cumprimento dos requisitos do Decreto.

No PD eliminase a referencia ao artigo 24 da Lei 9/2013 (que seguirá sendo aplicábel) , e o que ten que presentar a empresa, antes do inicio da actividade, e a declaración responsable do cumprimento dos requisitos ante a xefatura territorial da consellería con competencias en materia de sanidade.

Establece tamén este precepto que a declaración responsable non será necesaria para as empresas legalmente establecidas noutro lugar do territorio nacional, unha medida que é conforme aos principios de unidade de mercado. Pero continua dicindo “agás que teñan establecementos en Galicia, caso no que deberán proceder á súa declaración de conformidade co previsto no parágrafo anterior”. Esta última disposición, que xa existe no actual Decreto, debería de ser obxecto de aclaracións na súa redacción xa que parece dicir que unha empresa legalmente establecida noutra comunidade autónoma que xa teña establecemento en Galicia, debe presentar unha declaración responsable.

2.- Requisitos para os crematorios.

O PD, aunque non se refira a esta cuestión na Exposición de Motivos, contén unha nova Sección (artigos 28 a 31) para regular os crematorios que inclúe mais requisitos dos que actualmente se exixen para a posta en marcha dos mesmos. O establecemento de novos requisitos para esta actividade sen que existan razóns de interese xeral que xustifiquen



adecuadamente a súa necesidade e proporcionalidade, supón a creación dunha barreira de entrada que pode conlevar unha merma na competencia do sector e limitar a entrada a novos crematorios.

2.1.- Establece o PD que na distancia de 200 metros contados desde o foco de emisión da cheminea do crematorio non deberá haber zonas residenciais, residencias da terceira idade, centros sanitarios, centros educativos, parques infantís, instalacións deportivas e outros edificios ou instalacións con servizos de características similares e encomenda aos concellos o cumprimento deste requisito.

No actual Decreto non existe esta limitación de distancia, polo que o establecemento de novas restricións suporá un benéfico para as empresas que hoxe son titulares de crematorios que poderán continuar nas mesmas localizacións que teñan actualmente, aínda que estean a menos de 200 metros de zonas residenciais, residencias da terceira idade, centros sanitarios centros educativos, parques infantís, instalacións deportivas e outros edificios ou instalacións con servizos de características similares, bastando para iso que cumpran as exixencias establecidas na Disposición Adicional Segunda do PD. Esta Disposición sinala que:

“(...) Os crematorios existentes a entrada en vigor do presente decreto situados por baixo do radio de 200 metros a que se refire o artigo 28.2 deste decreto, o concello esixirá ao titular da instalación a presentación dun estudo de dispersión de contaminantes das emisións esperadas no forno crematorio, utilizando modelos matemáticos recoñecidos por algún organismo internacional competente en materia de saúde e/ou medioambiente.

Dito estudo remitirase a xefatura territorial da consellería competente en materia de sanidade correspondente segundo a situación do crematorio, que emitirá informe preceptivo no prazo máximo de dous meses, contado a partir da recepción da documentación necesaria. Transcorrido dito prazo sen que dito informe se produza, entenderase que non existe obxección desde o punto de vista sanitario”

De tal maneira que os actuais crematorios que se atopan a menos deses 200 metros poderán continuar nesa localización coa presentación dese estudo de dispersión de contaminantes das emisións esperadas no forno crematorio, mentres que as novas empresas terán que buscar localizacións nas que nun radio de 200 metros non exista zonas residenciais, residencias da terceira idade, etc sen que teñan a posibilidade de utilizar a alternativa admitida para as xa implantadas na Disposición Adicional Segunda. Esta diferenza implica unha evidente barreira de entrada que impedirá ou dificultará en gran medida o acceso de novos operadores ao mercado.

2.2.- O PD incrementa de modo considerábel os requisitos para as autorizacións de nova construción e modificación de crematorios (artigo 31). Establece que debe de obter:

- Licenza municipal.
- Autorización do órgano da consellería competente en materia de calidade e avaliación ambiental.
- Informe preceptivo e non vinculante da xefatura territorial competente en materia



de sanidade.

No vixente Decreto 151/2014 os crematorios deben realizar, con carácter previo ao inicio da actividade unha comunicación ao concello e teñen que presentar ante a xefatura territorial da consellería con competencias en materia de sanidade, tamén antes do inicio da actividade, a declaración responsable do cumprimento dos requisitos do Decreto. O que existe na regulación actual é unha simplificación administrativa na tramitación que co PD desaparece, polo que a normativa proposta require unha complexa intervención administrativa ex-ante para as empresas que queiran iniciar a actividade de cremación que implica outra barreira inustificada de entrada para o exercido desa actividade.

3.- Censo de empresas e establecementos funerarios de Galicia (Artigo 32).

En canto instrumento de información se valora positivamente, pero deberá deixar claro que se trata dun censo declarativo, non autorizativo, de tal maneira que a inscrición no mesmo non é condición para poder exercer a actividade.

4.- Cemiterios

O artigo 35 apartado 2 e 3 do PD dispón que:

2.- Arredor do solo destinado á construción dun novo cemiterio establécese un perímetro de 50 metros totalmente libre de todo tipo de construción, medidos a partires do peche exterior do cemiterio. Para os efectos previstos neste artigo, poderán situarse dentro dese perímetro os edificios e instalacións de carácter relixioso ou os destinados a servizos funerarios regulados neste decreto.

3.- Os concellos poderán establecer, motivadamente, nas súas ordenanzas e instrumentos de planeamento un perímetro maior do indicado no parágrafo precedente, en función das circunstancias e características de patrimonio cultural, urbanísticas e de desenvolvemento no seu ámbito territorial. Así mesmo, os concellos, sen prexuízo do disposto nas normas e plans urbanísticos ou de patrimonio cultural aplicables, poderán, excepcional e motivadamente, permitir a ampliación de cemiterios xa autorizados sen o cumprimento do requisito relativo ao perímetro citado anteriormente

O texto é o mesmo que no actual Decreto, pero ao establecer una restrición para a nova construción de cemiterios debora de ampararse en razóns de interese xeral que xustifiquen adecuadamente a necesidade e proporcionalidade de tal limitación.

5.- Nichos prefabricados

O artigo 37. 4 do PD elimina o seguinte texto que si aparece no actual Decreto

“Non obstante, de conformidade co previsto no artigo 19.2 da Lei 20/2013, do 9 de



decembro, de garantía da unidade do mercado, poderán utilizarse sistemas legalmente fabricados ao amparo da normativa dun lugar do territorio español”

Debería de manterse este texto.

Como sinalamos no Informe LGUM 18/2016, do 25 de abril de 2016, “a normativa que regula a homologación dos sistemas construtivos no ámbito da policía sanitaria mortuoria debe interpretarse no sentido de que a homologación obtida nunha Comunidade Autónoma é válida para calquera parte do territorio nacional, pois doutro modo constituiría unha restrición de aceso/exercicio dunha actividade económica no sentido do artigo 5 da Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía de unidade de mercado”.

6.- Expedientes de nova construción e ampliación de cemiterios.

Regulado no artigo 38 do PD, o expediente require de:

licenza municipal, 3 informes de distintos organismo, autorización previa da consellería con competencia en materia de patrimonio cultural e os “informes, autorizacións ou permisos exixidos segundo a normativa sectorial específica”.

A CNC¹² citando o “Estudio sobre los servicios funerarios”¹³ sinala que a exixencia de dous ou tres autorizacións (como neste caso) constitúe una barreira inxustificada na medida en que non existen razóns de interese xeral que sustenten dita intervención *ex ante*, xa que actualmente desapareceron moitos dos riscos para a saúde pública que antes acompañaban o inicio da prestación do servizo.

Debería reducirse eses tramites e substituílos por declaracións responsables.

7.- Lugares especiais de enterramento.

Os expedientes de construción de lugares especiais de enterramento, regulado no artigo 39 do PD, requiren de:

licenza municipal, informe urbanístico do concello, dúas autorizacións, informes preceptivo da xefatura territorial da consellería con competencia en materia de sanidade e os “informes, autorizacións ou permisos exixidos segundo a normativa sectorial específica”.

Repetimos neste punto a mesma opinión que no punto anterior.

8.- Vehículos funerarios.

¹² CNC IPN 55/11, Anteproyecto de Ley sobre servicios funerarios.

¹³ Estudio sobre los servicios funerarios. 28 de junio de 2010. Ministerio de Economía y Hacienda - Ministerio de Sanidad y Política Social



O PD establece no artigo 15 novos requisitos para os transportes funerarios que deberan xustificarse adecuadamente a súa necesidade e proporcionalidade.

9.- Liberdade de elección do prestador

Este Pleno considera que apoiaría a existencia dun entorno mais competitivo a incorporación no texto do PD de indicacións como a contida no artigo 13 do decaído Proxecto de lei de servicios funerarios de 2011 no sentido de recoñecer aos consumidores e usuarios o dereito a escoller libremente o prestador de servicios funerarios e os servicios que desexen contratar.

Como sinala o xa reiteradamente citado estudo “O sector de servicios funerarios en Galicia dende o punto de vista da competencia”¹⁴, un dos principais problemas deste mercado

“(...) é a deficiencia na liberdade de elección de oferentes. Esta liberdade pode verse coartada polas especiais condicións que rodean a toma de decisións por parte do consumidor (premura de tempo, elevados costes de información, descoñecemento). No en van, boa parte dos estudos realizados insisten en que mais do 90% dos usuarios contratan ao primeiro oferente co que entran en contacto, y nos casos en que se opta por outro, débese á convicción de que o oferente rexeitado será incapaz de satisfacer as súas necesidades. Deste modo, a razón de elixir unha empresa ou outra débese a criterios mais asociados coa intuición, experiencias previas e inercia que a criterios estritamente económicos ou lóxicos.”

O PD debería incluír unha disposición na que se estableza que os prestadores deben por a disposición dos destinatarios dos servicios que o soliciten un catálogo informativo sobre todos os servicios que ofrecen, detallando as características e prezos finais dos mesmos, así como un orzamento gratuíto e por escrito no que se detallarán os servicios a ofrecer e os importes desglosados.

A necesidade da transparencia nos prezos neste sector o recolle o estudo “O sector de servicios funerarios en Galicia dende o punto de vista da competencia”¹⁵, cando afirma que a crítica aos elevados prezos pode ser debida ou ben ao feito de que se dan conta retrospectivamente de que o que tiñan gastado no funeral é mais que pretendían ou ben porque descoñecen como se estrutura o prezo do paquete asociado ao funeral, polo que a opacidade na estrutura de prezos pode permitir as empresas unha certa distorsión ao alza.

10. Acceso aos tanatorios e crematorios.

¹⁴ O sector de servicios funerarios... op.cit.

¹⁵ O sector de servicios funerarios... op.cit.



Vista a experiencia da CGC¹⁶ de supostos nos que o titular do tanatorio restrinxe, limita ou discrimina en prezos a outros operadores funerarios propónse incluír no PD un artigo que estableza a obriga de que os tanatorios e crematorios (ao menos os que sexan de titularidade pública e os que se encontren en situación de exclusividade provincial), garantan o acceso ás súas instalacións en condicións obxectivas, transparentes e non discriminatorias a todos os operadores funerarios, sen prexuízo da labor que o CGC poida realizar en atención as súas facultades sancionadoras de prácticas restritivas da competencia¹⁷

11. Por derradeiro, e como apreciación sen carácter substantivo de afectación ou non a competencia e a unidade de mercado, este Pleno considera oportuno suxerir que debería indicarse na Exposición de Motivos que o Decreto foi informado pola CGC, do mesmo xeito que é informado por outros organismos.

VI. RECOMENDACIÓNS E CONSIDERACIÓNS FINAIS

Primeira: Calquera restrición ao acceso ou ao exercicio dunha actividade económica só será lexítima, tanto desde a perspectiva da competencia, como da unidade de mercado, cando se xustifique a súa necesidade nunha razón imperiosa de interese xeral, resulte proporcionada ao fin de interese xeral perseguido co seu establecemento e se valore que a restrición incorporada sexa a alternativa menos restritiva entre os posibles mecanismos a incorporar para salvagardar a necesidade que a xustifica.

Segunda. Este Pleno aprecia que a redacción proposta no proxecto de Decreto de sanidade mortuoria de Galicia pode beneficiar a competencia e a unidade de mercado, si se aceptan as indicacións formuladas polo Pleno neste informe.

¹⁶ Resolución de 10 de xullo de 2012 R 1/2012 – Tanatorio de valga e Resolución de 4 de xullo de 2014, R 3/2014 – Tanatorio de Catoira.

¹⁷ O mesmo criterio o defende a CNC no IPN 55/11, Anteproyecto de Ley sobre servicios funerarios.