

DOCUMENTO DE TRABAJO

Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la competencia en el sector de los servicios funerarios

Junio 2023

Documento definitivo tras el análisis de las aportaciones
realizadas en el trámite de consulta pública



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES.....	3
2. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LOS SERVICIOS FUNERARIOS.....	4
2.1. Normativa estatal.....	4
2.2. Normativa autonómica.....	7
2.3. Normativa municipal.....	10
2.4. Conclusión.....	11
3. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS.....	12
3.1. Mercado de producto.....	12
3.2. Mercado geográfico de referencia.....	16
3.3. Características de la demanda los servicios funerarios.....	17
3.4. Características de la oferta de los servicios funerarios.....	18
3.5. Precio de los servicios funerarios.....	20
4. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA.....	22
4.1. Restricciones de acceso a la prestación de los servicios funerarios.....	25
4.2. Restricciones de ejercicio en la prestación de los servicios funerarios.....	34
4.3. Regulación específica de los tanatorios y crematorios: prestación obligatoria de los servicios de tanatorio, disponer de tanatorio propio y requisitos relativos a este tipo de instalaciones; y titularidad. Enclave y distancias a zonas pobladas.....	37
4.4. Otro tipo de restricciones a la competencia: convenios con empresas de servicios funerarios del municipio.....	40
5. ANÁLISIS DEL SECTOR DESDE LA PERSPECTIVA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.....	40
5.1. Servicios de Tanatorio/velatorio.....	44
5.2. Servicios de Cementerio (Inhumación y/o cremación).....	49
5.3. Transporte de difuntos.....	50
5.4. Otras conductas observadas en diversos servicios.....	51
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	54
7. DOCUMENTACION DE REFERENCIA.....	58
ANEXO. ANÁLISIS DE LAS APORTACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA.....	59



1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

El presente documento de trabajo sobre el sector de los servicios funerarios, dirigido a promover y garantizar la competencia efectiva y la aplicación de los principios de una buena regulación económica en el ámbito local, responde al compromiso adquirido por la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA) en el proyecto «Municipios y competencia», liderado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Cinco son las autoridades de competencia que colaboran con diversos estudios en este proyecto además de la CNMC: la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO), la Autoridad Vasca de la Competencia (AVC), la Comisión Gallega de la Competencia (CGC), el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (TDCA), y la propia ACREA.

El planteamiento de esta iniciativa es que los municipios regulan e intervienen sobre actividades y servicios muy cercanos al día a día de los ciudadanos, como son el abastecimiento de agua, la gestión de residuos, el transporte, o los servicios funerarios. A nadie se le escapa la especial relevancia que tienen estas actuaciones municipales, así como el importante impacto sobre la eficiencia en la utilización de los recursos económicos y el bienestar de las personas consumidoras y usuarias de estas actividades y servicios.

A tal efecto, resulta necesario, tanto en términos generales como específicamente en la prestación de los servicios funerarios, conseguir que estos mercados funcionen de forma adecuada y garanticen el bienestar de la ciudadanía. En este sentido, el punto de partida es analizar el marco regulatorio y determinar si se aplican los principios de una buena regulación económica y de esta forma se promueve la competencia efectiva, dado que están acreditados sus efectos positivos sobre el bienestar de las personas consumidoras y usuarias.

En consecuencia, el documento tiene como objetivo último contribuir a mejorar la calidad de la regulación, la competencia efectiva y, en definitiva, la intervención municipal en el sector de los servicios funerarios, a través del estudio del marco normativo aplicable a los servicios funerarios y de las principales características del mercado, así como de las barreras y obstáculos que con más frecuencia se observan en la regulación aplicable y en su implementación.

El presente documento comienza con este apartado de carácter introductorio y sobre los antecedentes de esta historia. A continuación, se expondrá el marco normativo de aplicación a los servicios funerarios, seguido de la caracterización del mercado, tras lo cual se centrará en el análisis de la regulación de los servicios funerarios desde la óptica de promoción de la competencia, así como de las principales conductas anticompetitivas detectadas en el sector desde la perspectiva de defensa de la competencia. En coherencia con todo lo anterior, el documento culmina con un epígrafe específico en el que se exponen las principales conclusiones y recomendaciones dirigidas a garantizar la competencia y mejorar la calidad de la regulación en este sector.

Por último, indicar que el contenido del presente trabajo ha sido revisado a la luz de las aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública (que se detallan en el anexo), incluyéndose también leves correcciones de carácter formal al documento inicial.



2. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LOS SERVICIOS FUNERARIOS

Los servicios funerarios comprenden todas las actividades que se realizan desde que se produce el fallecimiento de una persona hasta el momento de su inhumación o incineración¹.

El marco normativo aplicable al sector de los servicios funerarios se ha caracterizado por su dispersión y heterogeneidad, resultado tanto de la multiplicidad de los aspectos que se regulan para la prestación de estos servicios (sanidad mortuoria, transporte de cadáveres, protección de consumidores y usuarios, urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, entre otros), como de las diferentes normas aprobadas por las distintas Administraciones (estatal, autonómica o local), cada una de ellas en el marco de sus respectivas competencias.

Estas características han contribuido decisivamente a que la normativa vigente en materia de servicios funerarios y de cementerio sea compleja, poco transparente y con una amplia casuística de requisitos de acceso a la actividad, que varían considerablemente de unas comunidades autónomas a otras, e incluso entre distintos municipios de la misma comunidad autónoma. Por tanto, nos encontramos ante una normativa desactualizada, dispersa y poco transparente, que dificulta la expansión geográfica de las empresas funerarias y el desarrollo de un mayor nivel de competencia en el sector².

2.1. Normativa estatal

En el ámbito estatal, esta materia se encuentra regulada en el [Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria](#), aprobado por Decreto 2263/1974, de 20 de julio (en adelante, RPSM) que actualmente tiene poca aplicación, ya que solo rige supletoriamente en las comunidades autónomas que no hayan adoptado su propia normativa, y para aquellas que lo hayan hecho, en los aspectos no regulados por la norma autonómica. Además, en lo relativo a los traslados internacionales, lo dispuesto en este Decreto, se aplica a todas las comunidades autónomas.

La [Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad](#) (en adelante, Ley 14/1986) establece que las actividades públicas y privadas que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud, serán sometidas por los órganos competentes a limitaciones preventivas de carácter administrativo, de acuerdo con la normativa básica del Estado (artículo 24). Además, plantea la necesidad de establecer reglamentariamente la exigencia de autorizaciones sanitarias, así como la obligación de someter a registro por razones sanitarias a las empresas o productos, así como las condiciones que deberán cumplir las autorizaciones y registros obligatorios que se determinen (artículo 25). Por su parte, recoge que las comunidades autónomas ejercerán las competencias asumidas en sus Estatutos y las que el Estado les transfiera o, en su caso, les delegue (artículo 41). Asimismo, la Ley 14/1986, en el artículo 42.3 e) dispone que: “3. *No obstante, 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.*”

¹ Según propuso el Tribunal de Cuentas en su «Informe de fiscalización de la gestión de los servicios funerarios y de cementerios» de 20 de julio de 2006 y el [Estudio sobre los servicios funerarios en España](#), de 28 de junio de 2010, elaborado conjuntamente por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Sanidad y Política Social.

² Tal como puso de manifiesto el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, hoy Consejo de la Competencia de Andalucía (en adelante, CCA) en el [Informe N 14/2018, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria y se crea el registro de empresas funerarias de Andalucía](#), emitido el 19 de diciembre de 2018.



Por su parte, la [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) (en adelante, LRBRL) en relación con la competencia sobre los servicios funerarios, prevé, en su artículo 25.2³ que: “El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) k) Cementerios y actividades funerarias.” No obstante, debe significarse que el artículo 26.1 apartado a) de la LRBRL obliga a todos los municipios a la prestación de los servicios de cementerio, pero no establece esa obligación para los servicios funerarios.

Mediante el [Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica](#) (en adelante, RDL 7/1996), la prestación de los servicios funerarios fue liberalizada y se suprimió la consideración de los servicios mortuorios como servicios esenciales reservados a las entidades locales. Así, mediante los artículos 22 a 24 se eliminó la reserva del ejercicio de servicios mortuorios a favor de las entidades locales⁴ y ello supuso la apertura del mercado de los servicios funerarios a las empresas privadas, quedando la actividad sometida a una autorización municipal de carácter reglado (con unos requisitos mínimos y objetivos), que habilita a prestar dichos servicios en el término municipal correspondiente. La liberalización de la actividad también implicó la libertad para fijar los precios por cada empresa.

Con posterioridad, la [Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad](#), modificó el artículo 22 del RDL 7/1996, introduciendo la habilitación para la prestación de servicios funerarios en todo el territorio nacional, y atribuyendo de nuevo a los ayuntamientos la potestad para otorgar la autorización de carácter reglado, pero en esta ocasión, según los criterios mínimos fijados por el Estado y las comunidades autónomas en el desarrollo de sus competencias. También añade que las normas que regulen los requisitos de las autorizaciones municipales no podrán establecer exigencias que desvirtúen la liberalización del sector. Igualmente, recoge medidas de liberalización para la actividad de transporte funerario, posibilitando que una empresa funeraria autorizada para operar en un municipio pueda realizar el traslado de cadáveres en todo el territorio español, siempre que cumpla con los requisitos exigidos en las normas de policía sanitaria mortuoria que fueran aplicables.

Desde la óptica de los principios de la mejora regulatoria, los servicios funerarios están sometidos también al marco regulador de las actividades de servicios vigente en España y a los principios de una buena regulación económica contenidos en distintas normas de nuestro ordenamiento jurídico, entre otras en la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#) (en adelante, Ley 17/2009 o Ley Paraguas), por la que se transpone la [Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior](#) (en adelante, Directiva de Servicios) y en la [Ley 25/2009, de 22 de diciembre](#), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en lo sucesivo, Ley 25/2009 o Ley Ómnibus).

La Ley 25/2009 no acometió la reforma de los servicios funerarios, aunque en su disposición adicional séptima⁵ encomendó al Gobierno la realización de un estudio y la propuesta de la reforma normativa necesaria para garantizar la libertad de elección de los prestadores de servicios funerarios, incluidos los

³ Conforme a la redacción establecida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que la modifica.

⁴ Hasta entonces se recogía en el artículo 86.3 LRBRL.

⁵ “Disposición adicional séptima. Servicios funerarios.

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno llevará a cabo un estudio y propondrá, en su caso, los cambios normativos necesarios para garantizar la libertad de elección de los prestadores de servicios funerarios, incluidos los supuestos en que se haya contratado un seguro de decesos, así como para impulsar la eliminación de otras posibles trabas que puedan derivarse de la normativa vigente.”



supuestos en que se haya contratado un seguro de decesos, así como para impulsar la eliminación de otras posibles trabas que puedan derivarse de la normativa vigente.

En cumplimiento de dicha disposición, en el año 2011 se tramitó un [Proyecto de Ley de Servicios Funerarios](#)⁶, que pretendía establecer un marco general para la prestación de estos servicios con el fin de garantizar la competencia efectiva en el sector y la libre elección por parte del consumidor, asegurando una mejor información sobre los servicios funerarios y sus precios. Sin embargo, este Proyecto de Ley decayó⁷ como consecuencia de la disolución de la IX Legislatura y, a día de hoy, aún no se ha retomado su tramitación. Sin duda, la aprobación de este Proyecto de Ley hubiera supuesto la eliminación de las numerosas restricciones a la competencia presentes en gran parte de la normativa vigente del sector, proporcionando un marco estatal suficientemente garantista de la libertad de acceso y ejercicio, sin perjuicio de las competencias regulatorias del resto de Administraciones territoriales al respecto⁸. Su aprobación, por tanto, hubiera sido una ocasión excepcional para eliminar o simplificar la mayoría de las barreras y requisitos de acceso que aún se encuentran presentes en las normas locales.

Además, debe hacerse referencia a la [Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios](#) (en adelante, Ley 12/2012) aprobada, con carácter básico, como continuación a los esfuerzos de remoción de obstáculos administrativos, cargas y licencias contenidos en la Ley 25/2009, y en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que establece las bases e insta a las comunidades autónomas y entidades locales a una adaptación de su normativa que redunde singularmente en un beneficio real para las PYME y las microempresas en el inicio y ejercicio de la actividad. Tal como señala en su preámbulo, se elimina la exigencia de medios de intervención previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud pública, en relación con instalaciones de pequeña dimensión⁹. Tras varias reformas normativas, contempla la inexigibilidad de licencia para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales y servicios en instalaciones de menos de 750 metros cuadrados destinados a la prestación de determinados servicios incluidos en su anexo. Entre las actividades incluidas en su ámbito de aplicación figura la actividad de los servicios de pompas fúnebres (Epígrafe 979.1. del IAE).

Asimismo, resulta de gran importancia para el libre ejercicio de las actividades económicas en general, y en particular para las que se desarrollan en el sector de los servicios funerarios, la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#) (en adelante, LGUM). Esta Ley contiene las disposiciones necesarias para garantizar la integridad del orden económico y facilitar el aprovechamiento de economías de escala y de alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional, asegurando su adecuada supervisión. Su entrada en vigor impuso a todas las Administraciones públicas españolas la obligación de observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos¹⁰, e

⁶ Aprobado por Consejo de Ministros con fecha 17 de junio de 2011.

⁷ La caducidad de dicho Proyecto de Ley fue declarada por la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso el día 28 de septiembre de 2011.

⁸ Tal y como advirtió la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en el Informe (IPN) 55/11 sobre el «ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE SERVICIOS FUNERARIOS», publicado por el Consejo de la CNC en mayo de 2011.

⁹ “Mediante esta Ley se avanza un paso más eliminando todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el anexo con una superficie de hasta 300 metros cuadrados. Se considera, tras realizar el juicio de necesidad y proporcionalidad, que no son necesarios controles previos por tratarse de actividades que, por su naturaleza, por las instalaciones que requieren y por la dimensión del establecimiento, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria, la cual se sustituye por un régimen de control ex post basado en una declaración responsable”.

¹⁰ El artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título “Garantía de las libertades de los operadores económicos”, preceptúa: “Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.”



implicó la derogación de cuantas normas de igual o inferior rango se opusieran a lo dispuesto en la misma. En este sentido, las consideraciones contenidas en los informes emitidos hasta el momento por las autoridades competentes y por la propia Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM)¹¹, conforme a los procedimientos de protección de operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de circulación, previstos en el Capítulo VII de la LGUM, ponen de manifiesto la falta de adaptación a la LGUM de gran parte de la normativa vigente en materia de servicios funerarios, que se traduce en la existencia de numerosas trabas, tanto para el acceso como para el ejercicio de la prestación de estos servicios, afectando seriamente a la unidad de mercado. Estas autoridades plantean en sus informes la acuciante necesidad de acometer importantes reformas legales en el sector, lo que pasa por reemprender la tramitación del Proyecto de Ley de Servicios Funerarios¹².

Además, habría que tener en cuenta que estos principios de una buena regulación han sido recogidos en la legislación administrativa general, tanto en la [Ley 39/2015, de 1 de diciembre](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹³, como en la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#)¹⁴.

Por último, cabe hacer notar que la disposición final primera de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras modificó la LCS e introdujo la obligación de las entidades aseguradoras de decesos de garantizar la libertad de elección del prestador del servicio funerario. Dicho derecho debe ser potenciado mediante mecanismos que garanticen su efectivo ejercicio por los asegurados o familiares.

2.2. Normativa autonómica

En cuanto al marco normativo autonómico, es preciso partir de lo establecido en la Constitución Española¹⁵ y en los Estatutos de Autonomía, en cuya virtud las comunidades autónomas (en adelante, comunidades autónomas o CC. AA.) asumen competencias de regulación sectorial. En este ámbito, el marco regulador en las diferentes CC. AA. no es uniforme, de modo que en la mayoría de ellas se ha optado por desarrollar la regulación en materia de Policía Sanitaria Mortuoria. Solo una Comunidad Autónoma, Cataluña, ha optado

¹¹ Es el órgano técnico de asistencia del Consejo para la Unidad de Mercado, dependiente de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, es el encargado de la elaboración y coordinación de los informes pertinentes realizados por los diferentes puntos de contacto, que en el caso de Andalucía corresponde a esta Agencia.

¹² En tal sentido, en el marco de algunos de estos procedimientos se puso de manifiesto que la normativa en vigor estaría dificultando el ejercicio de esta actividad económica y se instó a que el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad se comprometiera a realizar las actuaciones necesarias para la aprobación de una iniciativa normativa de carácter básico de regulación de los servicios funerarios que garantice la plena adaptación a los principios establecidos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y a la LGUM.

A este respecto, pueden consultarse los siguientes Informes de la SECUM: [28.18 SERVICIOS FUNERARIOS. Instalaciones](#); [28.11 SERVICIOS FUNERARIOS. Barreras](#); [28.12 SERVICIOS FUNERARIOS. Regulación](#), así como los emitidos por la CNMC en su condición de punto de contacto de la LGUM: [UM/94/15 SERVICIOS FUNERARIOS FUENGIROLA](#) y [UM/41/16 PATENTE CONSTRUCCIÓN FUNERARIA](#) y, por último, de la ACREA (entonces ADCA) al tratarse del punto de contacto de la LGUM en Andalucía: [19/2014 INSTALACIONES FUNERARIAS y 11/2014 FUNERARIAS BARRERAS](#).

¹³ El artículo 129 de la Ley 39/2015, referido a los “Principios de buena regulación” dice que: “*En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.*”

¹⁴ El artículo 4.1 de la Ley 40/2015 regulador de los “Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad”, dispone que: “*Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.*”

¹⁵ Conforme a la base del reparto competencial en materia de sanidad recogido en los artículos 148.1.21º y 149.1.16º de la CE en virtud de los cuales, las CC. AA. ostentan la competencia exclusiva en materia de sanidad, la competencia compartida en materia de sanidad interior y, en particular, y sin perjuicio de la competencia exclusiva que tiene atribuida en lo referente a la ejecución de medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluida la sanidad ambiental.



por regular sustancialmente esta materia en una norma con rango legal con vocación de tratamiento integral de la actividad. Además, determinadas CC. AA. han desarrollado una regulación en materia de protección de consumidores y usuarios de este tipo de servicios, de la que se pueden destacar los siguientes principios:

- La oferta de los servicios debe ajustarse a los principios de veracidad, objetividad y suficiencia.
- Se prohíbe obligar a contratar a los adquirentes servicios que no deseen o condicionar la prestación de dichos servicios a la contratación de otros servicios adicionales.
- Las empresas funerarias tienen la obligación de facilitar al adquirente un presupuesto por escrito con carácter previo a la prestación de los servicios.
- Las empresas funerarias tienen la obligación de expedir facturas, así como de poner a disposición del adquirente de los servicios hojas de reclamaciones.
- Las empresas funerarias deben dar publicidad a sus servicios, para lo cual deben disponer de un catálogo de servicios en el que se incluya el contenido y las tarifas.

Todas estas normas han debido adaptarse a las disposiciones de la Directiva de Servicios, así como a la normativa básica, resultante de su transposición al ordenamiento jurídico español (entre otras, la Ley 17/2009), así como a la LGUM.

En particular, la adecuación de la legislación autonómica ha supuesto que en algunas CC. AA. se haya derogado el procedimiento de autorización para la prestación de los servicios funerarios y sustituido por una declaración responsable o una comunicación, como es el caso del transporte de cadáveres entre CC. AA. en aquellos supuestos que no entrañen un riesgo sanitario. Si bien, pueden mantenerse algunas disposiciones que se aparten de lo establecido en los principios de una buena regulación recogidos en dichas normas, afectando con ello a las condiciones de competencia efectiva y a la unidad de mercado, y, por ello, se aconseja de igual modo su revisión. También se han eliminado o revisado numerosos requisitos para el ejercicio de la actividad y se han modificado disposiciones que afectaban a la libre prestación de operadores establecidos en otros Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, hay CC. AA. que, a la fecha de elaboración del presente documento, no habrían actualizado su normativa o no habrían adoptado las medidas necesarias para garantizar la aplicación de los principios de una buena regulación económica.

En la siguiente tabla 1 se relaciona la normativa de las CC. AA. en materia de servicios funerarios o de policía mortuoria, así como los últimos cambios o reformas normativas que se han realizado sobre las mismas con posterioridad a la transposición de la Directiva de Servicios.



Tabla 1. Normativa de las CC. AA. en materia de servicios funerarios y últimas modificaciones normativas

CCAA	NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE SERVICIOS FUNERARIOS	ÚLTIMOS CAMBIOS NORMATIVOS (POSTERIORES A LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS (DS))
Andalucía	Decreto 95/2001, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.	Decreto 62/2012, de 13 de marzo
Aragón	Decreto 15/1987 de 16 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el traslado de cadáveres en la Comunidad Autónoma de Aragón. Decreto 106/1996, de 11 de junio, por el que se aprueban normas de Policía Sanitaria Mortuoria.	No se han localizado modificaciones normativas posteriores a la DS ni a la LGUM
Asturias	Decreto 72/1998, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria en el ámbito del Principado de Asturias. Decreto 14/2005, de 3 de febrero, por el que se regula el derecho a la información y los derechos económicos de los usuarios de servicios funerarios.	No se han localizado modificaciones normativas posteriores a la DS ni a la LGUM
Baleares	Decreto 11/2018, de 27 de abril, por el que se regula el ejercicio de la sanidad mortuoria de las Illes Balears. Decreto 1/1998, de 2 de enero, por el que se regula el derecho a la información sobre los servicios mortuorios y funerarios.	Decreto 11/2018, de 27 de abril
Canarias	Decreto 132/2014, de 29 de diciembre, de Sanidad Mortuoria.	Decreto 132/2014, de 29 de diciembre
Cantabria	Decreto 1/1994, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de Cantabria. Decreto 88/1997, de 1 de agosto, por el que se regulan los derechos de los adquirentes de servicios funerarios en la Comunidad Autónoma de Cantabria.	Decreto 2/2011, de 3 de febrero
Castilla y León	Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la Policía Sanitaria Mortuoria de Castilla y León. Decreto 79/1998, de 16 de abril, por el que se regula el derecho a la información y los derechos económicos de los usuarios de servicios funerarios.	Decreto 2/2018, de 1 de febrero
Castilla-La Mancha	Decreto 72/1999, de 1 de junio, de Sanidad Mortuoria de Castilla la Mancha. Decreto 25/2000, de 15 de febrero, de los derechos de información y económicos de los usuarios de servicios funerarios.	No se han localizado modificaciones normativas posteriores a la DS ni a la LGUM
Cataluña	Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre Servicios Funerarios. Decreto 297/1997, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria. Decreto 209/1999, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula, con carácter supletorio, los servicios funerarios municipales.	Decreto-legislativo 3/2010, de 5 de Octubre
Extremadura	Decreto 161/2002, de 19 de noviembre, por el que se regula el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.	No se han localizado modificaciones normativas posteriores a la DS ni a la LGUM
Galicia	Decreto 151/2014, de 20 de noviembre, de Sanidad Mortuoria de Galicia.	Decreto 151/2014, de 20 de noviembre, de Sanidad Mortuoria de Galicia
Madrid	Ley 1/1987, de 5 de marzo, de Cementerios Supramunicipales de la Comunidad de Madrid. Decreto 124/1997, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria de la Comunidad de Madrid.	Decreto 9/2020, de 28 de enero
Murcia	Orden de 7 de junio de 1991 de la Consejería de Sanidad, por la que se dictan normas sobre Policía Sanitaria Mortuoria. Regulación supletoria por el RPSM.	No se han localizado modificaciones normativas posteriores a la DS ni a la LGUM
Navarra	Decreto 297/2001, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria.	No se han localizado modificaciones normativas posteriores a la DS ni a la LGUM
País Vasco	Decreto 202/2004, de 19 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria de la Comunidad Autónoma del País Vasco.	Decreto 166/2018, de 20 de noviembre
Rioja	Decreto 30/1998, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.	No se han localizado modificaciones normativas posteriores a la DS ni a la LGUM
Comunidad Valenciana	Decreto 39/2005, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las prácticas de policía sanitaria mortuoria en el ámbito de la Comunidad Valenciana.	No se han localizado modificaciones normativas posteriores a la DS ni a la LGUM (*)

Fuente: elaboración propia

- (*) En el caso de la Comunidad Valenciana, se aprobó el Decreto 195/2009, de 30 de octubre, del Consell, por el que se aprueba la modificación del reglamento por el que se regulan las prácticas de policía sanitaria mortuoria en el ámbito de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 39/2005, de 25 de febrero, del Consell. El citado decreto, aunque fue posterior a la Directiva de Servicios, se aprobó con anterioridad a la transposición de esta y, para seguir el criterio del cuadro, se indica de forma separada.



2.3. Normativa municipal

Finalmente, el acceso y ejercicio de la actividad analizada en este documento depende también de la normativa o intervención municipal que, al igual en el caso de las CC. AA., ha debido adaptarse a las exigencias derivadas de la Directiva de Servicios, la Ley 17/2009, y otras normas, tales como las modificaciones realizadas en la LRBRL, Ley 12/2012 y la LGUM.

Como se ha señalado anteriormente, las entidades locales, tal y como se reconoce en el artículo 25.2 de la LRBRL también ostentan competencias en materia de cementerios y actividades funerarias en sus respectivos ámbitos territoriales, aunque dentro del marco de lo establecido en la legislación estatal y autonómica.

De este modo, los ayuntamientos podrán regular la presente materia a través de sus ordenanzas municipales¹⁶. En dichas ordenanzas se establecerán los requisitos adicionales de acceso a la actividad funeraria y las condiciones y obligaciones a cumplir por las empresas. En el supuesto de que algún ayuntamiento no haya aprobado ordenanza municipal al respecto se estará a lo que disponga la normativa de su comunidad autónoma y a la que pueda establecer el Estado en lo referente a los requisitos exigidos para acceder a la actividad y ejercicio de la prestación de los servicios funerarios.

Es preciso recordar que, como se ha indicado en el apartado 2.1 de este documento, hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, los servicios funerarios estaban reservados a favor de las entidades locales (artículo 86 de la LRBRL), lo que suponía que la Administración Local ostentaba la titularidad del servicio y, por ende, estas actividades estaban fuera del mercado, pero a partir de la entrada en vigor de esta norma se liberalizó la prestación de los servicios funerarios, posibilitando que las empresas privadas pudieran prestar estos servicios.

En 2009, con el fin de evitar la introducción de restricciones en los mercados de servicios que no resultaran justificadas y proporcionadas y para garantizar la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, la Ley 17/2009, por la que se transpuso la Directiva de Servicios, impulsó la mejora de la regulación en el sector servicios, reduciendo trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios, y, como consecuencia de dicha transposición, la LRBRL es modificada en determinados aspectos para adaptarla a la nueva realidad.

En primer lugar, mediante la Ley 25/2009, que modificó el artículo 84 de la LRBRL. Así, la nueva redacción, tras prever la posibilidad de que las entidades locales intervengan la actividad de los ciudadanos mediante licencias y otros actos de control preventivo, establece la obligatoriedad de adaptarse a lo dispuesto en la Ley 17/2009 cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en su ámbito de aplicación, encontrándose los servicios funerarios dentro de dicho ámbito.

En segundo lugar, mediante la Ley 27/2013, que modificó el artículo 84 bis de la LRBRL, disponiendo el no sometimiento, con carácter general, el ejercicio de actividades a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo, indicando los supuestos en los que podrá exigirse una autorización.

¹⁶ Aunque también existen otras disposiciones o acuerdos municipales que pueden incidir en la ordenación de esta actividad, como son las normas complementarias, Resoluciones, Decretos y Bandos, Instrucciones y Circulares que interpretan y aplican lo dispuesto en la Ordenanza Municipal y en el resto de las disposiciones municipales.



También es importante señalar, con relación a las autorizaciones de la Administración local en el ejercicio de actividades, la Ley 12/2012 que como se ha indicado con anterioridad, en su artículo 3, establece la inexigibilidad de licencia para la realización de actividades comerciales y de servicios incluidas en su ámbito de aplicación, en la que entendemos que, según su anexo, se encuentran los servicios funerarios.

Debe recordarse, asimismo, que la prestación del servicio de cementerio en cada uno de los municipios es obligatoria en virtud del artículo 26.1 de la LRBRL y que conforme al artículo 42 del RPSM en las poblaciones de más de 10.000 habitantes deberá existir, por lo menos, una empresa funeraria privada o municipal.

En resumen, los ayuntamientos respecto de los servicios funerarios:

- Tienen competencias en materia de cementerios y servicios funerarios.
- Tienen la obligación de prestar el servicio de cementerio como servicio mínimo obligatorio.
- Tienen responsabilidades mínimas en el control sanitario de los cementerios y en policía sanitaria mortuoria.

2.4. Conclusión

Del contexto normativo expuesto se desprende que trece años más tarde de la promulgación de la Ley 17/2009, y más de ocho desde la entrada en vigor de la LGUM, aún no se ha producido la adecuación de la normativa básica sobre la actividad funeraria, por lo que se considera fundamental acometer una regulación en profundidad y de forma integral de este tipo de servicios, suprimiendo las barreras y obstáculos existentes a través de medidas de simplificación que faciliten el acceso a la prestación de estos servicios y su ejercicio e incrementen la transparencia y la competencia efectiva en este mercado, no solo desde el punto de vista de la sanidad mortuoria, sino que se aproveche para regular las relaciones de los actores que participan en este mercado: aseguradoras, empresas funerarias, tanatorios, tomadores de seguros y familiares, etc. y que sirva para armonizar en el ámbito competencial autonómico la normativa existente en la presente materia.

Asimismo, y en el ámbito autonómico, aun cuando algunas CC.AA. han actualizado y adaptado su regulación en esta materia a las exigencias impuestas por las Leyes 17/2009 y 25/2009 y, en casos puntuales a la LGUM, reformando su regulación en aspectos tales como el transporte de cadáveres entre CC. AA. para determinados supuestos que no entrañen un riesgo sanitario, o la sustitución en algunos casos del régimen de autorización por la presentación de una declaración responsable o una comunicación, pueden mantenerse algunas disposiciones que se aparten de lo establecido en los principios de una buena regulación recogidos en dichas normas, afectando con ello a las condiciones de competencia efectiva y a la unidad de mercado, por lo que se aconseja de igual modo su revisión.

Por último, junto con el Estado y las comunidades autónomas, los municipios también deberán adaptar sus ordenanzas en materia de servicios funerarios a las leyes que han transpuesto la Directiva de Servicios y a la LGUM para, de esa forma, respetar los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios y de unidad de mercado. Y esa adaptación no ha sido generalizada sino más bien insuficiente.

Para ello, se puede plantear que los municipios participen bien en las Conferencias Sectoriales, o en la recientemente constituida Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios, en la que puede ser oportuno tratar la adaptación de esta regulación.

Hay que tener en cuenta que muchos ayuntamientos, sobre todo de poblaciones pequeñas, no cuentan con recursos humanos y técnicos suficientes para poder efectuar una regulación adecuada en su ámbito de actuación a través de las ordenanzas municipales. Dicha cuestión podría atenuarse, si no solucionarse,



mediante el establecimiento de unas ordenanzas tipo consensuadas y que se pudieran adaptar posteriormente a las peculiaridades de cada municipio.

Sobre esta cuestión, la *Generalitat de Catalunya* aprobó una norma que entendemos tiene la finalidad de servir de guía a los ayuntamientos de esa comunidad autónoma. Así, aprobó el Decreto 209/1999, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan, con carácter supletorio, los servicios funerarios municipales que, «[...] *aparte de ser aplicable en aquellos municipios sin ordenanza propia, sirvió de modelo para la mayoría de las ordenanzas adoptadas por los ayuntamientos*¹⁷».

Una nueva regulación será clave no solo para facilitar el acceso y ejercicio de los operadores económicos que actúen en este sector conforme a los principios de una buena regulación económica, sino para establecer las relaciones entre los distintos operadores en el mercado de los servicios funerarios y otros mercados conexos, como el de los seguros de decesos, facilitando la relación entre los mismos y estableciendo las condiciones necesarias para evitar, en la medida de lo posible, la realización de conductas contrarias a la libre competencia prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC).

En definitiva, deberá someterse a una revisión profunda la regulación actual sobre los servicios funerarios de manera que cualquier medida que contenga una limitación al acceso o al ejercicio de tal actividad económica esté debidamente justificada por una razón imperiosa de interés general, sea proporcionada al fin de interés general perseguido y no sea discriminatoria y, en todo caso, la adaptación normativa deberá eliminar las barreras u obstáculos de acceso y ejercicio a los diferentes mercados, para posibilitar una mayor competitividad, seguridad para los operadores y facilitar el ejercicio de esta actividad, cuestión que, sin lugar a dudas, incidirá en beneficios importantes para la ciudadanía en general, en forma de menores precios y en una mayor calidad y variedad de los servicios.

3. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS

3.1. Mercado de producto

En la delimitación del mercado de los servicios funerarios, se ha considerado tradicionalmente por las distintas autoridades de competencia, tanto a nivel nacional como autonómico¹⁸, la existencia de cuatro mercados de producto relacionados entre sí, determinados por las principales actividades llevadas a cabo por las empresas del sector, siendo estos: el mercado de servicios funerarios, el mercado de servicios de tanatorio, el mercado de servicios de cementerio y el mercado de servicios de cremación o incineración¹⁹:

¹⁷ *Guía para la Adecuación de las Ordenanzas y Reglamentos Municipales sobre Servicios Funerarios en Términos de Competencia* ACCO. Julio de 2016. Ref. N.º GU 04/2016.

¹⁸ Destacar de esta ACREA el Informe N 14/2018, sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de sanidad mortuoria y se crea el Registro de empresas funerarias de Andalucía, así como el expediente C/0097/08: 31 / MÉMORA de la CNMC y el Estudio de la ACCO sobre el uso del tanatorio y sus efectos sobre la competencia en los servicios funerarios (REF. N.º: ES 11/2015).

¹⁹ En la Resolución del Consejo de la extinta Comisión Nacional de la Competencia, de 17 de septiembre de 2008, recaída en el expediente C/0097/08: 31 / MÉMORA, se definen de forma detallada estos mercados:

- **Mercado de servicios funerarios:** la finalidad básica de los servicios funerarios consiste en el transporte del cadáver desde el domicilio o lugar de fallecimiento hasta el cementerio de la localidad elegida para la inhumación o, en su caso, cremación del cuerpo. Es decir, no comprende los servicios de cementerio ni crematorio.

De acuerdo con los precedentes, se puede incluir en las prestaciones de servicios funerarios las siguientes: "Acondicionamiento sanitario de los cadáveres, su amortajamiento, el suministro de féretros, ataúdes, arcas y urnas, para cadáveres, restos y cenizas, y enfermeramiento, el servicio de coches fúnebres y organización del acto social del entierro, el facilitar los locales habilitados para el depósito de cadáveres desde el fallecimiento hasta el acto del sepelio, el suministro de flores y coronas, el traslado de cadáveres y restos fuera del término municipal, los tramites de diligencias para el registro de defunción y la autorización de sepultura, ...".

- **Mercado de servicios de tanatorio:** el servicio de tanatorio debe entenderse como aquel que ofrece, en un lugar espacioso, la vela de los fallecidos por sus familiares en adecuadas condiciones higiénico-sanitarias, con posibilidad de práctica de la tanatopraxia o tratamiento de los cadáveres y otros servicios accesorios. Si bien desde el punto de vista de la demanda es poco probable, aunque no imposible, que por parte del consumidor se desligue este servicio del general prestado por las empresas funerarias, es un hecho que solo algunas de ellas están en disposición de ofertar este servicio.

- **Mercado de servicios de cementerio:** según los precedentes citados, el cementerio como prestación de enterramiento puede ser clasificable bajo distintos criterios, como su titularidad, pública o privada.

Mercado de servicios de cremación o incineración: a su vez, según el TDC, el mercado de servicios de cementerio admitiría una segmentación ulterior, considerando como servicio propiamente dicho el servicio de cremación o incineración consistente en la reducción a cenizas del cadáver por medio de calor.



Gráfico 1. Consideración tradicional del mercado de los servicios funerarios.



Actividades complementarias: floristerías, marmolería, instalación de lápidas, publicación de esquelas, etc.

Fuente: elaborado por la ACREA.

Sin embargo, la CNMC, dada la evolución del sector, modificó la definición del mercado de los servicios funerarios en el procedimiento de control de concentración relativo a la operación SANTALUCÍA/FUNESPAÑA²⁰, diferenciando un mercado minorista de servicios funerarios integrales y mercados mayoristas. Esta definición ha sido aplicada desde ese momento por la CNMC en otras operaciones de concentración en el sector de los servicios funerarios, como es por ejemplo para el caso relativo a la operación MEMORA/REKALDE/IRACHE²¹.

²⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/c108619>

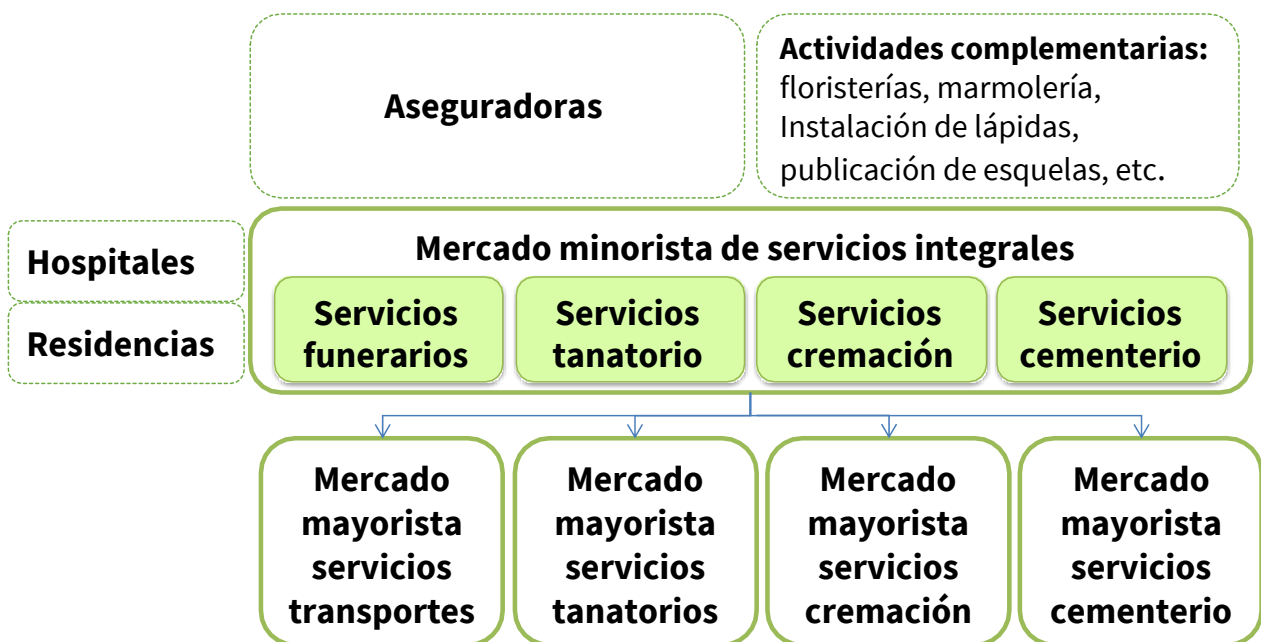
²¹ <https://www.cnmc.es/sites/default/files/3848522.pdf>



De esta forma, la CNMC establece que la configuración del mercado de los servicios funerarios se caracteriza por la existencia de un único mercado minorista de servicios integrales, en lugar de los tradicionales cuatro mercados minoristas diferenciados. El mercado minorista de servicios integrales englobaría el conjunto total de servicios (funerarios, de tanatorio, de cementerio y de cremación) prestados por las empresas del sector a los particulares (familiares o allegados del difunto) desde el momento en que se produce la defunción, directamente o a través de aseguradoras de deceso.

Por otro lado, junto al mercado minorista, existen varios mercados mayoristas de servicios (transporte funerario²², tanatorio, cementerio y crematorio), en la medida en que, para la prestación de un servicio integral, las empresas funerarias contratan con un tercero los servicios que no pueden prestar directamente en la localidad elegida por el cliente final, por carecer de medios propios para ello.

Gráfico 2. Mercado de los servicios funerarios.



Fuente: elaborado por la ACREA.

Además, cabe señalar que el mercado de los servicios funerarios se encuentra verticalmente relacionado con el sector de los seguros, a través de las contrataciones de seguros de decesos, de forma que repercutiendo la aseguradora una cuota mensual al contratante del seguro, esta se obliga a prestar los servicios funerarios pactados en la póliza para el caso en que se produzca el fallecimiento de la persona asegurada, correspondiendo al tomador o, en su defecto, a los herederos, el exceso de la suma asegurada sobre el coste de los servicios prestados²³.

²² El test de mercado realizado por la CNMC dentro del expediente C/1086/19 SANTA LUCÍA / FUNESPAÑA planteó dudas respecto a si los servicios de transporte funerario podrían constituir un mercado mayorista separado por cuanto se trata de servicios que suelen prestarse directamente en todo el territorio nacional, salvo en el caso de expatriaciones y repatriaciones internacionales, que se realizan con empresas especializadas. Finalmente se dejó abierta la posible existencia de un mercado mayorista de servicios de transporte funerario al no resultar relevante a efectos del análisis de dicha operación.

²³ Según el estudio «Radiografía del sector funerario (2020)» de la PANASEF, en el 2019 el 59,60% de los fallecimientos han estado cubiertos por una aseguradora.

Aunque a fecha de elaboración de este documento ya se había publicado el informe de PANASEF para el año 2021, se ha decidido seleccionar los datos relativos al 2020, con el objeto de eliminar los posibles efectos distorsionadores de la pandemia del COVID-19 a la hora de describir el mercado de los servicios funerarios.



La estructura del mercado de los seguros de decesos en España, se analiza en el [Informe de 2020 “Seguros y Fondos de Pensiones”](#), elaborado por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, siendo algunas de sus características más relevantes las siguientes:

- Dentro del ramo de “No Vida”, en cuanto a volumen de primas imputadas y cuotas de prima total, ocupa el cuarto lugar, con una aportación al resultado total de “No Vida” de 2.466.866.049 euros, lo que supone un 6,7% del total. Solo es superado por los seguros de automóviles, de salud y de hogar.
- Respecto a las compañías aseguradoras, al cierre de 2020 operaban en España 59 empresas de este tipo de seguros, una menos que al cierre del periodo anterior.
- Es un ramo muy concentrado, pues más del 70% de las primas están en manos de las cinco primeras entidades del sector.

Igualmente relevante, respecto a los seguros de deceso, es que en el año 2020, según UNESPA²⁴, el 46,6% de la población de España dispone de un seguro de estas características.

Por otra parte, ha de indicarse que las aseguradoras también intervienen en el sector de los servicios funerarios a través de la participación en empresas del sector. De esta forma, se está produciendo un fenómeno de concentración vertical, integrándose las principales compañías aseguradoras en el mercado de empresas funerarias. A modo de ejemplo hay que señalar que el Grupo ASV cuenta, entre una de las empresas que conforman el grupo, con la compañía de seguros Meridiano. Otros posibles ejemplos son las compañías de seguro Ocaso y Santa Lucía, que son propietarias, respectivamente, de las funerarias Servisa y Albia.

Con la participación de las empresas aseguradoras en operadores del sector de los servicios funerarios, se elimina la necesidad de tener que acudir a contratar los servicios externamente, pudiendo de ese modo actuar con más libertad y menos transparencia en el mercado, tanto para los usuarios como para el resto de los operadores, más aún en el supuesto de que sea también gestora de establecimientos de tanatorio, de cementerio o crematorio²⁵. No obstante, también estas uniones entre aseguradoras de decesos y funerarias pueden aportar eficiencias en forma de mejores precios y calidades por cuanto gestionar todos los servicios conjuntamente pueden resultar más económicos, tanto para el prestador como para el asegurado o sus familiares, pero siempre que quede garantizada la libre competencia y no se proceda a un cierre del mercado o a la expulsión de competidores.

Adicionalmente, también se debe reseñar la presencia de todo un conjunto de actividades complementarias, de naturaleza diversa pero conexas a los servicios funerarios, como pueden ser floristerías, marmolerías, instalación de lápidas, publicación de esquelas, entre otras.

Por último, cabe hacer notar que hospitales y residencias de mayores se constituyen como posibles intermediarios, motivado fundamentalmente por el alto número de defunciones que se produce en estos establecimientos, pudiendo favorecer el acceso de determinadas empresas funerarias al mercado, principalmente aquellas empresas que se encuentran operando en los grandes municipios, que es donde se suelen encontrar estas instalaciones. Así, los hospitales y residencias de mayores pueden convertirse en una vía de suministro de información, facilitando transacciones entre empresas funerarias y familiares de los difuntos, por lo que podrían beneficiar a determinadas empresas a las que se les otorgarían ciertas ventajas competitivas, pudiendo propiciar la aparición de prácticas anticompetitivas.

²⁴ En su página web indica que «UNESPA es la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras. La asociación fue fundada en 1977 y representa a cerca de 200 compañías que juntas abarcan el 98% del negocio en España».

Los datos se pueden consultar en el Informe Estamos Seguros 2020 (2021) en https://www.unespa.es/main-files/uploads/2021/06/IES2020_-_paginas-individuales.pdf

²⁵ La integración vertical de ambos mercados y la problemática derivada de la misma se analizó intensamente por la CNMC en la operación de concentración de Santa Lucía/Funespaña: <https://www.cnmc.es/expedientes/c108619>



De esta forma, además de las empresas que operan en el sector de prestación de servicios funerarios, existen otros operadores económicos que participan en mercados conexos.

3.2. Mercado geográfico de referencia

Una característica fundamental de los servicios funerarios es su carácter local. Los usos y costumbres del lugar y el arraigo del finado y de la familia a un determinado territorio, son, entre otros, aspectos clave para determinar la demanda de los servicios funerarios. Es en ese lugar determinado donde sus familiares querrán honrarle, querrán despedirles junto a sus amigos de siempre, junto al resto de familiares y demás personas cercanas. Es en ese lugar en el que se prestará el servicio.

Así, la CNMC viene considerando, en los últimos precedentes de operaciones de concentración en el sector funerario²⁶, que los mercados mayoristas de tanatorio, cementerio y crematorio tienen un carácter local, por cuanto implican la prestación de dichos servicios por los propietarios o gestores de las instalaciones existentes en la localidad elegida por el cliente final, con los que las funerarias prestadoras del servicio funerario integral no presentes en dicha localidad subcontrataran el servicio con terceros.

Ese carácter local de los servicios funerarios se identifica normalmente con el ámbito municipal, aunque es posible que el ámbito geográfico se amplíe en función de las vías de comunicación existentes o por el ámbito supramunicipal de los servicios, considerándose como relevante, según los casos, tanto el ámbito municipal como la zona de influencia de un determinado municipio, una comarca o unaregión.

A estos efectos, la CNMC considera²⁷ que mientras la mayoría de las localidades cuentan con cementerios, no ocurre así con tanatorios y mucho menos con crematorios, por lo que el área de influencia de estos últimos sería mayor.

Así, el ámbito geográfico del mercado mayorista de cementerio sería local, el de tanatorio estaría constituido por las áreas de influencia de dichas instalaciones, en un radio que vendría delimitado por isócronas definidas en función de las instalaciones existentes y las concretas características orográficas y de comunicación entre las localidades, mientras que el mercado mayorista de los crematorios (mucho menos numerosos que los tanatorios) vendría definido por la zona de influencia del municipio donde se localicen las instalaciones dedicadas a la prestación de dicho servicio.

Al respecto, con carácter general la CNMC viene estableciendo, en sus procedimientos de control de operaciones de control del sector de los servicios funerarios, isócronas de 15 minutos de desplazamiento en coche en los mercados mayoristas de tanatorio e isócronas de 30 minutos en los mercados mayoristas de crematorio.

Sin embargo, en relación con el mercado minorista de los servicios funerarios integrales, la CNMC viene considerando que este no tiene carácter local, al no resultar necesaria la presencia física de las funerarias en la localidad elegida por el cliente final, pudiendo contratar la prestación de cualquiera de los servicios comprometidos en el marco de un servicio funerario integral, con los propietarios o gestores de las instalaciones existentes en dicha localidad, por lo que cabría considerar en este caso un ámbito geográfico provincial, regional e incluso nacional.

²⁶ Ver, por ejemplo, las operaciones de concentración de Santa Lucía/Funespaña: <https://www.cnmc.es/expedientes/c108619> y la relativa a Memora/Rekalde/Irache: <https://www.cnmc.es/sites/default/files/3848522.pdf>

²⁷ Ver [Informe y propuesta de resolución del Expediente C/1086/19 Santa Lucía / Funespaña](#)



3.3. Características de la demanda los servicios funerarios

El [Estudio sobre los servicios funerarios en España realizado conjuntamente por los Ministerios de Economía y Hacienda y de Sanidad, Política Social e Igualdad](#) en junio de 2010 analiza las características del negocio de los servicios funerarios desde el punto de vista de la demanda.

Del mismo modo, el análisis de la demanda de los servicios funerarios ha sido objeto de examen por distintos estudios e informes elaborados por las autoridades de la competencia, como puede señalarse el [Informe de la CNMC IPN 55/11 sobre el anteproyecto de Ley sobre servicios funerarios](#), el [Informe de la ACREA N14/2018, sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de sanidad mortuoria y se crea el Registro de empresas funerarias de Andalucía](#) y el [Estudio de la ACCO sobre la competencia en el sector de los servicios funerarios en Catalunya](#), así como en los últimos precedentes de procedimientos de control de concentraciones llevados a cabo por la CNMC²⁸.

Así, se pueden establecer como las principales particularidades de la demanda de los servicios funerarios las siguientes:

- **Estabilidad:** en 2008, fecha a la que se refiere el referido Estudio del Ministerios de Economía y Hacienda y de Sanidad, Política Social e Igualdad, se produjeron en España 386.324 defunciones lo que supuso una tasa de mortalidad del 8,36‰. Del mismo modo, en el periodo 2009 a 2019 el promedio de dicha tasa se sitúa en el 8,61‰²⁹, lo que demuestra dicha estabilidad. Para calcular el promedio de dicha tasa no se ha tenido en cuenta los años 2020 y siguientes, puesto que se trata de años influenciados por las defunciones causadas por la COVID-19.
- **Previsión de crecimiento:** debe remarcar que, incluso excluyendo el contexto de la pandemia, previsiblemente y dado el aumento progresivo de envejecimiento de la población, la demanda de los servicios funerarios tenderá a ir incrementándose.
- **Forzosa y de primera necesidad:** lo que implica que el precio de los servicios afecta poco a dicha demanda ya que la obligatoriedad de dar un destino final y un tratamiento especializado y especial a los cadáveres hace que no se pueda optar entre contratar los servicios o no hacerlo. Además, circunstancias emotivas y psicológicas especiales, así como costumbres culturales y sociales, hacen que no siempre prevalecen los criterios económicos y de calidad.
- **Inmediata e imprevista:** hay muy poco margen para comparar ofertas, existiendo además factores que aumentan los obstáculos para la existencia de una competencia efectiva, como pueden ser la carga emocional del momento, las tradiciones culturales y sociales y que la familia suele preferir a un único operador para que le ofrezca todos los servicios funerarios y evitarse más dificultades en ese momento tan delicado que requiere de una respuesta inmediata. Estos obstáculos para comparar suelen dar como resultado que la empresa aseguradora, en su caso, es la que asigna la funeraria a la familia, o bien será el primer operador que se presente el que se llevará el servicio.
- **Existencia de información asimétrica:** dado que se trata de un servicio que se contrata en pocas ocasiones a lo largo de la vida y de los momentos en los que se produce, el consumidor tiene poca

²⁸ En particular en la operaciones de control de concentraciones analizadas en segunda fase como son por ejemplo la de Santa Lucía/Funespaña: <https://www.cnmc.es/expedientes/c108619> y la relativa a Memora/Rekalde/Irache: <https://www.cnmc.es/sites/default/files/3848522.pdf>

²⁹ <https://datosmacro.expansion.com/demografia/mortalidad/espana>



información sobre los servicios que contrata y de los precios de los diferentes prestadores de los servicios para tomar la decisión.

Con respecto a la configuración del mercado, la demanda del mercado minorista de servicios funerarios integrales la conforman los familiares o allegados del difunto que contratan dichos servicios al producirse el fallecimiento, ya sea directamente o a través de las compañías de seguros, las cuales negocian directamente con las empresas funerarias los servicios incluidos en las pólizas de seguro de sus clientes.

A este respecto, es preciso señalar que según el Estudio “Radiografía del Sector Funerario (2020)”, elaborado por PANASEF³⁰ en el año 2019, el 59,60% de los fallecimientos han estado cubiertos por una aseguradora.

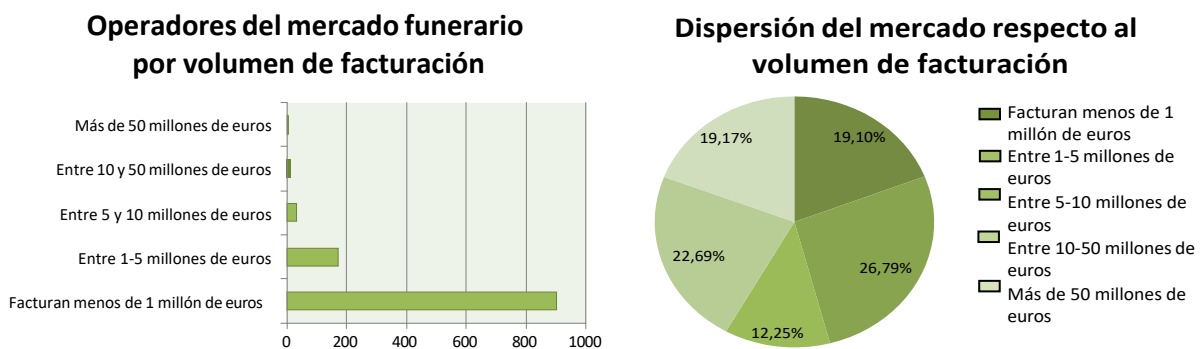
Con respecto a la demanda de los distintos mercados mayoristas, esta se encuentra conformada por empresas funerarias que, para la prestación de un servicio integral, contratan aquellos servicios que no pueden prestar por sí mismos por carecer de la infraestructura necesaria para ello en una determinada localidad, acudiendo a los mercados mayoristas para completar su oferta.

3.4. Características de la oferta de los servicios funerarios

De cara a establecer las características generales del sector, destacar que, según los datos para el 2019 del mencionado Estudio “Radiografía del Sector Funerario (2020)”, año previo a la pandemia por lo que desaparece el sesgo que podría incluirse por este motivo, el dato de facturación del sector supone casi un 0,13% del PIB, que se eleva al 0,32% al incluir la actividad de las compañías de seguros que comercializan el ramo de decesos.

Además, el referido estudio de la PANASEF identifica la estructura de la oferta de los servicios funerarios, existiendo aproximadamente 1.100 empresas funerarias y clasificándola según el volumen de facturación, con la siguiente distribución:

Gráfico 3. Empresas del sector funerario por volumen de facturación.



Fuente: Radiografía del Sector Funerario (2020) realizado por la PANASEF.

³⁰ PANASEF es la Asociación Nacional de Servicios Funerarios que, según su página web, www.panasef.com, representa a las empresas que realizan cerca del 75% de los servicios funerarios en España. Los datos los ha obtenido en primer lugar mediante la cumplimentación de un formulario por empresas asociadas, y en segundo lugar mediante el acceso a fuentes secundarias (INE, Informa, Registro Mercantil...).



Así, en términos generales prevalece una estructura de la oferta constituida por pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, hay que destacar que existen 5 grandes empresas que facturan más de 50 millones de euros³¹ y que representan el 19,17% del volumen de facturación y otras 12 empresas que facturan entre 10 y 50 millones de euros, representando el 22,69% del volumen de facturación.

Además, según el precitado Estudio de la PANASEF y los datos del INE, la ratio de empresas de servicios funerarios existentes en España en 2020 por comunidad autónoma en relación al número de municipios sería mucho menor que 1, como se puede ver en la siguiente tabla, salvo en la Región de Murcia que sería de 1 y en las ciudades autónomas que es de 2.

Tabla 2. Ratio del número de empresas funerarias por municipio en cada Comunidad Autónoma.

Comunidades Autónomas	N.º Municipios	N.º Empresas	Ratio
Andalucía	785	181	0,23
Aragón	731	52	0,07
Asturias, Principado de	78	35	0,45
Balears, Illes	67	23	0,34
Canarias	88	49	0,56
Cantabria	102	15	0,15
Castilla y León	2.248	115	0,05
Castilla-La Mancha	919	84	0,09
Cataluña	947	47	0,05
Comunitat Valenciana	542	131	0,24
Extremadura	388	40	0,10
Galicia	313	171	0,55
Madrid, Comunidad de	179	22	0,12
Murcia, Región de	45	46	1,02
Navarra	272	23	0,08
País Vasco	251	33	0,13
Rioja, La	174	5	0,03
Ciudades Autónomas:			
Ceuta	1	2	2
Melilla	1	2	2

Fuente: elaborado por la ACREA a partir de los datos del Estudio Radiografía del Sector Funerario (2020) realizado por la PAN ASEF y del INE para el número de municipios por comunidad autónoma.

³¹ Se hace notar que la CNMC aprobó con condiciones la compra de casi todos los activos de Funespaña, funeraria del Grupo Mapfre, por parte de Santa Lucía, lo que hubiera implicado la creación de la mayor empresa de servicios funerarios de España (ver <https://www.cnmc.es/expedientes/c108619>). Sin embargo, debido a las fuertes condiciones establecidas, las dos compañías decidieron desistir de la operación, no llegándose a ejecutar.



Por otro lado, en relación con la oferta de los servicios funerarios y en concreto con los servicios complementarios, en 2020 existían en España, según el referenciado estudio de la PANASEF:

- 17.682 cementerios distribuidos en 8.126 localidades.
- 487 hornos crematorios que pueden realizar entre 3 y 6 incineraciones en una jornada laboral de 8 horas.
- En torno a 2.525 instalaciones de tanatorio o velatorio que albergan un total aproximado de 7.000 salas para una demanda aproximada de 1.353 fallecimientos al día.

Estos datos deben ser analizados teniendo en cuenta el ámbito local de la demanda y que una mayor concentración de la prestación de los servicios funerarios se produce en los municipios con mayor población, lo cual conlleva que sea en estos municipios donde existe un mayor número de empresas competidoras. Así, cabe inferir que, en determinados ámbitos municipales, el servicio podría estar prestándose por una única empresa o por un número reducido de estas.

3.5. Precio de los servicios funerarios

La demanda de los servicios funerarios se encuentra asociada a los necesarios gastos de un sepelio, los cuales los suelen afrontar las familias de dos formas diferenciadas:

- **Disponiendo del importe correspondiente y abonándolo en el momento de la prestación de los servicios**, para lo que a veces incluso es preciso acudir a la figura del préstamo.
- **Contratando un seguro de decesos** que garantice la cobertura de los servicios funerarios, cuya prima se irá abonando durante la vida de la persona asegurada.

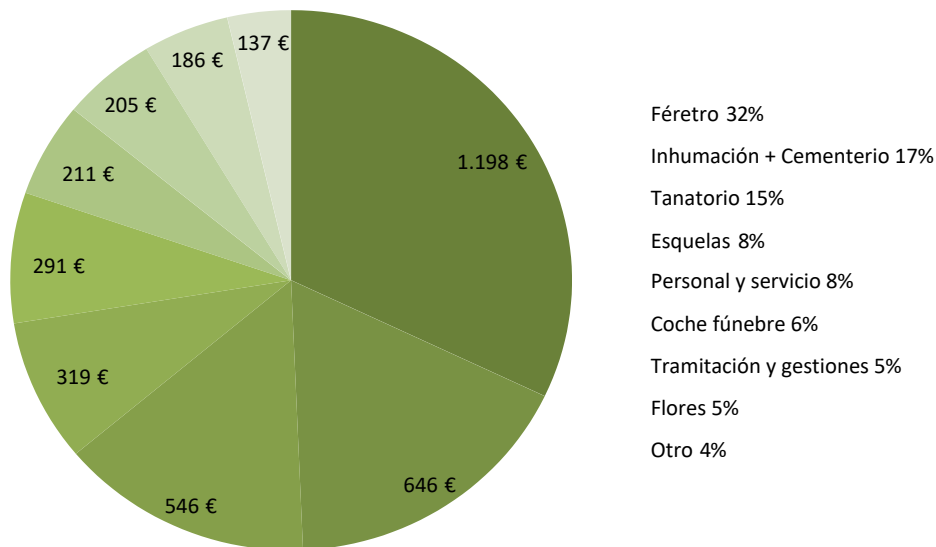
De esta forma, según los datos obtenidos del [Informe “El coste de los servicios funerarios” elaborado por la OCU en 2021](#)³², flores, ataúd, coche, esquelas, velatorio, inhumación o cremación y otros servicios, hacen que un sepelio tenga un coste medio de 3.739 euros, disminuyéndose la factura en 120 euros si se opta por la incineración.

En el referido informe de la OCU se desglosa la distribución del coste medio de un entierro, atendiendo a los servicios prestados, siendo la siguiente:

³² Datos obtenidos del informe «El coste de los servicios funerarios» elaborado por la OCU en 2021. La autora del informe solicitó presupuesto a 113 funerarias de 29 ciudades para un «servicio sin lujos ni extras, pero digno, ajustado a la costumbre de cada ciudad. La petición era enterrar en el cementerio de la ciudad, alquilando un nicho durante un periodo de 5 años». Se encuentra disponible en <https://www.ocu.org/dinero/seguros/informe/servicios-funerarios-morir-sale-carro>



Gráfico 4. Distribución de los gastos asociados al coste medio un entierro



Fuente: Elaborado por la ACREA a partir de los datos del Informe de la OCU “Coste de los servicios funerarios”

Como se observa, los gastos de los servicios propiamente definidos como funerarios serían los más altos en comparación con el resto de los servicios complementarios, como son los servicios de tanatorio, inhumación y cementerio.

Por consiguiente, se puede deducir con claridad la importancia que para la ciudadanía en general tienen estos tipos de servicios, teniendo en cuenta el obligatorio desembolso económico que supone su contratación, bien a través de los seguros, con el correspondiente desembolso del importe periódico establecido en concepto de prima, o bien abonando directamente los servicios que se contraten al ocurrir el deceso. Y, sin duda, que exista una competencia real y efectiva tanto en los servicios funerarios como en los mercados conexos al mismo, entre los que se encuentra el de los seguros de defunción, será garantía de una mayor calidad, protección y mejora económica para los ciudadanos.

Así, la caracterización del mercado de los servicios funerarios plantea la necesidad de que se facilite el acceso a todos los prestadores de servicios funerarios a aquellas instalaciones que se consideran esenciales para el desarrollo de su actividad, máxime en este mercado donde la demanda es predominantemente de carácter local. En este sentido, se debe favorecer la expansión del ámbito geográfico de actuación de las empresas funerarias, así como la existencia de un mayor nivel de competencia, lo que redundará en un mayor bienestar para el solicitante de los servicios, al disponer de una oferta más variada en términos de calidad y precio.



4. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

La existencia de una competencia efectiva es un factor clave para el desarrollo económico y constituye un elemento básico para estimular la capacidad emprendedora y la dinámica empresarial y para el progreso económico de cualquier sociedad. En efecto, los operadores económicos que actúan en mercados competitivos son más eficientes en la medida en que están incentivados a ofrecer una mayor cantidad, calidad y variedad de productos en el mercado, a la innovación, a mejorar su organización y su estructura de costes y a realizar mayores inversiones, aumentando su productividad. Ello beneficia a las personas consumidoras y usuarias en forma de menores precios o de un aumento de la variedad y calidad de los productos y servicios ofertados, lo que resulta a su vez positivo para la economía del país y, en definitiva, para el bienestar general.

La regulación de las actividades económicas incide sobre el funcionamiento de los mercados y establece el marco competitivo de las empresas. La experiencia y la teoría de la regulación apuntan que la regulación económica es una herramienta que, por un lado, contribuye a incrementar el bienestar social cuando resuelve los fallos del mercado, pero, en caso contrario, puede generar costes y distorsiones en la asignación de los recursos. Por tanto, la calidad de la regulación económica determina el buen funcionamiento de las actividades económicas y contribuye a la mejora del nivel de vida del conjunto de la sociedad, así como a una distribución más equitativa de la riqueza.

La labor de promoción de la competencia y de la mejora de la regulación económica hace referencia a todas aquellas actuaciones orientadas al fomento de un entorno competitivo para el desarrollo de las actividades económicas mediante el empleo de mecanismos no coactivos. Uno de los instrumentos más destacados de la política de promoción de la competencia lo constituye la elaboración de informes, estudios y recomendaciones, máxime si se tiene en cuenta que, en ocasiones, la propia actuación de los poderes públicos, introducen restricciones innecesarias y desproporcionadas al acceso o ejercicio de las iniciativas empresariales, lo cual afecta al juego competitivo de los operadores económicos. El análisis de estas restricciones o distorsiones innecesarias y desproporcionadas a la libertad de empresa es el nexo que relaciona la promoción de la competencia y la mejora de la regulación económica.

En este sentido, es necesario avanzar en la mejora de la calidad regulatoria de la prestación de los servicios funerarios, simplificando y agilizando los medios de intervención que afecten a la iniciativa y el desempeño de esta actividad, de forma que se eliminen tanto cargas y barreras innecesarias como las restricciones a la competencia injustificadas y/o desproporcionadas, garantizando que estas funciones regulatorias se ejerzan de acuerdo con los principios de una buena regulación económica recogidos entre otras normas en la LGUM.

En este ámbito, las autoridades de competencia se han pronunciado en multitud de ocasiones sobre el sector de los servicios funerarios, advirtiendo de la necesidad de llevar a cabo una reforma urgente de la regulación con efectos pro competitivos en el mercado, aunque también se han realizado numerosas actuaciones desde la perspectiva de defensa de la competencia a través de la tramitación de expedientes sancionadores por la realización de conductas anticompetitivas contrarias a la LDC. Asimismo, la CNMC y esta ACREA se han manifestado³³, en los procedimientos de la LGUM tramitados por la SECUM al amparo de los mecanismos de protección de los operadores económicos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM. En la siguiente tabla se recogen los informes más representativos emitidos por la SECUM, CNMC y por esta ACREA, que pueden consultarse en las páginas web de dichas instituciones:

³³ En ambos casos, en su condición de punto de contacto de la LGUM.



Tabla 3. Informes emitidos en el marco de expedientes sobre Servicios Funerarios (arts. 26 y 28 de la LGUM)

EMISOR	EXPEDIENTE
SECUM	28/20007 (referencia web 28.0254) SERVICIOS FUNERARIOS. Crematorio Madrid. 27/6/2022
	28/1610 (referencia web 28.0073) ACTIVIDADES PROFESIONALES. Encofrado de nichos funerarios. 1/8/2016
	28/1533 (referencia web 28.0058) SERVICIOS FUNERARIOS. Instalaciones. ^{34 35} 28/1/2016.
	28/1434 (referencia web 28.0024) CONTRATACIÓN SECTOR PÚBLICO. Servicios Funerarios. 24/10/2014.
	28/1424 (referencia web 28.0019) SERVICIOS FUNERARIOS. Técnicas conservación. 29/9/2014
	28/1429 (referencia web 28.0018) SERVICIOS FUNERARIOS. Instalaciones. 19/9/2014
	28/1414 (referencia web 28.0012) SERVICIOS FUNERARIOS. Regulación 21/7/2014
	28/14015 (referencia web 28.0011) SERVICIOS FUNERARIOS. Barreras 21/7/2014.
CNMC	UM/041/16. PATENTE CONSTRUCCIÓN FUNERARIA. 10/05/2016
	UM/094/15. SERVICIOS FUNERARIOS. Fuengirola 30/12/2015
	UM/037/14. FUNERARIAS. Recogida de cadáveres judiciales. 6/10/2014
	UM/032/14. FUNERARIAS. Técnicas de conservación. 22/9/2014
	UM/041/14. INSTALACIONES FUNERARIAS. 12/9/2014
	UM/022/14. FUNERARIAS. Barreras. 22/07/2014
	UM/021/14. FUNERARIAS. Ley. 16/07/2014
ACREA	10/2014. FUNERARIAS LEY.
	11/2014. FUNERARIAS. Barreras.
	20/2014. SERVICIOS FUNERARIOS. Técnicas de conservación. 22/9/2014.
	19/2014. INSTALACIONES FUNERARIAS.
	22/2014. FUNERARIAS. Recogidas judiciales. 2/10/2014.

Con independencia de que se considera necesaria la actualización de la normativa de servicios funerarios que dé como resultado la completa adaptación a la Directiva de Servicios y a la LGUM, se observa que en determinados casos, los problemas a la competencia que se presentan en este sector tienen que ver con la intervención de las administraciones públicas: concretamente, con la actuación de los ayuntamientos, cuando deciden intervenir en el mercado como prestador de estos servicios, ya sea de forma directa a través de sus medios propios o de forma indirecta, externalizando determinados servicios (como por ejemplo el servicio de tanatorio), para lo cual habrá de proceder a la previa tramitación de los correspondientes procedimientos de licitación con las suficientes garantías que aseguren el acceso a las instalaciones de los operadores interesados, sin discriminaciones.

³⁴ Sobre este asunto se incoó por el Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía el procedimiento sancionador ES-02/2017 que dio lugar a la Resolución de terminación convencional S/03/2018 PARQUE CEMENTERIO FUENGIROLA del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (hoy Consejo de la Competencia de Andalucía).

³⁵ La entonces Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA), hoy Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, punto de contacto de unidad de mercado en Andalucía, se comprometió a circular una nota informativa entre los tanatorios de titularidad pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía relativa a las consideraciones del informe emitido por la SECUM sobre la negativa de los tanatorios a atender determinadas solicitudes de servicios de inhumación. Tal compromiso dio lugar a la remisión a todos los ayuntamientos de Andalucía de la nota «La negativa de los tanatorios de titularidad pública a la prestación de los servicios funerarios como incumplimiento de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado», a la que nos referiremos más adelante.



Las restricciones encontradas en los informes y actuaciones llevadas a cabo por las autoridades de competencia, que se relacionan en la siguiente Tabla 4, se pueden clasificar a los efectos del presente análisis, en las siguientes categorías:

- Restricciones de acceso a la prestación de los servicios funerarios.
- Restricciones de ejercicio a la prestación de los servicios funerarios.
- Regulación específica de los tanatorios: prestación obligatoria de los servicios de tanatorio, disponer de tanatorio propio y requisitos relativos a este tipo de instalaciones; y titularidad.
- Otro tipo de restricciones a la competencia: Convenios con empresas de servicios funerarios del municipio.

Tabla 4. Informes y actuaciones más relevantes de las autoridades de competencia sobre el presente sector.

AUTORIDAD DE COMPETENCIA	INFORMES O ACTUACIONES
CNMC	IPN/DP/0010/14. Informe sobre el Anteproyecto de Ley del Código Mercantil.
	IPN88/13. Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
	IPN59/11. Anteproyecto de Ley de Contrato de Seguros.
	IPN55/11. Anteproyecto de Ley sobre Servicios Funerarios.
	IPN54/11. Anteproyecto de Ley de Supervisión de Seguros Privados.
ACREA	N14/2018. Informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de Sanidad Mortuoria y se crea el Registro de Empresas Funerarias de Andalucía
ACCO	IR33/2017. Informe de regulación sobre la Ordenanza de servicios funerarios de Santa Coloma de Gramenet.
	OB37/2017. Ordenanza de servicios funerarios de Viladecans.
	IR28/2017. Ordenanza de servicios funerarios de Barcelona.
	OB28/2016. Ordenanza de servicios funerarios de Girona.
	OB27/2016. Ordenanza de servicios funerarios de Salt.
	OB24/2016. Ordenanza de servicios funerarios de Manresa.
	IR20/2015. Propuesta de modificación de la Ordenanza general de los servicios funerarios del Ayuntamiento de Banyoles.
	GU04/2016. Guía para la adecuación de las ordenanzas y reglamentos municipales sobre servicios funerarios en términos de competencia.
	ES11/2015. Estudio «El uso del tanatorio y sus efectos sobre la competencia en los servicios funerarios».
CGC	IPN1/2020. Proyecto de Decreto de Sanidad Mortuoria de Galicia.
	Estudio «El sector de los servicios funerarios en Galicia desde el punto de vista de la competencia» elaborado en diciembre de 2008 por la Universidad de La Coruña, promovido y financiado por el Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia.
AVC	Estudio «El sector funerario en la Comunidad Autónoma de Euskadi». Elaborado en 2010 por el Servicio Vasco de Defensa de la Competencia.

Fuente: elaboración propia.



4.1. Restricciones de acceso a la prestación de los servicios funerarios

Dentro de esta tipología de restricciones se recogen los medios de intervención administrativa, requisitos, condiciones u otras medidas que actúan como barrera de acceso para los operadores económicos en el mercado y que pueden limitar el número de empresas que prestan los servicios funerarios en un determinado municipio, tales como la necesidad de obtener autorizaciones, licencias o permisos, así como el conjunto de requisitos asociados a las mismas.

Sin perjuicio de que, para la prestación de este tipo de servicios, la normativa vigente someta a la obtención de diversas autorizaciones, en el presente trabajo vamos a hacer referencia a la autorización previa del ayuntamiento para el ejercicio de la actividad, dado que el objeto de este documento se centra especialmente en el ámbito de la intervención local.

4.1.1. Autorización para la prestación de los servicios funerarios en el municipio

La exigencia de una autorización para la prestación de los servicios funerarios supone una restricción a la competencia y una barrera de acceso al desarrollo de una actividad económica, al limitar el libre acceso de las empresas en el mercado. El establecimiento de este tipo de barreras de entrada a las actividades económicas debe estar justificado por una razón de interés general y ser proporcionado, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad recogidos, entre otras normas, en la LGUM (artículos 5 y 17).

En concreto, la LGUM parte del principio de libre iniciativa económica para el acceso a las actividades económicas y su ejercicio en todo el territorio nacional, según su artículo 16, en cuya virtud solo podrá limitarse con carácter excepcional, cuando la restricción sea adecuada a dicha razón de interés general y sea, asimismo, la menos restrictiva o distorsionadora posible para alcanzar el objetivo de interés general invocado.

A tal efecto, tal y como figura en la parte expositiva de la LGUM, las autoridades competentes podrán elegir entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger, de los requisitos que en su caso se exijan para la salvaguarda de dicho interés y en atención a la naturaleza de la actividad, y de si el medio de intervención se dirige a los operadores económicos o a la infraestructura física. Dado que la autorización es el medio de intervención administrativa que más limita el acceso a una actividad económica y a su ejercicio, solo se podrá establecer cuando concurren los principios de necesidad y proporcionalidad que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen, en los términos recogidos en el artículo 17 de la LGUM. La instrumentación de los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización se considera justificada, respecto a los operadores económicos, cuando existan razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realice la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o comunicación.

Igualmente, el artículo 84 bis de la LRBRL no contempla la posibilidad, con carácter general, de someter el ejercicio de actividades a la previa obtención de licencia u otro medio de control preventivo, salvo que concurren las circunstancias previstas en dicho artículo, que se corresponden con los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad contenidos en los artículos 5 de la Ley 17/2009 y 17 de la LGUM.

A ello hay que añadir que la Ley 12/2012, aplicable a los servicios funerarios según el anexo contenido en la misma, dispone, en el artículo 3º.1 que *«Para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales y servicios definidos en el artículo anterior, no podrá exigirse por parte de las administraciones o entidades del sector público la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar o la*



posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente». La norma prevé, en su artículo 4, que las licencias previas que no deban establecerse, serán sustituidas por declaraciones responsables, o bien por comunicaciones previas.

Por ello, la exigencia de autorización para la prestación de los servicios funerarios debe ser revisada a la luz de los principios antes citados en la LGUM para este tipo de medio de intervención administrativa, a saber:

- Que la autorización se establezca mediante una Ley, salvo que la misma se exija por norma comunitaria o tratado internacional en cuyo caso podrá requerirse mediante una norma de rango inferior.
- Que se cumplan los principios de necesidad, proporcionalidad, y no discriminación, es decir, (i) que esté justificado este modo de intervención por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente; ii) que las razones por las que se solicita no puedan salvaguardarse mediante otros medios menos restrictivos como una declaración responsable o una comunicación, y (iii) que la autorización no resulte discriminatoria ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente.

En este contexto, es preciso recordar que en el proyecto de Ley de Servicios Funerarios se partía de la premisa de que la prestación de servicios funerarios era libre en todo el territorio nacional, sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley. Así, para las empresas que realicen la actividad de traslado de cadáveres y restos humanos debería presentarse ante la autoridad competente del municipio en el que desearan establecerse una declaración responsable en la que se manifestase el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 5.1. Dicha declaración permitiría el ejercicio de la actividad en todo el territorio nacional desde el momento de su presentación por tiempo indefinido. Los ayuntamientos elaborarían y publicarían el modelo de declaración responsable teniendo en cuenta las obligaciones determinadas en el artículo 5.1 de esta Ley. La actividad de traslado en régimen de libre prestación por prestadores de servicios funerarios legalmente establecidos en otros Estados miembros de la Unión Europea podría realizarse en todo el territorio nacional sin necesidad de presentar declaración responsable.

Sobre este particular, conviene mencionar que el Consejo de la extinta CNC, en el referido Informe sobre el APL de Servicios Funerarios puso de manifiesto que el régimen autorizador previsto en la normativa vigente *“constituye una barrera injustificada en la medida en que no existen razones de interés general que sustenten dicha intervención ex ante (ya que actualmente han desaparecido muchos de los riesgos para la salud pública que antes acompañaban el inicio de la prestación del servicio)”*.

En consecuencia, sería recomendable la sustitución del régimen de autorización para la prestación de los servicios funerarios por un medio de intervención administrativa menos restrictivo, como pudiera ser la presentación de una declaración responsable.

4.1.2. Exigencia de autorización municipal para poder desarrollar la actividad en cada municipio

Si al amparo de la legislación actual resulta necesario revisar la obligatoriedad de la previa autorización para el inicio de la actividad funeraria, exigir a los operadores obtenerla en cada uno de los municipios en los que pretenda ejercer su actividad resulta claramente contraria a los principios de la Directiva de Servicios y a las normas de transposición a nuestro Derecho interno (Ley Paraguas), así como a los principios y disposiciones de la LGUM.

Conviene recordar que la Directiva de Servicios, en su artículo 10.4, establece la eficacia nacional de las autorizaciones al disponer que *«la autorización deberá permitir al prestador acceder a la actividad de servicios o ejercerla en la totalidad del territorio nacional, incluido mediante la creación de agencias,*



sucursales, filiales u oficinas, salvo que haya una razón imperiosa de interés general que justifique una autorización individual para cada establecimiento o una autorización que se limite a una parte específica del territorio». Y en similares términos se pronuncia el artículo 4.2 de la Ley 17/2009, al disponer que «cualquier prestador establecido en España que ejerza libremente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional».

Por su parte, se considera requisito discriminatorio prohibido por el artículo 18.2 a) 2º de la LGUM, la exigencia de que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio, esto es, la exigencia a las empresas funerarias de disponer de una autorización en el municipio en el que vaya a prestar el servicio, así como la condición de que el traslado de cadáveres solo pueda ser realizado por empresas establecidas y autorizadas en origen o en destino.

La exigencia de autorización en cada uno de los municipios en los que se pretenda prestar el servicio funerario, además una elevada carga administrativa que probablemente solo estaría al alcance de grandes grupos o empresas, supone el establecimiento de una barrera de entrada en cada uno de esos ámbitos territoriales, que tendrá como efecto fragmentar el mercado y reducir la oferta disponible para los usuarios.

En consecuencia, solicitar y obtener una autorización en cada uno de los municipios donde el operador pretenda desarrollar su actividad es una restricción prohibida. Supone una carga administrativa muy significativa que probablemente solo estaría al alcance de grandes grupos o empresas, con la eliminación de operadores y con el peligro que ello puede significar para la competencia. Esta ACREA, como han hecho otras autoridades, recomienda la eliminación de esta importante barrera de entrada.

4.1.3. Requisitos y condiciones exigidos para la obtención de autorización

Para obtener la autorización correspondiente o ejercer una actividad tras la presentación de una declaración responsable o de una comunicación, el operador económico deberá cumplir por lo general unos requisitos, que serán valorados por la Administración con carácter previo al inicio de la actividad en el caso de la autorización, o bien deberá justificarlos posteriormente cuando sea requerido para ello por la autoridad correspondiente en el caso de una declaración responsable o de comunicación.

Es evidente, por tanto, que cuantos más y variados sean los requisitos que se exijan, mayor será la intensidad de la barrera que tendrá una empresa funeraria para prestar los servicios en un determinado municipio. Por otra parte, no puede obviarse que la disparidad normativa, cuando se traduce en el establecimiento de cargas adicionales a las empresas funerarias en un determinado territorio, puede dificultar el desarrollo de la actividad en otras comunidades autónomas o municipios.

Conforme al principio de necesidad y proporcionalidad recogido en la Directiva de Servicios (artículo 10.2), en la Ley 17/2009 (artículo 9.2) y en la LGUM (artículo 5), los límites y requisitos exigidos para el acceso y desarrollo de una actividad económica deben estar motivados por la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general de las incluidas en el artículo 3.11³⁶ de la Ley 17/2009 y en todo caso, deben guardar un nexo causal con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrán de ser proporcionados, de modo tal que no existan otras alternativas menos restrictivas o distorsionadoras para la actividad económica.

³⁶ «Artículo 3. Definiciones. 11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.



Por otro lado, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece en su artículo 4.1 que, para toda actuación de las Administraciones públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, que contenga medidas limitativas del ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, se deberá aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que, en ningún caso, se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

En este sentido, los requisitos o condiciones que se exijan por las autoridades competentes: (i) deben estar justificados para la consecución de los objetivos de interés general perseguidos, según los principios de necesidad y proporcionalidad y (ii) deberán constituir la alternativa menos restrictiva de la competencia, sin que se ocasionen diferencias de trato discriminatorios y respetando al mismo tiempo el resto de los principios de una buena regulación económica.

Por tanto, las Administraciones públicas deben imponer solo aquellos requisitos que respeten los límites fijados por la LGUM. En ausencia de una ley autonómica que marque esos límites, hasta que no exista una adecuación o una ley estatal sobre servicios funerarios, se recomienda no incluir esos requisitos por vía de la regulación local, que igualmente deben estar justificados en atención a una razón imperiosa de interés general, de manera que se propicie la supresión de restricciones adicionales a la actividad funeraria.

Por otro lado, en las ordenanzas que han sido examinadas por la ACREA y por las autoridades de competencia que realizaron los estudios a los que se ha hecho mención al principio de este apartado se han detectado, fundamentalmente, las siguientes restricciones relacionadas con los requisitos exigidos para la concesión de la autorización:

A. Número mínimo de vehículos y de féretros

Respecto a la exigencia de un número mínimo de vehículos y de féretros para conceder la autorización, señalar que ha de estar justificado para la protección de alguna de las razones imperiosas de interés general (de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009), y debe ser proporcionado a dicha razón, de manera que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.

En este sentido, a la hora de fijar un número mínimo concreto de vehículos y/o de féretros, habrá de acreditarse que tal fijación haya sido efectivamente necesaria (es decir, la razón imperiosa de interés general que se trata de proteger) y, sobre todo, que resulta proporcionada en función de criterios y parámetros objetivos. No obstante, tal y como ya se ha defendido, debería ser el propio operador quien pudiera determinar libremente los medios necesarios, en este caso los vehículos de transporte funerario y los féretros, que precisan para la prestación de sus servicios.

A modo de ejemplo, puede citarse una ordenanza de un ayuntamiento de capital de provincia de Andalucía en la que se obliga a que las empresas funerarias cuenten con: «A. Vehículos adecuados para el traslado de cadáveres y enseres, en la siguiente proporción: Dos coches fúnebres, un furgón de traslados, y un furgón para transporte de arcas y otros elementos».

Y con relación a los féretros, indica que toda empresa de servicio funerario deberá contar en todo momento, como mínimo: «B. Féretros en número mínimo de **cien**, de los distintos tipos establecidos en el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de Andalucía, de los que al menos diez serán de cremación. Además, dispondrá de al menos dos féretros de recogida, y cajas de restos en número que estime suficiente. En todo caso deberá tener la empresa disponibilidad de féretros adecuados para la prestación del servicio básico establecido en esta Ordenanza» (Subrayado y negrita añadido).



A juicio de esta ACREA y en línea con los pronunciamientos previos de otras autoridades de competencia³⁷ es cuestionable que la imposición de estos requisitos se ajuste a los principios de necesidad y proporcionalidad. En primer lugar, porque no parece que la falta de concreción de un número mínimo de vehículos fúnebres o féretros pueda suponer una alteración de orden público, seguridad pública o alguna otra razón imperiosa de interés general de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009; en segundo lugar, porque el número mínimo exigido puede resultar desproporcionado, dado que el número de vehículos y de féretros –que puede llegar a alcanzar a un número de 100 en alguno de los casos analizados– disponibles por cada empresa de servicio funerario, implica la asunción de un alto coste que puede llegar a ser inasumible para muchos operadores, lo que se traduce en una elevada barrera de entrada; y, en tercer lugar, porque la libre competencia en el mercado de los servicios funerarios supone que cada operador utilizando sus medios y sus habilidades preste el mejor servicio posible en función de su capacidad de auto-organización y disponiendo, según su criterio, de los recursos necesarios a su alcance. Es decir, la empresa funeraria debe ser la más interesada en disponer de recursos suficientes para hacer frente a la demanda, porque ello incidirá en disminuir, mantener o incrementar su cuota de mercado circunstancia que, sin duda, afectará a su cuenta de resultados.

En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que, ante la disparidad normativa, se impone a las empresas funerarias cargas adicionales en función del territorio donde pretendan desarrollar su actividad, lo que puede dificultar o entorpecer el ejercicio de su actividad en otras comunidades autónomas a través de la utilización de los mismos medios materiales (vehículos fúnebres y féretros).

Ante esta situación, una práctica regulatoria alternativa más acorde con los principios de una buena regulación económica sería establecer, como se recoge en determinadas normas autonómicas, una regulación más genérica sin entrar a detallar de forma tan minuciosa las características técnicas y sanitarias que habrán de disponer necesariamente los vehículos fúnebres, o los féretros estableciendo, por ejemplo, con carácter general que habrán de ser “vehículos dotados de los medios y características técnicas idóneas para su fin, y que permitan su limpieza y desinfección”, como sucede en la normativa gallega; y para el caso de los féretros, es necesario que se permita garantizar la libre circulación y oferta de féretros y recipientes funerarios fabricados en otros lugares del territorio español, como se dispone en algunas normas autonómicas.

Por tanto, la ACREA, coincidiendo con otras autoridades de competencia, recomienda la eliminación del establecimiento de un número mínimo de vehículos y de féretros en las ordenanzas y reglamentos municipales que regulan estos servicios.

B. Exigencia de un local en el municipio para obtener la autorización

La exigencia relativa a que las empresas funerarias cuenten en todo momento como mínimo, con locales adecuados, todos debidamente individualizados y separados aunque pueden estar en el mismo edificio, y situados todos dentro del municipio, constituye una restricción a la competencia que difícilmente encuentra justificación en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general y que en cualquier caso, puede ser desproporcionada y discriminatoria en la medida en que la empresa, cumpliendo con las debidas obligaciones sanitarias, podrá disponer de sus instalaciones en el lugar que considere más adecuado para una prestación de sus servicios lo más eficiente y rentable posible.

Siguiendo con la ordenanza citada en el apartado anterior, las empresas funerarias deberán contar en todo momento, como mínimo con: «C. *Locales adecuados, todos debidamente individualizados y separados,*

³⁷ Como ejemplo, ACCO «Guía para la adecuación de las ordenanzas y reglamentos municipales sobre servicios funerarios en términos de competencia» Julio de 2016. Referencia GU 04/2016.



aunque pueden estar en el mismo edificio, y **situados todos dentro del municipio**, destinados a:

1. Aparcamiento, lavado y desinfección de vehículos, con capacidad para todos los vehículos del servicio, sin que sea posible el estacionamiento en los mismos de cualesquiera otras clases de vehículos.

2. Almacén de féretros y demás efectos, con capacidad para todos los que disponga la empresa, sin que éstos puedan estar depositados en otras dependencias, salvo exposición.
3. Oficina de servicios, dotada de zona de recepción y contratación, oficina administrativa, exposición de féretros y demás enseres, aseos públicos, y aseos y duchas para el persona». (Subrayado y negrita añadido).

Como ya se mencionó, en el citado Estudio sobre los Servicios Funerarios en España del año 2010 «la exigencia de local para atención al público y oficinas que añade nuevos costes de inversión, tampoco tienen justificación en un sector en que suele ser habitual que la relación entre la empresa funeraria y el cliente se realice en el domicilio u hospital».

Por otro lado, esa imposición, de ser exigida por todos y cada uno de los municipios o por varios de ellos, supondría, de hecho, la imposibilidad de que los operadores, sobre todo los que tienen menos potencial económico, ejercieran su actividad en todo el territorio nacional (art. 4.2 de la Ley 17/2009).

Debe tenerse en cuenta, asimismo, que la exigencia de contar un establecimiento físico o local dentro del territorio de la autoridad competente constituye un requisito discriminatorio para el acceso de la actividad económica prohibido por el artículo 18.2 a) 1º de la LGUM.

En consecuencia, la ACREA considera necesario que los ayuntamientos supriman de sus ordenanzas y reglamentos municipales la obligación de disponer de un local en el término municipal para obtener la autorización, así como también todos aquellos requisitos que refieran a las características de estos locales, en caso de que así sea contemplado.

C. Requisitos relativos al personal

Mientras algunas ordenanzas se refieren a la necesidad de que los operadores funerarios dispongan del personal necesario para la correcta prestación del servicio, otras van más allá y señalan un mínimo de empleados para algunas categorías laborales.

Sobre esta cuestión, hay que partir del artículo 11.1.e) de la Ley 17/2009, según el cual no deberá supeditarse el acceso a una actividad o su ejercicio al cumplimiento de «[...] la composición de la plantilla, tales como tener un número determinado de empleados; ya sea en el total de la plantilla o en categorías concretas, o a la obligación de contratar con una procedencia o modalidad determinada», salvo que esté justificado por una razón imperiosa de interés general, no sean discriminatorios y sean proporcionados.

Asimismo, el establecimiento de este tipo de requisitos supone una limitación al ejercicio de la actividad económica, que ha de ser analizada en clave de unidad de mercado y de mejora de la regulación económica, teniendo en consideración especialmente el principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM. En tal sentido, los límites al acceso o al ejercicio de una actividad económica o la exigencia de requisitos para su desarrollo deben ser necesarios para la tutela de alguna de las razones de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009. Además, no bastaría con invocar una razón general, sino que deben guardar una relación de causalidad, de modo que dicha medida sea congruente y adecuada para el logro de la finalidad perseguida, y ser la alternativa menos restrictiva posible para la actividad económica de entre todas las alternativas posibles para conseguir el objetivo pretendido.

Debe tenerse en cuenta que, desde el punto de vista de competencia, la Administración no debe intervenir en la fijación del número mínimo de medios personales y de las categorías laborales, sino que tendría que ser el propio operador económico el que libremente pudiera elegir los medios necesarios para la correcta



prestación de sus servicios, ya que es este el primer interesado en desarrollar su actividad empresarial con una calidad adecuada, y, en cualquier caso, con respeto a lo establecido en la normativa de policía sanitaria mortuoria. Además, con este tipo de medidas se estaría obligando a las empresas a realizar un determinado desembolso económico que puede desincentivar el acceso al mercado a competidores potenciales.

Como se ha indicado en los casos anteriores, menores obstáculos y eliminación de barreras favorecerán la competencia, siendo la facultad de organización de sus recursos humanos y materiales del empresario la que debe habilitar y distribuir dichos recursos en aras a una mayor rentabilidad, distinguiéndose por su buen hacer del resto de competidores, lo que redundará en una mejor prestación de servicios a los ciudadanos.

Por ello, esta ACREA recomienda la eliminación de los requisitos mínimos de personal salvo que se den las circunstancias establecidas de razón imperiosa de interés general, sean proporcionados y no discriminatorios.

D. Requisitos económicos (solvencia financiera, garantías y seguros de responsabilidad civil)

Determinadas autoridades, entre ellas la ACCO según refleja en la Guía de 2016 a la que se ha hecho mención con anterioridad, han observado la exigencia en determinadas normas municipales de requisitos económicos, relacionados por ejemplo con la obligatoriedad de la empresa de contar con un capital social mínimo (solvencia financiera).

En algunos casos se requiere también el depósito de una fianza que responda de determinadas cuestiones, como puede ser el coste de los servicios funerarios de prestación forzosa.

En primer lugar, como en el resto de los requisitos, desde la óptica de competencia, es necesario partir de la premisa de que tanto la fijación de una solvencia financiera y/o una garantía económicamente elevada como la obligación de suscripción de un seguro de responsabilidad civil constituyen restricciones, al suponer una significativa barrera de entrada para los nuevos operadores e incrementar el coste de ejercicio de dicha actividad.

Por ello, debe analizarse si la exigencia de solvencia y/o de constitución de garantía se encuentra o amparada por la normativa autonómica o estatal reguladora de estos servicios y, además, habrá de comprobarse que estos requisitos sean necesarios, proporcionados, atendiendo especialmente al importe solicitado, y no discriminatorios.

Dicho lo anterior, respecto a la solvencia financiera, debe observarse lo previsto en el artículo 11.1 de la Ley 17/2009 cuando, en su apartado a) dispone que «[...] *Los fines económicos, como el de garantizar la viabilidad económica de determinados prestadores, no podrán invocarse como justificación de restricciones cuantitativas o territoriales*».

Asimismo, sobre la exigencia de seguro de responsabilidad civil, es preciso recordar el artículo 21 de la Ley 17/2009, el cual sobre los seguros y garantías de responsabilidad profesional establece que: “*Se podrá exigir a los prestadores de servicios, en norma con rango de ley, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente que cubra los daños que puedan provocar en la prestación del servicio en aquellos casos en que los servicios que presten presenten un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario. La garantía exigida deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto*”. (Subrayado añadido).

Se recuerda que esta medida que trataría de garantizar que los posibles daños que pueda causar su actividad queden cubiertos, deberá ser proporcionada a la luz de la finalidad y objetivo pretendido, de manera que no se establezcan unas sumas aseguradas que resulten excesivas respecto al riesgo asegurado, dado que ello supondría una carga administrativa injustificada para los operadores económicos.



Además, debe tenerse en cuenta, en todo caso, la previsión del artículo 18.2.d) de la LGUM, que considera requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, establecer exigencias de coberturas de riesgo (ya sean mediante seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes) adicionales a las establecidas en la normativa del lugar de origen del operador económico.

Por último, se quiere llamar la atención sobre el hecho de fijar una graduación de los importes en función de una variable objetiva, como pudiera ser el tamaño de la empresa o el tiempo que el operador lleva en el mercado (por ejemplo, previendo un menor importe para los nuevos entrantes, ya que al tener menos volumen de negocio asumirían menos riesgo y con ello sería menor la necesidad de cobertura).

Por todo lo anterior, esta ACREA entiende que los requisitos de solvencia, garantía y seguros de responsabilidad civil deben ser revisados de tal forma que, en el caso de que sea factible su exigencia al amparo de la normativa correspondiente, se garantice su proporcionalidad y se superen las condiciones que para su exigencia requiere el artículo 11 de la Ley 17/2009 y se evite incurrir en requisito discriminatorio contrario al artículo 18.2 d) de la LGUM.

E. Experiencia mínima en el sector

También se ha detectado en la regulación municipal que existen ayuntamientos que requieren una experiencia mínima en el sector, traducida en un número de años en el municipio.

Esta barrera es definitiva e insalvable para la entrada en el mercado de los servicios funerarios de nuevos operadores, produciendo consecuencias beneficiosas para las empresas funerarias instaladas que hayan venido prestando servicios en el municipio. Se impide la participación y, en consecuencia, se reduce la competencia.

Que el requisito es especialmente significativo para garantizar la existencia de una competencia efectiva lo demuestra su inclusión en la relación de requisitos prohibidos que se contiene en el artículo 10 de la Ley 17/2009, que en su apartado h) establece la imposibilidad de supeditar el acceso a una actividad de servicios en España o su ejercicio por la «*Obligación de haber estado inscrito con carácter previo durante un período determinado en los registros de prestadores existentes en el territorio español **o de haber ejercido previamente la actividad durante un período determinado en dicho territorio***». (Negrita y subrayado añadido).

En los mismos términos, el artículo 18.2.a). 3º de la LGUM considera como requisito prohibido, por resultar discriminatorio, la exigencia para el acceso a una actividad o a su ejercicio que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en el territorio de residencia o establecimiento.

En consecuencia, se considera que el requisito de experiencia previa debe ser eliminado de aquellas ordenanzas o reglamentos municipales que lo exijan.

F. Ámbitos de actuación obligatorios

En algunos supuestos las ordenanzas municipales imponen unos ámbitos concretos de actuación (bajo la obligación a las empresas funerarias de proporcionar un servicio básico) que, en general, coinciden prácticamente con la totalidad de funciones incluidas en el ámbito de los servicios funerarios.

Desde la óptica de competencia, la exigencia de prestar obligatoriamente servicios en un mínimo de ámbitos de actuación puede llegar a constituir una fuerte barrera de entrada en el mercado, ya que solo aquellos operadores que puedan asegurar la prestación de los servicios básicos requeridos por las normas locales podrán obtener la autorización y, por tanto, acceder al mercado.



En el ámbito del sector de los servicios, este tipo de exigencias comporta básicamente la exclusión de los pequeños y medianos prestadores de servicios que quizás solamente tienen capacidad de actuación en alguno de los ámbitos incluidos como servicios básicos, pero que en ese ámbito son muy eficientes, competitivos y capaces de ofrecer el servicio con una calidad alta.

Además, la imposición de determinadas prestaciones constituye un requisito de aplicación excepcional sujeto, en todo caso, a evaluación previa, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 17/2009 que transpuso la Directiva Europea al ordenamiento jurídico español. Por tanto, después de la evaluación, solo excepcionalmente podría supeditarse el acceso o ejercicio de una actividad de servicios siempre que «no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados y así venga motivado en una norma con rango legal».

Dicho esto, y por constituir una restricción a la competencia, los ayuntamientos no podrían exigir a los operadores privados una serie de ámbitos de actuación obligatorios, salvo que así venga establecido de forma explícita en una norma con rango de ley y siempre que la misma estuviera justificada en términos de necesidad y proporcionalidad.

4.1.4. Vigencia limitada de las autorizaciones y silencio administrativo

También figuran en determinadas ordenanzas analizadas por las autoridades de competencia una fecha de finalización de la vigencia de las autorizaciones concedidas, así como el efecto negativo del silencio administrativo.

Hay que recordar que la Directiva de Servicios (artículo 11) dispone que la autorización deberá concederse en general por un período ilimitado y que solo permite el establecimiento de límites en la vigencia de las autorizaciones cuando: "esté justificada por una razón imperiosa de interés general o en que el número de autorizaciones disponibles se encuentre limitado por una razón de la misma índole."

En este mismo sentido, el artículo 7 de la Ley 17/2009 establece los efectos permanentes de las comunicaciones, autorizaciones y declaraciones responsables concedidas a los operadores, salvo en tres supuestos determinados, a saber: (i) cuando la autorización o declaración responsable se renueve de forma automática o solo esté sujeta al cumplimiento continuo de los requisitos; (ii) cuando el número de autorizaciones disponibles sea limitado; o, (iii) cuando pueda justificarse la limitación de la duración de la autorización o de los efectos de la comunicación o la declaración responsable por la existencia de una razón imperiosa de interés general.

Sobre este aspecto, debe tenerse en cuenta que la posibilidad de conceder autorizaciones con una vigencia limitada constituye una medida restrictiva de la competencia por resultar limitativa del libre de las actividades económicas por parte de los operadores. Ello distorsiona la competencia porque puede imposibilitar el desarrollo de una estrategia a largo plazo por las empresas propiciando una más que evidente inseguridad jurídica para los operadores en la actividad empresarial, por lo que una vez que el operador ha demostrado que reúne los requisitos y condiciones para ejercer la actividad y, en su caso, obtener la autorización, no existe en general una necesidad de limitar la vigencia de dicha autorización. Es, por ello, por lo que la Ley 17/2009 permite la fijación de un límite temporal a las autorizaciones solo en los supuestos tasados, es decir, en aquellos supuestos en los que exista una razón imperiosa de interés general.

Por este motivo, se recomienda que se modifiquen aquellas ordenanzas y reglamentos municipales que contengan límites a la vigencia de los efectos de las comunicaciones y declaraciones responsables, así como a la duración de las autorizaciones.



Por su parte, por lo que al silencio administrativo se refiere, el artículo 6 de la Ley 17/2009 generaliza los efectos positivos del silencio administrativo, salvo que se dispongan los efectos negativos en una ley y que dicha previsión obedezca a razones imperiosas de interés general justificadas en la misma. Del mismo modo, el artículo 24 de la Ley 39/2015 establece el silencio positivo en aquellos procedimientos que tengan por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, salvo que exista una Ley que prevea el carácter desestimatorio del silencio, fundamentado en la concurrencia de razones imperiosas de interés general. Es, por tanto, necesario que se modifique este extremo.

En virtud de ello, deben revisarse las ordenanzas y reglamentos municipales en el sentido de generalizar los efectos positivos del silencio administrativo en los procedimientos relacionados con los servicios funerarios.

4.2. Restricciones de ejercicio en la prestación de los servicios funerarios

Además de las obligaciones y requisitos previstos en las normas sobre el acceso a la prestación de estos servicios, una vez cumplimentado los operadores con dichos requisitos, también se suelen establecer una serie de requisitos o condicionantes relativos a su actuación o ejercicio. Estas exigencias también pueden, como es natural, afectar a la competencia en el mercado, pues en muchas ocasiones implican limitaciones a la capacidad de los operadores para competir o suponen reducciones a los incentivos que tienen para hacerlo de manera enérgica. Por tanto, de igual forma se analizan en este trabajo.

4.2.1. Precios aprobados por los ayuntamientos

En términos de competencia, la mejor manera de asegurar la prestación de unos servicios en unas mejores condiciones de calidad y precio es por medio de la salvaguarda de una competencia efectiva, de modo que los operadores compitan a través de mejoras en sus precios y calidad de sus servicios.

De esta forma, la independencia o autonomía de comportamiento de los agentes económicos en la adopción de sus decisiones empresariales constituye uno de los pilares básicos o imprescindibles de la libre competencia, y uno de los elementos más relevantes para la existencia de una competencia efectiva, como es el factor “precio”. En este sentido, el artículo 1 de la LDC, prohíbe todo tipo de acuerdo, decisión o recomendación colectiva, práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional y, en particular las que consistan en la fijación, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicio.

Sin perjuicio de lo anterior, en los estudios realizados por otras autoridades de competencia, se ha detectado que algunos ayuntamientos obligan a las empresas funerarias a obtener de la entidad local la aprobación de los precios de los distintos servicios funerarios.

Es importante señalar que los servicios funerarios no son servicios con precios regulados. Se trata, como ocurre con la gran mayoría de servicios prestados en una economía de mercado, de servicios con precios libremente determinados por los operadores y, en consecuencia, los ayuntamientos no deben imponerles, a través de los enunciados de las ordenanzas y reglamentos municipales, ninguna lista de precios u obligación respecto al precio correcto a aplicar por sus servicios. En este sentido, ha de tenerse en cuenta que cualquier precepto relativo a la fijación de precios o al establecimiento de precios mínimos a las instalaciones de titularidad privada constituye una importante restricción a la competencia que contraviene la LDC.

Por todo lo anterior, debe suprimirse en las ordenanzas y reglamentos locales la posibilidad de que sean los ayuntamientos los que, mediante su aprobación, fijen los precios de los servicios y acceso a las instalaciones de titularidad privada.



4.2.2. Horarios fijados por el ayuntamiento

En determinados supuestos se observa la imposición de condiciones en el horario, restringiendo, a juicio de esta ACREA, la facultad del empresario para organizar el servicio y poder ser más eficiente y competitivo según las estrategias fijadas por la empresa.

Así, en ordenanzas analizadas se contienen disposiciones del siguiente tenor:

«Toda Empresa de Servicios Funerarios deberá tener abierta al público su oficina de servicios 24 horas al día, todos los días del año».

«El tanatorio prestará servicio 24 horas al día, todos los días del año, con personal constantemente en las instalaciones, para atención al público, manipulación de cadáveres e incidencias».

Si bien podría entenderse que estos requisitos pueden estar justificados por una razón imperiosa de interés general basada en la protección de la salud, puesto que es esencial dar un destino final adecuado a los cadáveres, no parece, a nuestro entender, proporcionada la obligación de que la oficina o el tanatorio, o ambos, permanezcan abiertos a todas horas durante todos los días del año. En este sentido, conviene atender a lo establecido en el artículo 5 de la LGUM puesto que no parece que la necesidad de la apertura permanente de las oficinas y/o tanatorio sea el medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. Así pues, toda actuación de una autoridad competente debe ser necesaria (en atención a una razón imperiosa de interés general de las incluidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009) y, además, ser proporcionada a las razones invocadas que justifiquen su adopción.

En efecto, en la actualidad existen vías alternativas de atención a las personas usuarias por medios telemáticos y de otro orden que posibilitarían la interacción entre las administraciones, los ciudadanos y los operadores económicos. No existe impedimento para requerir por distintos medios los servicios de las funerarias en el supuesto de producirse una necesidad imperiosa que deba ser cubierta de forma inmediata, en el caso de ausencia de operadores.

Obligar a que todas las empresas instaladas o prestadoras de servicios en un municipio deban tener abiertas sus instalaciones de forma permanente, aun en el supuesto de no existir demanda suficiente, podría suponer un riesgo para su rentabilidad que en algunos casos (sobre todo en poblaciones pequeñas o en aquellas en las que exista un número importante de competidores) pueden entrañar el cierre o el abandono de la prestación del servicio en el municipio correspondiente.

Se recomienda la revisión, y en su caso eliminación, de la necesidad de que los operadores económicos tengan permanentemente abiertas sus instalaciones de servicios funerarios, pudiéndose garantizar la prestación de los servicios funerarios, en caso necesario, mediante otros medios menos restrictivos para el ejercicio de la actividad por el operador.

4.2.3. Reservas de ámbitos de actividad a favor de las empresas autorizadas en el municipio de origen

La mayoría de las ordenanzas y reglamentos municipales analizados, con respecto a los decesos ocurridos dentro o fuera del término municipal respectivo, aún reservan a las empresas autorizadas en su municipio la prestación de la totalidad de actividades o funciones a desempeñar dentro del mismo. La única excepción prevista se refiere a las funciones de transporte del cadáver.

Este tipo de reservas de actividad, condicionadas a una autorización, contraviene abiertamente, como ya se señaló en los primeros apartados, el principio de eficacia nacional de las autorizaciones, ya que todo operador funerario autorizado debe poder prestar la totalidad de servicios que le son contratados en cualquier municipio del país.



Por tanto, ninguna de estas actividades puede ser reservada a las entidades autorizadas en el municipio de origen, y su enunciado debería eliminarse, pues suponen una restricción a la competencia y es contraria a los principios de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios contenidos en la Ley 17/2009.

4.2.4 Reserva de actividad de transporte solo a las empresas autorizadas en los municipios de origen o de destino.

Otra de las restricciones a la competencia detectada en las Ordenanzas y reglamentos analizados por esta Agencia y otras autoridades de competencia, conculcando el principio de eficacia nacional de las autorizaciones a que se refiere la Ley 17/2009, así como el de cooperación y confianza mutua del artículo 4 de la LGUM, consiste en reservar determinados servicios a las empresas autorizadas en el municipio correspondiente.

Sirva como ejemplo la siguiente:

«[...] Ninguna Empresa de servicios funerarios que carezca de autorización para la prestación de servicios funerarios, concedida por el Excmo. Ayuntamiento de [...] de acuerdo con lo previsto en la presente Ordenanza, podrá prestar servicio alguno en el municipio de [...]. Sin embargo, el traslado de cadáveres desde otros municipios y con destino en el municipio de [...] podrá efectuarse por Empresa de servicios funerarios debidamente autorizada en otro municipio quedando limitada la actuación al mero transporte del cadáver que porten para dejarlo en las instalaciones de depósito de un cementerio o de un tanatorio».

Aparte de estas restricciones, también en ocasiones se establecen reservas para el traslado de cadáveres, a favor de las empresas autorizadas en el municipio donde se produce la defunción o donde se va a producir la cremación o inhumación. Dichas medidas también son contrarias a los principios anteriormente señalados.

Además, tanto por la SECUM como por la CNMC se emitieron en su momento informes³⁸ referidos a la existencia de barreras como consecuencia de la reserva de actividad en la prestación de los servicios de conservación y embalsamamiento, llegándose a la conclusión de que permitir estas actividades únicamente a los médicos no parece estar suficientemente justificado por lo que las normas que impongan tal obligación podrían ser desproporcionadas.

En relación con estas restricciones, la ACREA propone su eliminación de la normativa que la contenga.

4.2.3. Imposición desigual de las prestaciones forzosas

Sobre la imposición desigual de prestaciones forzosas, cabe resaltar que la ACCO, en la guía a la que nos hemos referido en repetidas ocasiones, evidenció que determinadas ordenanzas y reglamentos preveían la prestación de servicios gratuitos o bonificados a personas con escasos recursos según determinen los servicios sociales o cuando lo acuerde la autoridad judicial.

Con relación a ello, para garantizar la no discriminación entre los operadores, esta carga se deberá imponer a todos los operadores, tanto públicos como privados, que presten sus servicios en el municipio, eliminando toda norma que obligue únicamente a un determinado grupo de operadores.

³⁸ Informe de la SECUM 28/14015 (referencia web 28.0011) SERVICIOS FUNERARIOS. Barreras. fecha 21/7/2014 y de la CNMC UM/022/14. FUNERARIAS. Barreras. Fecha 22/07/2014.



4.3. Regulación específica de los tanatorios y crematorios: prestación obligatoria de los servicios de tanatorio, disponer de tanatorio propio y requisitos relativos a este tipo de instalaciones y titularidad. Enclave y distancias a zonas pobladas.

4.3.1. Tanatorios. Prestación del servicio.

Merecen un tratamiento especial las exigencias relativas a la prestación de servicios de tanatorio para poder operar como empresa funeraria en el municipio.

Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, el tanatorio es un servicio fundamental, clave para la ACREA, para garantizar una competencia efectiva en los servicios funerarios. Ya, también se ha dicho, prácticamente no existe la vela del difunto en el domicilio particular y en muy pocas ocasiones en los lugares habilitados en centros residenciales y hospitalarios. Ahora, generalmente, cada defunción supone la demanda de un servicio de tanatorio/velatorio.

La necesidad de disponer de estos establecimientos o de acceder a los que gestionan otros operadores se antoja indispensable para la efectiva prestación de los servicios funerarios, dado que es absurdo pensar que cada empresa funeraria va a tener un tanatorio en cada uno de los municipios en los que vaya a prestar sus servicios, motivado, entre otras cuestiones, por la importante inversión que requiere la construcción de una instalación de estas características.

En efecto, la principal dificultad que encuentran algunos prestadores de servicios funerarios se produce a la hora de acceder a tanatorios/velatorios propiedad de terceros privados e, incluso, de titularidad pública (como se observa por la cantidad de asuntos que tramitan los órganos de defensa de la competencia motivados por estas conductas anticompetitivas), lo que nos permite concluir que la exigencia de prestar el servicio de tanatorio/velatorio como requisito para obtener la autorización municipal es contraria a la promoción de la competencia efectiva entre operadores y, de hecho, podría ser incompatible con el principio de eficacia nacional de las autorizaciones a que se refiere la Ley 17/2009.

Pero, frente a la barrera que supone la exigencia de prestar el servicio de tanatorio/velatorio, las empresas funerarias necesitan tener la posibilidad de ofrecerlo para poder competir. Hoy difícilmente se entiende la existencia de un operador funerario que no pueda ofrecer este servicio. El servicio de tanatorio/velatorio se considera necesario, prácticamente imprescindible, para que el operador sea competitivo ya que, en la actualidad, la ciudadanía se inclina por una funeraria que preste el servicio de forma integral.

Con base en lo anterior, dado que el tanatorio/velatorio es considerado fundamental para garantizar la competencia entre los operadores y para asegurar una prestación de servicios adecuada a la ciudadanía, la ACREA recomienda:

- Que se eliminen de todas las ordenanzas y reglamentos municipales la exigencia de prestar obligatoriamente el servicio de tanatorio/velatorio a las empresas funerarias y, si fuera el caso, con más rotundidad, que se elimine la necesidad de disponer de tanatorio propio.

- Que se garantice el acceso de todos los operadores funerarios siempre que exista disponibilidad y se abone la tarifa correspondiente, en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, a los tanatorios de titularidad pública con independencia del tipo de gestión, pública o privada, que se realice. A tal efecto, en los pliegos que regulen la externalización de cualquier actividad o servicio relacionada con los servicios funerarios, debe establecerse de forma clara y contundente esta obligación con la advertencia de que su incumplimiento produciría la resolución del contrato y la imposición de las penalidades establecidas en los documentos contractuales.

- Que se considere la posibilidad de declarar como esencial las infraestructuras de tanatorio en aquellos municipios con un solo establecimiento o cuando se considere que objetivamente es necesario para garantizar que los operadores pueden competir de forma eficaz. Como indicó la ACCO en la guía a la que se viene haciendo mención, «[...] hay que hacer un análisis individualizado de cada caso para poder determinar si una concreta instalación de tanatorio puede tener la consideración de infraestructura esencial, dadas las implicaciones en términos de competencia que conllevaría (básicamente, la obligación de dar acceso a la instalación del operador dominante a otros operadores cuando se considere que dicho acceso es objetivamente necesario para que los operadores puedan competir eficazmente en el mercado)»



Al margen del debate indicado anteriormente, conviene recordar que las instalaciones en posición de dominio no pueden realizar determinadas actuaciones que podrían constituir abuso de dicha posición y, por tanto, contrarias al artículo 2 de la LDC. Como se indica más adelante, la inmensa mayoría de las actuaciones realizadas por los órganos de defensa de la competencia están referidas a estas instalaciones.

4.3.2. Tanatorios y crematorios. Ubicación.

En este apartado merece resaltar el hecho de que los tanatorios y crematorios estén supeditados a una ubicación determinada u otros requisitos, como los fijados en alguna de las ordenanzas que han sido estudiadas, tales como:

«Artículo 15. Los crematorios y tanatorios deberán instalarse necesariamente en el recinto de un cementerio».

«Artículo 16. [...] El tanatorio contará con un mínimo de cuatro tanatosalas y además dependencias para depósito y conservación de dos cadáveres adicionales».

Los artículos anteriores corresponden a ordenanzas de dos ayuntamientos de Andalucía que exigen determinados requisitos que, a juicio de esta ACREA, desde el punto de vista de la competencia, se consideran que no cumplen los criterios del artículo 9.2 de la Ley 17/2009.

En el primero de los casos, indudablemente, el operador que pretenda la instalación de un tanatorio o crematorio en un determinado municipio deberá cumplir la normativa medioambiental, sanitaria y urbanística correspondiente, entendiéndose que determinados requisitos pueden estar justificados por razones imperiosas de interés según la definición establecida en el artículo 3.11 de dicha Ley. Pero no parece que la prohibición de que estas instalaciones puedan establecerse fuera de los cementerios esté justificada por ninguna de las razones establecidas en dicho artículo ya que las garantías sanitarias, medioambientales o urbanísticas pueden cumplirse tanto en el recinto de un cementerio como fuera del mismo. Es más, en la actualidad son muchos los tanatorios y crematorios que están instalados fuera del recinto de un cementerio.

Por lo que respecta al segundo artículo, no se encuentra justificación, desde nuestro punto de vista, para establecer un mínimo de tanatosalas en los tanatorios que se construyan ya que debería ser la propia empresa de servicios funerarios la que, en virtud de su autonomía para organizar los medios encaminada a obtener el máximo rendimiento de su actividad empresarial, decida el número de tanatosalas que comprenderá el establecimiento. No parece, en consecuencia, que dicho requisito obedezca a razón imperiosa de interés general alguna, ni que sea proporcional ni objetivo.

Además, determinadas ordenanzas también recogen la obligación de que los tanatorios y cementerios dispongan, bien de un número determinados de plazas de aparcamientos o bien de zonas de aparcamiento suficiente para el público ordinariamente asistente a dichas instalaciones. Con relación a ello, esta ACREA considera que no existe una razón imperiosa de interés general para establecer este requisito.

Al hilo de lo anterior, recientemente la SECUM ha emitido un informe con número de referencia 28/20007, en el asunto «Servicios funerarios-Crematorio Madrid» en el que se analiza la información remitida por un operador funerario en el marco del procedimiento del artículo 28 de la LGUM sobre la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la prestación de servicios funerarios, concretamente en el relativo a la cremación. Según el informante, para autorizar la instalación de un horno crematorio en el municipio de Madrid se exigen dos requisitos que considera discriminatorios, innecesarios y desproporcionados, así como de imposible cumplimiento para la entidad informante y para el resto de los operadores del mercado:



- Que los hornos crematorios se instalen en cementerios o asociados a tanatorios.
- Y que se encuentren a una distancia mayor de 250 metros de viviendas o lugares de permanencia habitual de personas.

La entidad interesada señala, además, que los requisitos contenidos en la ordenanza reguladora correspondiente establecen una reserva del mercado a favor de una empresa pública municipal que se convierte en monopolista y a la que se otorgan ventajas importantes en otros mercados conexos.

La SECUM, tras analizar la normativa existente, así como la jurisprudencia establecida por el Tribunal Supremo mediante la Sentencia de 12 de julio de 2021 considera que la razón imperiosa de interés general que se pretende salvaguardar mediante los requisitos solicitados (art. 5 de la LGUM) sería la protección de la salud pública y del medioambiente. Si bien considera que:

- Se debería analizar la necesidad y proporcionalidad de la obligación de que los hornos crematorios se instalen siempre en cementerios o asociados a tanatorios puesto que existen dudas sobre la relación causal entre la medida impuesta y la salvaguarda de las razones imperiosas de interés general antes aludida, así como
- El requisito de distancia mínima entre el foco emisor del crematorio y las zonas pobladas guardan un vínculo directo con la protección medioambiental y de la salud pública en esas zonas, aunque debería analizarse y aplicarse ponderando la medida con otras que pudieran ser potencialmente idóneas, como el control de emisiones en la fuente de origen o la posibilidad de excluir zonas industriales, etc. a fin de elegir la menos restrictiva de la actividad económica.

Con base en lo anterior, se considera que debe revisarse la necesidad de que los tanatorios y crematorios estén situados en los cementerios o asociados a tanatorios, así como los requisitos relativos a número de tanatosalas y plazas de aparcamientos, entre otros, que pueden suponer barreras muy importantes para la entrada de nuevos operadores en los mercados de servicios funerarios. Además, en el caso de los hornos crematorios, debe analizarse si la imposición del requisito de distancias mínimas entre estas instalaciones y las zonas pobladas puede ser sustituido por otro menos restrictivo para la competencia que garantice la salvaguarda de la protección de la salud y del medioambiente.

Igualmente, se considera necesaria la supresión de todas las ordenanzas y reglamentos municipales de los requisitos relativos a las instalaciones mínimas de tanatorios, con el fin de obtener la autorización municipal.



4.4. Otro tipo de restricciones a la competencia: convenios con empresas de servicios funerarios del municipio

En alguna ordenanza se ha podido constatar que se dispone la posibilidad del ayuntamiento de establecer, mediante convenio con las autoridades sanitarias y todas y cada una de las empresas de servicios funerarios radicadas en su municipio, turnos de servicio en hospitales. Este tipo de medidas serían contrarias tanto a la LDC, como a la Ley 17/2009 y también de difícil encaje con la LGUM.

Por un lado, puesto que el artículo 1 de la LDC prohíbe todo acuerdo, decisión, recomendación o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional. En particular se cita, entre otras, el reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.

La firma del convenio correspondiente, a la luz del artículo citado, podría dar lugar a una conducta colusoria por reparto del mercado y ser sancionados sus participantes conforme a la citada LDC.

Por otra parte, al disponerse que la firma de los convenios se realicen con todas y cada una de las empresas de servicios funerarios radicadas en el municipio se está excluyendo de la posibilidad de acceder a los acuerdos (presuntamente contrarios a la Ley) a empresas que no tengan su domicilio en el municipio, lo cual implica la vulneración del artículo 4.2 de la Ley 17/2009 y del artículo 18.2. a) 1º de la LGUM, cuestión que queda patente cuando la misma ordenanza prohíbe la prestación de servicios funerarios a aquellas empresas que no hayan obtenido la licencia habilitante del ayuntamiento en cuestión, negando los efectos de las licencias o autorizaciones concedidas por otros municipios.

En cualquier caso, si se trata de una medida del ayuntamiento para cubrir determinados servicios funerarios en circunstancias especiales, por ejemplo, en aquellos supuestos de personas fallecidas sin familiares, desde el punto de vista de competencia resulta más adecuado que el ayuntamiento opte por la tramitación de una licitación pública en la que se garantice un proceso competitivo por el mercado, dado que en el convenio no existe dicha posibilidad. De este modo, se garantizaría el sometimiento a los principios de publicidad y transparencia del procedimiento, libertad de acceso a la licitación, igualdad de trato entre los potenciales operadores, y de asegurar la salvaguarda de la libre competencia.

A juicio de la ACREA, la posibilidad de suscribir convenios con empresas funerarias para establecer turnos en hospitales debe desaparecer de las normas municipales por los motivos expuestos.

5. ANÁLISIS DEL SECTOR DESDE LA PERSPECTIVA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Desde su inicio, las autoridades de competencia, fundamentalmente autonómicas, han tramitado numerosos expedientes en relación con prácticas anticompetitivas en el presente sector de servicios funerarios. En la siguiente tabla se relacionan algunos de ellos:



COMUNIDAD AUTÓNOMA/AUTORIDAD DE COMPETENCIA	RESOLUCIÓN/ASUNTO	CONDUCTA
ANDALUCÍA	S/08/2021- TANATORIO FERNÁN NÚÑEZ	<ul style="list-style-type: none"> Negativa injustificada de prestación del servicio de velatorio.
	S/01/2021- TANATORIOS PROVINCIA DE HUELVA	<ul style="list-style-type: none"> Negativa injustificada de prestación del servicio de velatorio.
	S/05/2020- TANATORIO LOS GALLARDOS	<ul style="list-style-type: none"> Negativa injustificada de prestación del servicio de velatorio.
	S/04/2020- TANATORIOS ÚBEDA	<ul style="list-style-type: none"> Reparto de mercado de los servicios de tanatorio-velatorio.
	S/05/2018- TANATORIOS BELALCÁZAR	<ul style="list-style-type: none"> Negativa injustificada de prestación del servicio de velatorio. Reparto de mercado de los servicios de tanatorio y servicios funerarios.
	S/03/2018, PARQUE CEMENTERIO FUENGIROLA ³⁹	<p>GESTIÓN MUNICIPAL DE SERVICIOS DE CEMENTERIO. Terminación convencional.</p> <ul style="list-style-type: none"> Según la denuncia, se habría denegado los servicios de tanatorio-velatorio, cementerio (inhumación) y cremación a empresas funerarias sin autorización del ayuntamiento de la localidad.
	S/02/2018- GRUPO FUNESER ASV	<ul style="list-style-type: none"> Denegación injustificada de acceso y prestación de servicios del tanatorio.
	S/12/2015- TANATORIO DE PEDRERA	<p>TANATORIO MUNICIPAL con gestión privada.</p> <ul style="list-style-type: none"> Denegación injustificada de acceso y prestación de servicios del tanatorio.
	S/15/2014- TANATORIOS DE HUELVA	<ul style="list-style-type: none"> Precios discriminatorios. Denegación injustificada de acceso y prestación de servicios del tanatorio.
ARAGÓN	2016-4 FUNERARIAS ZARAGOZA	<p>TANATORIO MUNICIPAL con gestión privada.</p> <ul style="list-style-type: none"> Denegación injustificada de acceso y prestación de servicios del tanatorio municipal.
CASTILLA Y LEÓN	TDC/SAN/3/2020- SERVICIOS FUNERARIOS VIRGEN DE LA VEGA S.L.	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de condiciones desiguales en las relaciones comerciales para prestaciones equivalentes que coloca a competidores en situación de desventaja.
	TDC/SAN/11/2019- VEDOSA	<ul style="list-style-type: none"> Precios discriminatorios. Otras condiciones comerciales y de servicios no equitativos y aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes.
	TDC/SAN/1/2018- FUNERARIA SANTA TERESA	<ul style="list-style-type: none"> Negativa injustificada a satisfacer la demanda de la prestación de un servicio. Aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes.
	TDC/SAN/16/2017- RESIDENCIAS DE NAVAHONDILLA Y CASAVIEJA	<ul style="list-style-type: none"> Se denuncia un posible pacto entre residencia de mayores y empresa funeraria para realizar los servicios correspondientes a fallecimientos de los residentes. Se acuerda la no incoación.
	TDC/SAN/15/2017- SERFUNLE	<ul style="list-style-type: none"> Precios discriminatorios.

³⁹ Ver el informe de la SECUM **28/1533** (referencia web 28.0058) **SERVICIOS FUNERARIOS. Instalaciones** de 28/1/2016.



COMUNIDAD AUTÓNOMA/AUTORIDAD DE COMPETENCIA	RESOLUCIÓN/ASUNTO	CONDUCTA
		<ul style="list-style-type: none"> • Otras condiciones comerciales y de servicios no equitativos y aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes.
CASTILLA Y LEÓN	TDC/SAN/1/2017- AYUNTAMIENTO DE MACOTERA	TANATORIO MUNICIPAL con gestión privada. Terminación convencional. <ul style="list-style-type: none"> • La denuncia gira en torno a la aplicación de precios diferentes por los servicios prestados de velatorio y condiciones no equitativas.
	TDC/SAN/8/2015- TANATORIO CIUDAD, JAGRANA S.L. Y AYUNTAMIENTO NAVA FRÍAS	TANATORIO MUNICIPAL con gestión privada. Terminación convencional. <ul style="list-style-type: none"> • La denuncia gira en torno a la aplicación de precios superiores a los establecidos legalmente y condiciones comerciales y de servicios no equitativas.
	TDC/SAN/7/2015- TANATORIO CIUDAD Y AYUNTAMIENTO FUENTEGUINALDO	TANATORIO MUNICIPAL con gestión privada. Terminación convencional. <ul style="list-style-type: none"> • La denuncia gira en torno a la aplicación de precios superiores a los establecidos legalmente y condiciones comerciales y de servicios no equitativas.
	TDC/SAN/1/2015- PARQUE CEMENTERIO S.A.	TANATORIO MUNICIPAL con gestión privada. <ul style="list-style-type: none"> • Fijación de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio. • Reparto de mercado. • Precios discriminatorios.
	TDC/SAN/2/2012- MARMOLISTAS VALLADOLID	<ul style="list-style-type: none"> • Fijación de precios licitaciones para la grabación de lápidas. • Reparto de mercado en dichas licitaciones.
	TDC/SAN/2/2011- TANATORIO VIRGEN DEL CARMEN	Terminación convencional <ul style="list-style-type: none"> • Según la denuncia, se habría prohibido la entrada de adornos florales funerarios vendidos por una determinada floristería.
CATALUÑA	64/2015- SERVICIOS FUNERARIOS DEL PENEDÉS	<ul style="list-style-type: none"> • Obstaculización de la competencia en la actividad del transporte de difuntos beneficiando a una empresa funeraria.
	41/2012- FUNERARIA FONTAL	<ul style="list-style-type: none"> • Negativa injustificada de prestación del servicio de velatorio.
	40/2011- SERVICIOS FUNERARIOS DEL LLOBREGAT	<ul style="list-style-type: none"> • Obstaculización de la competencia en la actividad del transporte de difuntos beneficiando a una empresa funeraria.
EXTREMADURA	JDCE/S/02/2012- TANATORIO DE BADAJOZ	<ul style="list-style-type: none"> • Negativa injustificada de prestación del servicio de velatorio. • Imposición de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativos.
GALICIA	R 4/2014- TANATORIO AS BURGAS	Terminación convencional. <ul style="list-style-type: none"> • La denuncia gira en torno a la prohibición de acceso a las instalaciones del tanatorio en servicios gestionados por otras empresas.
	R 3/2014 – TANATORIO DE CATOIRA	<ul style="list-style-type: none"> • Precios discriminatorios. Aplicación de tarifas abusivas a las empresas rivales.
	R 1/2012 - TANATORIO DE VALGA	<ul style="list-style-type: none"> • Negativa injustificada de prestación del servicio de velatorio.



COMUNIDAD AUTÓNOMA/AUTORIDAD DE COMPETENCIA	RESOLUCIÓN/ASUNTO	CONDUCTA
MADRID (Órgano de resolución CNMC)	SAMAD/01/2016- CEMENTERIO DE LEGANÉS	CEMENTERIO MUNICIPAL con gestión privada. • Negativa injustificada de acceso al cementerio municipal
	SAMAD/12/10- TANATORIOS COSLADA	TANATORIO MUNICIPAL con gestión privada • Negativa injustificada de prestación del servicio de velatorio.



Del examen de los asuntos que figuran en la tabla anterior, resulta que en 23 de ellos se han impuesto sanciones por las distintas autoridades de competencia, 6 de ellos han terminado convencionalmente y se ha incluido un asunto que no fue incoado y que se refiere a la denuncia planteada por un presunto pacto entre residencia de mayores y una empresa funeraria para realizar los servicios correspondientes a los fallecimientos producidos en el centro. El importe total de las sanciones impuestas por las distintas autoridades en los asuntos referidos asciende a 4.355.431 €.

Aunque en varios asuntos se han detectado infracciones al artículo 1 de la LDC, sobre todo por reparto del mercado y por la aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que colocan a unos competidores en situación desventajosa frente a otros, en la mayoría de los casos la infracción se produce por la realización de conductas tipificadas en el artículo 2 de la LDC, que prohíbe el abuso de la posición dominante de los operadores.

A continuación, se describen las conductas acreditadas según las distintas autoridades de competencia, que se han agrupado según los servicios afectados por las mismas: tanatorio/velatorio y cementerio. Por último, se ha reservado un grupo a otros servicios o actividades distintos de los anteriores.

5.1. Servicios de Tanatorio/velatorio

De la información extraída de los 30 asuntos que figuran en la tabla anterior, resulta que 24 son referidos a prácticas relacionadas con los servicios de tanatorio-velatorio, lo que indica que el 80% de los asuntos reflejados están relacionados con estas instalaciones que consideramos imprescindibles para los competidores y para las familias. Son los tanatorios, con mucha diferencia, el lugar en el que se producen los mayores desajustes competitivos que dan lugar a la intervención de los órganos de defensa de la competencia.

Las conductas más repetidas se detallan a continuación:

5.1.1. Negativa injustificada a la prestación del servicio de tanatorio-velatorio (art. 2 de la LDC)

Como se ha señalado, la mayoría de los asuntos conocidos por las autoridades de competencia ha consistido en la realización de conductas tipificadas en el artículo 2 de la LDC, que prohíbe el abuso de la posición dominante de los operadores.

Esta práctica se concreta impidiendo u obstaculizando la posibilidad de que determinadas empresas funerarias puedan acceder a los servicios de tanatorio-velatorio mermando con ello las posibilidades de prestar de forma integral los servicios funerarios que les solicitaban las familias.

En ocasiones, estos comportamientos se producen porque la empresa titular o gestora del tanatorio (en no pocas ocasiones de titularidad municipal) es también titular de empresas de servicios funerarios que operan en el área de influencia del establecimiento, produciéndose un interés claro y manifiesto en obstruir la entrada de nuevos competidores que supondrían una amenaza para los intereses de la empresa establecida.

Otras veces se deben a que se intenta excluir del mercado a los operadores que no disponen de establecimiento, prestando el servicio de tanatorio-velatorio solo a aquellos operadores funerarios que disponen también de este tipo de establecimiento en otras localidades, produciéndose de esta forma auténticos acuerdos de reciprocidad.

Ejemplos de este tipo de comportamientos los encontramos, entre otros, en los siguientes expedientes de los que se extraen diversos pronunciamientos ilustrativos de las conductas detectadas:



- Resolución S/01/2021 del Consejo de la Competencia de Andalucía, recaída en el asunto «Tanatorios provincia de Huelva» que impone una sanción de 1.080.279 euros a diversas empresas de servicios funerarios.

«En el presente expediente sancionador se aprecia que las entidades incoadas, en unos casos, han negado la información al denunciante y a otras empresas sobre los precios de alquiler de las salas de velatorio en sus respectivos tanatorios o han establecido unos precios discriminatorios; otras veces han realizado una denegación expresa de dicho servicio; asimismo han forzado a los clientes del denunciante a abandonar sus servicios para contratarlos con ellos. Sin embargo, todos esos comportamientos han sido manifestaciones de un solo propósito: expulsar al denunciante y a otras empresas del mercado de los servicios funerarios en el municipio donde se encuentra situado cada tanatorio, eliminando la competencia que pudieran ejercerles [...]».

- Resolución de 2 de julio de 2015 de la ACCO, recaída en el expediente 41/2012 «Funeraria Fontal» que impone una sanción de 100.000 euros a un operador de servicios funerarios.

«El día 17 de noviembre de 2011 MGGD, vecina del municipio de Artés, murió en el Centro Hospitalario de Manresa y la familia de la difunta contrató a Funerària del Bages para la prestación del servicio funerario. En el informe con la propuesta de resolución se acredita que MÉMORA negó el acceso al tanatorio de Artés a la difunta MGGD; MÉMORA pone de manifiesto que denegó el acceso a FB a sus dependencias, ya que se trata de un tanatorio privado. Siempre de acuerdo con el escrito de MÉMORA, el día siguiente del deceso, la familia decidió libremente contratar los servicios con MÉMORA. El personal de esta empresa retiró el cuerpo de la difunta de las instalaciones de FB, donde había permanecido en todo momento, sin más incidencias [...]».

« En la respuesta al requerimiento de información que le formuló la ACCO, MÉMORA manifiesta su negativa a permitir el acceso de otros operadores de servicios funerarios al tanatorio de Artés, afirmando que "en cuanto al acceso de terceros operadores al tanatorio de Artés, no se les permite el acceso"»

- Resolución S/03/2018 del Consejo de la Competencia de Andalucía, recaída en el asunto «Parque Cementerio de Fuengirola». Asunto finalizado mediante terminación convencional.

Es ilustrativo este asunto, dado que se trata de servicios de tanatorio y de cementerio de titularidad municipal gestionados por una empresa de carácter igualmente municipal. Según se indica, la empresa gestora de los servicios no aceptaba los servicios de empresas funerarias que no tuvieran su domicilio en el municipio de Fuengirola.

Diversos párrafos de la resolución de terminación convencional merecen ser destacados:

«Conforme a los datos obrantes en el expediente, PARCESAM habría denegado con carácter general, al menos desde 2013, la prestación de los servicios de tanatorio-velatorio, cementerio (inhumación) y cremación en las instalaciones del cementerio de Fuengirola, cuando tales servicios eran solicitados por empresas funerarias que no tenían autorización del Ayuntamiento de esa localidad para el desarrollo de su actividad en dicho municipio».

«[...] la negativa a la prestación de dichos servicios no podría quedar justificada por la aplicación de la Ordenanza reguladora de actividades funerarias y otros servicios mortuorios, aprobada por el Ayuntamiento de Fuengirola [...]. Es indudable que dicho Ayuntamiento, [...] puede regular el ejercicio de las actividades funerarias en Fuengirola. Ahora bien, tales potestades deben emplearse en el marco del régimen jurídico vigente: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica; Decreto 95/2001, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Policía



Sanitaria Mortuoria; Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado».

El Ayuntamiento de Fuengirola y la empresa municipal gestora de estos servicios presentaron compromisos tendentes a la eliminación de las supuestas conductas denunciadas que fueron considerados adecuados por el Consejo de la Competencia de Andalucía en la resolución emitida.

Este asunto, fue trasladado por la empresa denunciante a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado que se pronunció, en el marco de uno de los procedimientos de protección de operadores económicos previstos en la LGUM, mediante un informe de 28 de enero de 2016.

Por ello, como se ha expuesto anteriormente y con independencia de estudiar la posibilidad de considerar los tanatorios privados como instalación esencial en determinados supuestos, se recomienda una especial atención a los ayuntamientos en el momento de redactar los pliegos que sirvan de base para externalizar la gestión de cualquier actividad o servicio relacionada con los servicios funerarios, incluyendo cláusulas que garanticen la prestación de los servicios a cualquier operador en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, siempre que exista disponibilidad y previo pago de los importes correspondientes.

5.1.2. Imposición, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativas (art. 2 de la LDC). Precios discriminatorios.

Diversas resoluciones se suelen referir a estas conductas que realizan operadores que tienen posición de dominio en el mercado de los servicios funerarios. En unos casos se refieren a «precios discriminatorios» y en otros a la literalidad del apartado a) del artículo 2.2 de la LDC.

En general, podemos afirmar, de forma resumida, que este tipo de prácticas tienen como objetivo discriminar a determinados operadores impidiéndoles o haciendo muy complicada su participación en el mercado. En definitiva, la empresa dominante aplica para los mismos servicios o prestaciones condiciones más ventajosas a unos clientes que a otros, bien sea en forma de precios o de otras condiciones sin que dicha discriminación se encuentre justificada por motivos racionales que puedan explicarla.

Ejemplos de ellas son las siguientes:

- Resolución S/15/2014 del Consejo de la Competencia de Andalucía, recaída en el asunto «Tanatorios de Huelva S.L.», y que finalizó con la imposición de una sanción por importe de 19.776,96 euros.

«A ello, debe añadirse que la denunciada no solo ha practicado una política desigual en materia de precios en función del cliente, sino que en sus relaciones comerciales con terceros también ha llevado a cabo un comportamiento diferenciado en el ámbito de las condiciones comerciales o de servicios, tanto en lo atinente a bonificaciones como a presupuestación, y que, en definitiva, acaba materializándose en una desproporción excesiva entre el precio efectivamente exigido a unos competidores frente a otros».

- Resolución expediente JDCE/S/02/2012 del Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura, recaída en el asunto «Tanatorio de Badajoz», y que finalizó con la imposición de sanción al operador.

«El presente expediente tiene origen en una denuncia formulada por [...] en la que ponen de manifiesto, que el Tanatorio de Badajoz les ha negado la entrada en sus instalaciones no prestándoles el servicio de tanatosala, a menos que se contratara con el mismo todos los servicios funerarios, y en las pocas ocasiones en que pudieron acceder a las instalaciones les ha cobrado por la tanatosala más del doble del precio que aplica al resto de clientes».



- Y, por último, la Resolución R 3/2014, dictada por el Consejo Gallego de la Competencia, en el expediente «Tanatorio de Catoira» que finalizó igualmente con la imposición de sanción. Se trata de un tanatorio municipal gestionado mediante concesión.

«En definitiva, ha quedado acreditado en el expediente que la tarifa por el alquiler de salas prácticamente triplica la tarifa por subcontratación o, lo que es lo mismo, que la empresa que desee prestar servicios de tanatorio en el ayuntamiento de Catoira tiene que pagar tres veces más si quiere realizar ella misma la prestación, que si lo hace Pompas Fúnebres de Arosa».

Pompas Fúnebres de Arosa era la adjudicataria de la concesión para la construcción y gestión del tanatorio. Dicha empresa distinguió en la oferta presentada «[...] dos tipos de tarifas relacionadas con el tanatorio de Catoira: a) las tarifas por la subcontratación de los servicios de tanatorio, que se aplican con la condición de que “el servicio sea íntegramente contratado a Pompas Fúnebres de Arosa”; y b) las tarifas por el alquiler de las salas del tanatorio que, por exclusión, se aplican cuando otra empresa realiza algún servicio relacionado con el fallecimiento de una persona. El importe de las tarifas por alquiler de salas es muy superior al que corresponde en caso de subcontratación».

Volvemos, por tanto, a recomendar a los ayuntamientos la máxima atención a la hora de redactar los pliegos para la externalización de estos servicios con el objeto de que se garantice la prestación de los servicios que correspondan en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias a todos los operadores.

5.1.3. Aplicación de condiciones desiguales en las relaciones comerciales para prestaciones equivalentes (arts. 1 y 2 de la LDC)

En cuanto a otros expedientes analizados, otro comportamiento anticompetitivo detectado se refiere a la imposición de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes en el servicio de tanatorio/velatorio.

Mientras que la práctica analizada en el apartado anterior se refiere normalmente a precios y condiciones que tienen relación directa con el importe a abonar por la prestación del servicio (rappels o descuentos, plazos de abono del importe, etc.), esta conducta se refiere, sobre todo, a otras condiciones que se requieren para la prestación de los mismos y que pretenden impedir u obstaculizar la acción de unos operadores en beneficio de otros. En el caso de los servicios de tanatorio y velatorio suelen aparecer con frecuencia cuando la empresa titular o gestora del tanatorio dispone de funeraria y obliga a contratar con ella todos los servicios funerarios, exigiendo condiciones distintas en el caso de contratar solo algunos de ellos.

Este tipo de prácticas pueden englobarse tanto en el ámbito de las conductas colusorias del artículo 1 (acuerdo, decisión o recomendación colectiva o práctica concertada o conscientemente paralela entre operadores), como en el de abuso de posición dominante del artículo 2 de la LDC, aunque es cierto que en el caso de los servicios de tanatorio/velatorio se manifiesta insistentemente en el abuso de posición de dominio, habiendo sido detectadas, en los expedientes analizados, únicamente en un caso dentro de las conductas colusorias (expediente TDC/SAN/1/2015 «Parque Cementerio S.A.»)

Ejemplos de este tipo de conductas son las siguientes:

- Resolución TDC/SAN/3/2020, dictada por el Tribunal para la Defensa de la Competencia de Castilla y León, en el asunto «Servicios funerarios Virgen de la Vega», que también finalizó con la imposición de sanción. Se trata de un tanatorio municipal gestionado mediante concesión. En los hechos probados se indica que:

«La cláusula cuarta del contrato establece, entre otros, el derecho del concesionario a percibir de los usuarios por los servicios de velatorio una tarifa de 0 € para los empadronados en Villanueva del Conde que



contraten los servicios funerarios con la funeraria adjudicataria; de 180€ para los empadronados en dicha localidad que no contraten los servicios funerarios con la funeraria adjudicataria; de 200€ para los no empadronados en Villanueva del Conde que contratasen los servicios funerarios con la funeraria adjudicataria; y de 275€ para los no empadronados en dicha localidad que no contraten los servicios funerarios con la funeraria adjudicataria». Subrayado propio.

- Resolución TDC/SAN/15/2017, dictada por el Tribunal para la Defensa de la Competencia de Castilla y León en el asunto «SERFUNLE», que finalizó con la imposición de sanción por importe de 60.107,70 euros. Se trata igualmente de un tanatorio municipal gestionado de forma privada:

«En lo que respecta al efecto en el mercado de las prácticas examinadas, en el presente caso, ha resultado acreditada la estrategia de la empresa dominante, SERFUNLE, S.A., que aprovechando la demanda de las instalaciones del Tanatorio Municipal de León, San Andrés de Rabanedo y Villaquilambre, al margen de las tarifas aprobadas por la Mancomunidad, ha puesto en marcha un procedimiento de facturación de sus servicios, a las principales Entidades Aseguradoras de Seguros de Decesos, diferente de la que se aplica cuando estos servicios se facturan a particulares u otros operadores, que incentiva que las entidades aseguradoras realicen una contratación conjunta de los servicios funerarios y de tanatorio, posibilitando, de esta forma, que las entidades aseguradoras atraídas por unos precios inferiores y por la demanda de forma muy mayoritaria de las instalaciones del 'Tanatorio Municipal de León, San Andrés de Rabanedo y Villaquilambre, interfieran de forma significativa en la libre elección de proveedor funerario por parte de las personas que han de contratar dichos servicios, escogiendo a SERFUNLE, S.A. como operador de todos los servicios funerarios afectados a sus asegurados, restringiendo la competencia del resto de operadores que pueden ver muy comprometida su actividad». Subrayado propio.

5.1.4. Reparto de mercado de los servicios de tanatorio-velatorio (art. 1 de la LDC)

En el elenco de conductas anticompetitivas en las que incurren determinados operadores, encuadradas en el artículo 1 de la LDC, el reparto del mercado ocupa un lugar preeminente. No obstante, la presencia de esta conducta en los servicios funerarios en los asuntos analizados es mínima, como ocurre en concreto con el servicio de tanatorio/velatorio.

El reparto del mercado consiste en la reserva de un determinado mercado a uno o varios competidores con el acuerdo, expreso o tácito, de no competir entre ellos. Puede darse por productos, por lotes dentro de un contrato, por localidades; en fin, se realizan pactos de no agresión y se elimina la incertidumbre que cualquier mercado competitivo acarrea para sus participantes. En definitiva, aumentan los beneficios para los infractores y se elimina la posibilidad de realizar mejoras en precios y calidad de los productos y servicios que demanda la ciudadanía.

Ejemplos de este tipo de comportamientos son los siguientes:

- Resolución S/04/2020 dictada por el Consejo de la Competencia de Andalucía en el asunto «Tanatorios de Úbeda». El expediente finalizó con la imposición de una sanción por importe de 27.511 euros. En los hechos probados se indica que:

«En el contrato de 1 de julio de 2014 de arrendamiento y opción de compra del tanatorio Gafiq, sito en la Parcela 40 del Polígono el Cucurucho, citado en el Antecedente de Hecho 7 de esta Resolución, [...] pactan el siguiente acuerdo (folio 45): “SEXTO.- El arrendador [...] y la empresa [...], que es propietaria de la Funeraria-Tanatorio La Nueva, situada en el Camino Ancho de Hinojosa del Duque, se obligan a no prestar servicios funerarios incluidos los de tanatorio a los difuntos que vayan a ser inhumados en el cementerio de la localidad de Belalcázar ni por sus empresas, ni ninguna otra en la que participen durante los próximos veinticinco años. De la misma manera los ARRENDATARIOS [...] y la empresa propiedad de la Funeraria-



Tanatorio situado en la localidad de Belalcázar, polígono industrial “El Cucurucho” número 23, se obligarán a no prestar servicio[s] funerarios incluidos los de tanatorio a las personas fallecidas que vayan a recibir sepultura en el cementerio de Hinojosa del Duque ni por sus empresas, ni en ninguna otra que participen durante los próximos veinticinco años, para evitar competencias indeseadas entre los suscribientes. En caso de incumplimiento por parte de alguno de los contratantes, se obligan a abonar la cantidad de Quince Mil Euros (15.000,00 €.), por cada servicio que se preste, como cláusula penal». Subrayado propio.

- Resolución S/05/2018 dictada por el Consejo de la Competencia de Andalucía en el asunto «Tanatorios de Belalcázar». El expediente finalizó con la imposición de una sanción por importe de 28.671 euros. El reparto del mercado se realiza de la misma que se produjo en el caso anterior, es decir, mediante la firma de un “pacto de no agresión” entre competidores:

«Tal como ha sido propuesto por el DI en la PR, y ha quedado plenamente acreditado en el apartado de Hechos Probados de la presente Resolución, el contrato de arrendamiento y de opción de compra firmado por [...] y D. [...], que ha sido transcrito en el apartado de Hechos Probados, prueba el acuerdo adoptado por los mismos en relación al reparto de los mercados citados, de modo que correspondiera a unos el de Hinojosa del Duque y a otros el de Belalcázar; el pacto de no competencia entre unos y otros durante un período de veinticinco años; y el establecimiento de una cláusula penal con la que se pretende garantizar que todos ellos respeten sus respectivos mercados, absteniéndose mutuamente de intervenir en los asignados a la otra parte». Subrayado propio.

En este sentido, se recomienda que los ayuntamientos estén vigilantes a la hora de detectar este tipo de comportamientos dañinos para la salvaguarda de la libre competencia y comunicar aquellos indicios que se identifiquen a las autoridades de competencia.

5.2. Servicios de Cementerio (Inhumación y/o cremación).

La conducta anticompetitiva observada en los asuntos analizados en relación con el servicio de cementerio se corresponde con la negativa injustificada de acceso a dicho servicio, lo que constituye un abuso de posición dominante prohibido por el artículo 2.2.c) de la LDC.

Estas prácticas se han puesto de manifiesto en dos asuntos que se refieren a cementerios de titularidad pública, uno gestionado a través de una empresa municipal y otro de gestión privada:

- Resolución S/03/2018. dictada por el Consejo de la Competencia de Andalucía en el asunto «Parque Cementerio Fuengirola». A este expediente se ha hecho mención en el apartado correspondiente al servicio de tanatorio/velatorio.
- Resolución SAMAD/01/2016, dictada por la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en el asunto «Cementerios de Leganés» que finalizó con la imposición de una sanción por importe de 50.000 euros.

«En el supuesto aquí analizado, la denegación del acceso al cementerio municipal de Leganés impide a los asociados de ASEMPIMA acometer los encargos de particulares o compañías aseguradoras que pretendan realizar cualquier tipo de enterramiento en el citado cementerio, donde ha de prestarse el servicio forzosamente, por lo que el acceso a la instalación se convierte en objetivamente necesario para que las empresas de ASEMPIMA puedan prestar sus servicios. No existe alternativa de sustitución por otro insumo que les permita prestar ese servicio demandado en el citado cementerio».



Y añade que «En este sentido, FUNEMADRID ha señalado a lo largo de la instrucción que el motivo por el que denegó el acceso a las citadas empresas es la decisión, a partir de noviembre de 2014, de contratar ella misma directamente a los marmolistas, siendo la empresa MÁRMOLES HERMANOS RUIZ, la que generalmente contrata (folios 686 y 687). Sin embargo, también ha manifestado que en los años 2014 y 2015 ha permitido el acceso al cementerio a otras empresas para la prestación de los citados servicios, ninguna de ellas miembros de ASEMPIMA (folios 389 y 390)».

En este sentido, los ayuntamientos deberán adoptar todas aquellas medidas que sean necesarias para facilitar el acceso a los cementerios, especialmente en aquellos de titularidad pública (aunque estén gestionados por empresas privadas) a todas las empresas de servicios funerarios o usuarios en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, con el fin de aumentar la competencia efectiva en el mercado de los servicios funerarios y en el del propio servicio de cementerio en beneficio último del interés general y con el fin de evitar la comisión de prácticas contrarias a la LDC.

5.3. Transporte de difuntos

Dos de los asuntos tramitados se refieren a prácticas relacionadas con la imposición de condiciones que suponen obstáculos a empresas funerarias en la actividad del traslado de difuntos.

5.3.1. Obstaculizar la competencia en la actividad de transporte de difuntos (art. 1 de la LDC)

- Resolución 64/2015 dictada por el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia en el asunto «Servicios funerarios del Penedés» que finalizó con la imposición de una sanción por importe de 107.000 euros. Fueron sancionados el Consorcio Sanitario del Alt Penedès y el Consorcio Sociosanitario de Vilafranca del Penedés, que estaban integrados, entre otras entidades, por el ayuntamiento correspondiente, y en el caso del primero también por el Servicio Catalán de Salud.

En este expediente se pone de manifiesto «[...] la realización de una práctica restrictiva de la competencia en el sector funerario, consistente en obstaculizar la competencia en la actividad del transporte de difuntos del Hospital Comarcal del Alt Penedès hasta el municipio de inhumación, desde 1997 hasta el mes de febrero de 2016».

«En definitiva, el TCDC de la ACCO considera que hay una serie de pruebas directas e indicios razonables que, valorados conjuntamente, justifican la presunción de la concurrencia de unas conductas restrictivas de la competencia, atribuibles por una parte a SFP y al CSAP y por otra parte a SFP y el CSSV en el mercado de los servicios funerarios de los difuntos del Hospital Comarcal del Alt Penedès y del Centro Sociosanitario Ricard Fortuny, consistentes en la coordinación de sus comportamientos con el objeto y el efecto de restringir la competencia en la prestación del servicio de traslado de difuntos de los centros sanitarios correspondientes».

- Resolución 40/2011, dictada por el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia en el asunto «Servicios funerarios del Llobregat», que finalizó con la imposición de una sanción por importe de 1.725.000 euros. Recibieron sanción una empresa funeraria, tres entidades gestoras de hospitales y el ayuntamiento de la localidad.

«El TCDC de la ACCO considera que las conductas realizadas por SFH, el HUB, el HDR, el HGH y el Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat constituyen una infracción del artículo 1.1 de la LDC. En concreto, la conducta de SFH y el HUB es constitutiva de un acuerdo consistente en reservar el traslado de los cadáveres fallecidos en este hospital a SFH, como mínimo, en el período comprendido entre el año 2008 y el año 2013; la conducta de SFH y el HDR es constitutiva de una práctica concertada, como mínimo, desde el año 2009, y de un acuerdo, desde mayo de 2010 hasta el año 2013, consistentes en reservar el mercado de los cadáveres de fallecidos en este hospital a SFH; la conducta de SFH y el HGH es constitutiva de una



práctica concertada consistente en reservar el traslado de los cadáveres de fallecidos en este hospital a SFH, como mínimo, entre el año 2009 y enero y febrero de 2010, y finalmente, la conducta del Ayuntamiento de L'Hospitalet es constitutiva de una recomendación consistente en el envío de misivas al HUB y al HGH con indicaciones relativas a cuál era la empresa autorizada para realizar los traslados».

Aparte de la consideración de conductas tipificadas en el artículo 1.1 de la LDC desde el punto de vista de defensa de la competencia y como tal perseguidas y sancionadas en este ámbito, la imposición de obstáculos para el traslado de cadáveres constituye una restricción a la competencia, puesto que se limita a los operadores la capacidad de prestar íntegramente los servicios funerarios y que, a juicio de esta ACREA y de otras autoridades de competencia, supone una transgresión del principio de eficacia nacional de las autorizaciones que prevé la Ley 17/2009.

Por este motivo, esta ACREA plantea que se eliminen de todas las ordenanzas y reglamentos las restricciones al traslado de cadáveres, salvo que por sus características concretas sea preciso establecer alguna medida de control por razones de salud pública.

5.4. Otras conductas observadas en diversos servicios

Con relación a los asuntos analizados, en las siguientes líneas se detallan determinadas conductas anticompetitivas que se han observado en distintos servicios en el ámbito de los servicios funerarios.

5.4.1. Fijación de precios y reparto de mercado en licitaciones para la grabación de lápidas (art. 1 de la LDC)

- Resolución TDC/SAN/2/2012, dictada por el Tribunal para la Defensa de la Competencia de Castilla y León en el asunto «Marmolistas de Valladolid» que finalizó con la imposición de una sanción por importe de 16.562.11 euros.

Con ocasión del seguimiento de una resolución del Tribunal para la Defensa de la Competencia de Castilla y León, se comprobó que en las licitaciones que se realizaban para la grabación de lápidas se podían estar produciendo determinadas conductas colusorias.

En la citada resolución se indica que *«Es evidente que a pesar de una libre concurrencia a la licitación pública de NEVASA, el hecho de falsear la presentación de licitaciones con un claro turno de ganadores y de ajustar precios entre los licitadores es una actividad colusoria [...]»* Subrayado propio.

5.4.2. Presunto acuerdo entre residencia de mayores y empresa funeraria para la prestación de servicios (art. 1 de la LDC)

- Resolución TDC/SAN/16/2017 dictada por el Tribunal para la Defensa de la Competencia de Castilla y León en el asunto «Residencias de Navahondilla y Casavieja» que finalizó con el archivo de las actuaciones y la no incoación de procedimiento sancionador.

A pesar de que el asunto referido finalizó sin incoarse procedimiento sancionador alguno, se ha querido hacer mención de la denuncia presentada, dado que estas prácticas pueden estar produciéndose en algunos hospitales y centros de personas mayores como ya se ha hecho mención en el presente trabajo. En este caso, aunque el Tribunal declarara el archivo de las actuaciones, instó a las residencias implicadas (una de ellas de titularidad municipal) a realizar determinadas actuaciones y adaptaciones en los contratos de admisión a fin de garantizar la libertad de los residentes o familiares para contratar con la empresa funeraria de su elección.



La denuncia se presentó «[...] por un posible pacto con una empresa del sector funerario, que supone la realización de prácticas prescriptoras que colocan a unos competidores en situación de desventaja frente a otros. Concretamente la denuncia se refería a un posible acuerdo de la dirección de las citadas residencias de ancianos con una empresa del sector funerario por imposición, a los familiares de los ancianos fallecidos, de la contratación con una empresa determinada, recibiendo las citadas residencias una comisión por cada fallecimiento contratado por esa empresa funeraria».

Por último, por ser novedoso a juicio de esta ACREA, se detallan a continuación las características de dos asuntos recibidos recientemente en esta autoridad de competencia, relacionado con los servicios funerarios.

El primero de ellos se refiere a la negativa reiterada de un ayuntamiento de Andalucía, que ha sido incoado en un expediente sancionador actualmente en fase de instrucción, a conceder una licencia para la apertura de un tanatorio (sala de duelos) en la localidad, a pesar de que en el momento de realizarse la solicitud no existía instalación alguna de esta naturaleza en el municipio.

Según se desprende de la información publicada, lo que provocó la actuación de la Administración fue la decisión adoptada por el ayuntamiento de proporcionar unos servicios funerarios gratuitos a la población censada en el municipio e, igualmente, la intención de construir un tanatorio y crematorio municipal en la parcela del cementerio, habiendo podido ello condicionar las reiteradas negativas del ayuntamiento impidiendo el acceso al mercado de la empresaria interesada en prestar los servicios de velatorio⁴⁰.

Si loable es la actuación del ayuntamiento ofreciendo servicios tan necesarios como los funerarios de forma gratuita a sus ciudadanos, con independencia de la resolución del expediente sancionador incoado por la presunta infracción a la LDC, la actuación de este es claramente contraria a la obligación de las Administraciones públicas de promover la competencia efectiva entre operadores. El ayuntamiento, en este caso, actuaba como organismo regulador en la concesión de la licencia de apertura del establecimiento privado y, a la vez, imponía barreras insalvables de acceso al mercado de servicios funerarios al operador que intentó durante varios años iniciar su actividad, con el fin último de convertirse en el único prestador de estos servicios en el municipio. Se produce, pues, un intento de involución en la liberalización de los servicios funerarios operada mediante el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, al que se ha hecho mención con anterioridad.

El segundo de los asuntos trata de la decisión de un operador de instalar un crematorio en una determinada localidad en la que, según se indica, existe una sola instalación (de titularidad municipal). El operador ha solicitado la instalación del crematorio en las instalaciones de un tanatorio existente en la actualidad, que es de su propiedad y posteriormente también solicitó, si no era posible lo anterior, la instalación en el recinto del cementerio, en el que se encuentra el crematorio municipal.

Sin entrar a valorar, en este momento, los aspectos comunicados, es necesario recordar que el establecimiento de restricciones que dificultan el acceso de nuevos operadores a un determinado servicio o actividad pueden ser contrarias a normas estatales o autonómicas o a las adoptadas como consecuencia de la transposición de las normas comunitarias. Todo ello sin perjuicio de que se pueda incurrir en alguna de las conductas anticompetitivas previstas en la LDC.

⁴⁰ <https://serviciosfunerarios.fuentesdeandalucia.org/index.php/fuentes-de-andalucia-un-nuevo-enfoque-de-los-servicios-funerarios/>
<https://www.andaluciacentro.com/sevilla/ecija/fuentes-de-andalucia/20828/fuentes-de-andalucia-ofrece-entierros-completamente-gratuitos-para-todos-sus-ciudadanos>



A juicio de esta ACREA la instalación de un crematorio es susceptible, sobre todo por razones de medio ambiente y de salud pública, de estar sometida al régimen de autorización previsto tanto en el artículo 5 y desarrollado en el 17 de la LGUM, como en el artículo 7.3 a) de la Ley 17/2009, pero dicho sometimiento debe realizarse con las garantías necesarias de tal forma que no se produzca la exigencia de requisitos, trámites o condiciones, que no sean adecuados para proteger la salvaguarda del interés general, debiendo cumplir los requisitos exigidos las condiciones previstas en el artículo 9 de la Ley 17/2009.



6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sector funerario demanda la promulgación de un marco general que regule las condiciones de acceso y ejercicio a la prestación de servicios funerarios adaptada a los principios de una buena regulación económica recogidos en nuestro ordenamiento jurídico y en la normativa comunitaria, que garantice la existencia de una competencia efectiva en este mercado y que asegure la libre elección por parte del consumidor, con una mejor información sobre los servicios funerarios y sus precios.

Como ya se indicaba en el preámbulo del proyecto de ley de servicios funerarios, cuya tramitación decayó, ajustándose a dicho marco general se garantizaría el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, eliminando trabas que resultan injustificadas o son desproporcionadas, delimitando las condiciones suficientes con las que los prestadores de servicios habrían de realizar su actividad de forma que no se generasen riesgos para la salud pública, a la vez que se garantizaría la calidad de los servicios, la libre elección de prestador y la protección de los consumidores y usuarios de servicios funerarios.

Este nuevo marco sería la base para que las comunidades autónomas legislaran en el ámbito de sus competencias y adaptaran la misma a la realidad de su territorio, propiciando con ello un entorno de seguridad jurídica a los municipios.

No obstante, aun siendo este el escenario, la administración local debe adaptar sus normas a los principios de una buena regulación económica, motivada por la aplicación directa de la normativa de transposición de la Directiva de Servicios, de la LGUM y de la LBRL.

A la vista de todo lo expuesto, se realizan las siguientes recomendaciones que tienen como objetivo fortalecer y aumentar la competencia entre los distintos operadores que interactúan en el ámbito de los servicios funerarios:

- 1) Con relación a la normativa básica reguladora de los servicios funerarios, por parte del Estado y/o por las comunidades autónomas debe acometerse una regulación integral de los mismos adaptada a los principios de una buena regulación económica que vaya más allá de la sanidad mortuoria y que regule cuestiones económicas, de competitividad, de libre elección de las personas consumidoras y usuarias, etc.

Es conveniente establecer mediante normativa aplicable a todas las Administraciones públicas, los requisitos básicos de la prestación de los servicios funerarios y mortuorios, respetando las competencias autonómicas y la autonomía municipal, pero posibilitando la actividad de los distintos operadores sin más dificultades que las estrictamente necesarias.

Dicha regulación supondría una mayor seguridad jurídica para los operadores de los servicios funerarios y favorecería, además, la adecuación de las ordenanzas y reglamentos municipales a un ordenamiento jurídico más claro y preciso en estos servicios de primera necesidad. En concreto, y sin perjuicio de otras que se consideren, debería referirse a:

- Garantizar la transparencia de precios y servicios ofertados a disposición de los usuarios que los contratan, en un momento particularmente difícil, y regular las obligaciones de información de los prestadores de servicios funerarios, que deben ponerse a disposición de los consumidores y usuarios de forma gratuita y fácilmente accesible y a través de diferentes medios y soportes. A fin de proteger los derechos de las personas consumidoras, la comunicación de los citados precios fijados por los distintos operadores sí que podría entenderse beneficiosa para la competencia por cuanto contaría con información más precisa y diversa que le ayudaría a decidir sobre el operador y los productos a los que dirigiría su demanda.



- Delimitar las relaciones entre aseguradora, funeraria y tomador del seguro, herederos o familiares, en los seguros de decesos o de defunción y también en otros productos similares o sustitutivos (como, por ejemplo, los productos de prenecesidad), de manera que se garantice una efectiva libertad de elección tanto de operadores como de servicios a prestar por los mismos cuando se produzca el fallecimiento. Así, deberían arbitrarse, entre otros, procedimientos ágiles y fácilmente accesibles (correo electrónico, página web de la compañía aseguradora, espacios propios para asegurados en internet) para ofrecer a las personas usuarias una relación de funerarias, y una relación valorada y perfectamente comprensible de los servicios de los que puede hacer uso, incluido el uso de tanatorio/velatorio, para que, de forma inmediata, pudieran ejercer su derecho a elección.

Un mecanismo que podría articularse es que las aseguradoras de decesos, al comunicar las actualizaciones de primas, indicaran a sus asegurados los proveedores de servicios funerarios que pueden elegir, indicando las principales características y los precios de los servicios a los que pueden optar por tenerlos cubiertos por sus pólizas.

Con este tipo de información, entre otras actuaciones, se potenciaría el ejercicio del derecho a la elección del operador funerario establecido en el artículo 106 quáter de la LCS.

- Introducir la obligación de las aseguradoras de reportar al tomador, familiares o herederos, el coste detallado con importes desglosados por cada uno de los servicios prestados, con entrega de las facturas correspondiente. Ello garantizaría, en su caso, la reclamación de los importes que no han sido utilizados de la póliza contratada.
- Instaurar un registro similar al implantado por la Ley 20/2005, de 14 de noviembre, sobre la creación del Registro de Contratos de Seguros de cobertura de fallecimiento, que permita obtener, de forma ágil y extremadamente rápida, información sobre la eventual existencia de un seguro de decesos o de cualquier otro producto que cubra los gastos funerarios. No es poco frecuente el desconocimiento de familiares sobre los seguros de decesos formalizados por sus parientes, lo que puede provocar que se abonen innecesariamente importantes cantidades por los servicios prestados por la funeraria elegida, y que posteriormente no se solicite de la aseguradora el importe a que tienen derecho por estar establecido en la póliza formalizada.
- Incluir la prohibición de que en los centros hospitalarios, residencias de personas mayores y otros centros similares puedan convertirse en prescriptores de determinados operadores en detrimento de otros, protegiendo de esa forma la libre elección de prestadores y de servicios por los ciudadanos y favoreciendo la competencia entre las empresas funerarias. En dichos centros podrían implementar medidas de información al respecto.
- Asegurar el acceso a todos los operadores funerarios, siempre que exista disponibilidad, en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias en los tanatorios de titularidad pública con independencia de que la gestión pueda ser privada; y que se considere la posibilidad de declarar como esencial las infraestructuras de tanatorio en aquellos municipios con un solo establecimiento o cuando se considere que objetivamente es necesario para garantizar que los operadores pueden competir de forma eficaz, siempre que se cumplan las condiciones necesarias para ello (*Vid.*, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo número 2567/2016, de 9 de diciembre y 1689/2019, de 10 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª)).
- Crear un registro estatal de carácter estrictamente informativo de prestadores de servicios funerarios y mortuorios que aporte mayor transparencia en el mercado y que sirva de elemento de información para todos los intervinientes en el mismo.



- 2) Con independencia de la necesidad señalada en el punto anterior de aprobar una norma integral de los servicios funerarios por parte del Estado y/o de las comunidades autónomas, los ayuntamientos deben adaptar sus ordenanzas, reglamentos y actuaciones a los principios de una buena regulación recogidos en las Leyes 17/2009 y 25/2009, en la LGUM, así como en las Leyes 39/2015 y 40/2015 y respetar las normas de competencia. En concreto, deben tener en cuenta las siguientes cuestiones:
- Revisar la exigencia de una autorización para la prestación de los servicios funerarios en el municipio, dado que este medio de intervención administrativa solo está justificado cuando en una norma con rango legal se motive suficientemente la necesidad de esta sobre la base de una razón imperiosa de interés general, y se acredite su proporcionalidad (esto es, que no existe una alternativa menos restrictiva que permita obtener el mismo resultado) y que no sea discriminatorio. En este sentido, sería recomendable la sustitución del régimen de autorización para la prestación de los servicios funerarios por la presentación de una declaración responsable.
 - Eliminar, en todo caso, la exigencia de que los operadores obtengan una nueva autorización cuando ya hayan sido autorizados en otro municipio, dado que se trata de un requisito prohibido por el artículo 4.2 de la Ley 17/2009 y del artículo 18. 2 a) 2º de la LGUM.
 - Examinar los requisitos innecesarios y, en algunos casos prohibidos para la obtención de las autorizaciones, tales como: número mínimo de vehículos para prestar el servicio; número mínimo de féretros; locales adecuados y, en ocasiones, que dichos locales se encuentren en el propio municipio; contar con una plantilla de personal determinada; requisitos de solvencia y garantía financiera y seguros de responsabilidad civil; experiencia mínima en el sector; ámbitos de actuación obligatorios; la vigencia limitada de las autorizaciones y el silencio administrativo.
 - Revisar igualmente los requisitos asociados al ejercicio de la actividad, como son los precios y horarios aprobados por los ayuntamientos; reservas de actividad a favor de empresas radicadas en el municipio; imposición desigual de las prestaciones forzosas, al imponer a determinados operadores para bonificar los sepelios a personas o familias que no disponen de medios económicos o cuando lo acuerde la autoridad judicial. Debe establecerse claramente que esta exigencia se extiende a cualquier operador, público o privado.
 - Evitar, en el caso de la regulación específica de los tanatorios y crematorios, la exigencia de prestar obligatoriamente el servicio de tanatorio/velatorio a las empresas funerarias y, sobre todo, la de disponer de un tanatorio propio.
 - Asegurar el acceso de todos los operadores de servicios funerarios, en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias en los tanatorios de titularidad pública, con independencia de que la gestión pueda ser privada. A tal efecto, en los pliegos que sirvan de base para la externalización de cualquier actividad o servicio relacionada con los servicios funerarios, debe establecerse de forma clara y explícita esta obligación con la advertencia de que su incumplimiento produciría la resolución del contrato y la imposición de las penalidades establecidas en los documentos contractuales. Igualmente, velarán porque estas condiciones se cumplan en aquellas instalaciones públicas gestionadas directamente por los ayuntamientos o por sus entes instrumentales.



Con relación a lo anterior, podría ser muy positivo que las autoridades de competencia establezcan criterios que puedan servir de orientación a los ayuntamientos en el momento de redactar los pliegos para externalizar los servicios. La formación impartida por los órganos especializados también podría ser un cauce adecuado para la promoción de la competencia en las licitaciones públicas.

- Suprimir la necesidad de que los tanatorios y crematorios estén situados en los cementerios o asociados a tanatorios, así como los requisitos relativos a número de tanatosalas y plazas de aparcamientos, entre otros, que pueden suponer barreras muy importantes para la entrada de nuevos operadores en los mercados de servicios funerarios. Además, en el caso de los hornos crematorios, debe analizarse si la imposición del requisito de distancias mínimas entre estas instalaciones y las zonas pobladas puede ser sustituido por otro menos restrictivo para la competencia que garantice la salvaguarda de la protección de la salud y del medioambiente. En cualquier caso, deben eliminarse los requisitos relativos a las instalaciones mínimas de tanatorios, con el fin de obtener la autorización municipal.
- 3) Con relación a la conveniencia de establecer mecanismos que garanticen o potencien el derecho de la ciudadanía a la libre elección del operador funerario y que, al mismo tiempo, incidan en una mayor transparencia y conocimiento de los servicios prestados, es recomendable que los ayuntamientos dispongan de puntos de información en hospitales, residencias de mayores y otros edificios públicos que permitan a los ciudadanos interesados informarse sobre los operadores existentes, así como de las condiciones económicas y de prestación de los servicios.
 - 4) En lo que respecta a la LDC, los ayuntamientos tienen a su disposición a las distintas autoridades de competencia para comunicar cualquier indicio que conozcan sobre conductas colusorias del artículo 1 de la LDC (acuerdos sobre precios o condiciones, repartos de mercados, etc.) o del artículo 2 de la LDC por abuso de la posición dominante de operadores. En dichos supuestos, serán los órganos de defensa de la competencia los que entenderán de estas presuntas actuaciones anticompetitivas.
 - 5) Por último, se considera esencial establecer cauces de colaboración entre las administraciones, dado que favorecerá el nivel pro competitivo de las ordenanzas y reglamentos municipales, respetando la autonomía municipal en el marco de la ordenación general del Estado y de las comunidades autónomas en el ámbito de los servicios funerarios. En este sentido, se debe propiciar la participación de los ayuntamientos en el seno de los órganos competentes para el estudio de la regulación integral de los servicios funerarios, bien a través de las Conferencias Sectoriales o de cualquier otro órgano con competencia en la materia. A este respecto, se debe valorar la posibilidad de redactar modelo de ordenanzas tipo consensuadas que se pudieran adaptar posteriormente a las peculiaridades de cada municipio y que pueda paliar la carencia de recursos de esta administración para atender esta materia.



7. DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA

Además de la información extraída de los distintos informes y pronunciamientos de autoridades de competencia en el ámbito de la promoción y defensa de la competencia, así como en el de la unidad de mercado, para la realización del presente trabajo se han utilizado, entre otros, los siguientes estudios y documentos:

- Estudio «El sector de los servicios funerarios en Galicia desde el punto de vista de la competencia» elaborado en diciembre de 2008 por la Universidad de La Coruña, promovido y financiado por el Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia.
- Estudio sobre los servicios funerarios en España, de 28 de junio de 2010, elaborado conjuntamente por los Ministerios de Economía y Hacienda y de Sanidad y Política Social.
- Estudio «El sector funerario en la Comunidad Autónoma de Euskadi». Elaborado en 2010 por el Servicio Vasco de Defensa de la Competencia.
- Estudio «El uso del tanatorio y sus efectos sobre la competencia en los servicios funerarios». Julio de 2016. Elaborado por la ACCO. Referencia ES 11/2015.
- «Guía para la adecuación de las ordenanzas y reglamentos municipales sobre servicios funerarios en términos de competencia», de julio de 2016, elaborada por la ACCO. Referencia GU 04/2016.
- «Guía de consenso sobre sanidad mortuoria». Grupo de trabajo constituido entre representantes del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y de las Comunidades Autónomas. Aprobada en Comisión de Salud Pública el día 24 de julio de 2018.
- Trabajo de investigación de la ACREA sobre la «Adaptación normativa de las ordenanzas municipales de servicios funerarios en Andalucía: Directiva Europea 2006/123».



ANEXO

ANÁLISIS DE LAS APORTACIONES RECIBIDAS EN LA CONSULTA PÚBLICA SOBRE EL DOCUMENTO DE TRABAJO “RECOMENDACIONES PARA FACILITAR EL ACCESO Y PROMOVER LA COMPETENCIA EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS”

En el presente documento se analizan las distintas alegaciones y observaciones realizadas, tanto por el Servicio de Defensa de la Competencia de la Generalitat Valenciana, como por las empresas aseguradoras, de servicios funerarios y asociaciones del sector, en el trámite de consulta pública abierto en el marco del Proyecto Municipios y Competencia en relación al trabajo sobre “Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la competencia en el sector de los servicios funerarios”.

A continuación, se detallan las observaciones realizadas por el Servicio de Defensa de la Competencia de la Generalitat Valenciana, pasando a valorarse en segundo lugar las efectuadas por el sector empresarial del mercado de referencia.

1. SERVICIO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE LA GENERALITAT VALENCIANA

Por el Jefe del Servicio de Defensa de la Competencia se realiza la siguiente observación:

«En la página 9 (Tabla 1. Normativa de las CCAA), sí existe una modificación posterior a la Directiva de Servicios, aunque anterior a la LGUM y a la Ley 25/2009. Se trata del Decreto 195/2009, de 30 de octubre, del Consell, por el que se aprueba la modificación del reglamento por el que se regulan las prácticas de policía sanitaria mortuoria en el ámbito de la CV, aprobado por Decreto 39/2005) [...]

Es cierto que en el mismo no se cita la DS, pero en su preámbulo se justifica la modificación con los siguientes argumentos: “(...) lo que se pretende con esta reforma es la mejora de los aspectos técnicos del Decreto que, por su complejidad y trascendencia práctica, necesitan ser revisados para adecuarse a la realidad social, eximiendo así de un estricto control administrativo-sanitario que hoy en día no tiene justificación y agilizando los procedimientos ya existentes que ralentizan la eficacia y eficiencia de la administración. (...) Se ha suprimido la competencia de la Generalitat para la homologación de medios materiales ... que han sido sustituidos por las certificaciones de conformidad emitidas por organismos de control debidamente autorizados....

Además, este mismo Decreto de 195/2009 deroga expresamente el Decreto 12/1995, de 10 de enero, del Consell, por el que se autoriza la instalación de tanatorios en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana y se regulan los requisitos mínimos que deben tener estos establecimientos funerarios para su funcionamiento (...).”

1.1 Sobre la normativa referenciada en la página 9 del documento

Se incluye una nota al pie que hace referencia a la norma aprobada por el Consell que modifica el reglamento que regula las prácticas de policía sanitaria mortuoria en la Comunidad Valenciana.

1.2 Sobre la denominación de la Comunidad Autónoma (Comunitat Valenciana o Comunidad Valenciana)

Se rectifican los errores detectados en la denominación de la comunidad autónoma.



2. ASEGURADORAS

2.1. OCASO S.A.

OCASO S.A. (en adelante OCASO, la aseguradora o la empresa alegante), compañía de seguros y reaseguros, perteneciente al Grupo de Empresas Ocaso, es una empresa que se dedica a la venta de seguros de distintos tipos, tanto del ramo de vida como de no vida, encontrándose, entre estos últimos, el seguro de decesos.

Previamente a realizar el análisis de las alegaciones efectuadas por esta entidad aseguradora, conviene hacer constar que el documento realizado está centrado en el sector de los servicios funerarios, analizando de forma mínima y tangencial el mercado conexo de los seguros, en este caso el de decesos. No es, por tanto, el objetivo del documento, ni por su contenido ni por sus destinatarios (ayuntamientos) analizar restricciones ni prácticas declaradas anticompetitivas en el mercado del seguro de decesos, aunque la relación con los servicios funerarios es indudable.

Bajo esta premisa se analizan a continuación las consideraciones realizadas por la aseguradora:

2.1.1. Sobre la naturaleza jurídica del seguro de decesos como seguro de prestación de servicios en el ámbito funerario: regulación

2.1.1.1. Errónea referencia, en el apartado de recomendaciones, al objeto del contrato de seguro de decesos en el que la compañía de seguros se compromete a abonar una suma de dinero

En síntesis, se refiere esta alegación a lo inadecuado de la expresión «*se compromete a sufragar*», por cuanto entiende la aseguradora que de tal expresión se deriva el compromiso de la aseguradora al pago de una suma y no, como establece la norma, a la prestación de un servicio.

En efecto, nos encontramos ante un seguro de prestación de servicios en el cual la empresa aseguradora es responsable de su prestación. Mientras que el principal compromiso que adquiere una aseguradora en el caso de un seguro de vida es el pago de un capital cuando se produce el siniestro, en el caso de los seguros de no vida (caso del de decesos) lo nuclear se centra en la prestación de los servicios derivados de la defunción (entre otros y generalmente como más contratados, el suministro del féretro, traslados del cadáver, tanatorio o sala de vela, etc).

No tiene la aseguradora, por tanto, la obligación de comprometerse al pago de una suma de dinero, pues ese sería el objeto de otro tipo de seguros, como los de vida. Lo realmente determinante es que se presten los servicios funerarios que se han pactado en la póliza, aunque, no obstante, existirá obligación de reintegrar al tomador o a sus herederos la diferencia entre la cantidad asegurada y el coste de los servicios prestados si estos son menores (artículo 106 bis de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro (en adelante, LCS). Igualmente, dentro del derecho a la libre elección del prestador del servicio funerario, con los límites y condiciones establecidos en el contrato, el tomador o sus herederos tendrán derecho a recibir la suma asegurada si los servicios se han realizado por otros medios distintos a los ofrecidos por la compañía aseguradora, no siendo responsable esta de la calidad de los servicios prestados (arts. 106 *bis* y *quater* de la LCS).



En todo caso, cuando en el trabajo realizado se hace mención a la expresión «sufragar los gastos», lo que se pretende expresar es que la aseguradora ha de costear o satisfacer los servicios funerarios pactados en la póliza, arbitrando los medios para una correcta prestación de estos atendiendo a la póliza suscrita en su día, o bien abonando a quien corresponda el importe pactado en los supuestos previstos en la LCS y disposiciones complementarias. En ningún caso se ha pretendido vincular el servicio contratado al compromiso del pago de una cantidad de dinero, pero sí a garantizar a su costa la prestación de los servicios pactados en la póliza.

Similar descripción del seguro de decesos se realiza en el informe y propuesta de resolución de la Dirección de Competencia de la CNMC en el expediente C/1304/22, ELYSIUS/INCA¹, que ha dado lugar a la Resolución del Consejo C/1304/22, cuando cataloga a este tipo de seguro como «[...] **una categoría de seguro de no vida que cubre los gastos** derivados del entierro/incineración del asegurado y que, en función de la póliza contratada, puede incluir otras coberturas vinculadas al servicio funerario». Que cubra o sufrague los gastos derivados del fallecimiento de una persona no afecta a su condición de contrato de prestación de servicios, en el cual solo debe procederse al pago de una cantidad en los supuestos encuadrados en la ley.

Igualmente, en el informe y propuesta de la Dirección de Competencia de la CNMC en el expediente C/1086/19 SANTA LUCÍA/FUNESPAÑA² se indica que «*El seguro de deceso es una categoría de seguro de no vida que cubre los gastos derivados del entierro/incineración del asegurado y que, en función de la póliza contratada, puede incluir otras coberturas vinculadas al servicio funerario. Se trata, por tanto, de un seguro de prestación de servicios, siendo la empresa aseguradora la responsable de garantizar su prestación [...]*».

Entre las acepciones que contiene el diccionario de la Real Academia Española para las palabras «cubrir» y «sufragar» se encuentran, entre otras, las relativas a «costear» o «satisfacer», no perdiendo el seguro de decesos su naturaleza de prestación de servicios, tal y como sostiene la autoridad nacional de competencia en los ejemplos anteriores y como también lo entiende esta autoridad autonómica.

Por su parte, respecto a la prestación directa de los servicios funerarios por parte de las aseguradoras, debe tenerse en cuenta, y a ello se ha hecho mención en resoluciones de autoridades de competencia (entre otras, Resolución del Consejo de la Competencia de Andalucía S/08/2021, Tanatorio Fernán Núñez), lo establecido en el artículo 5 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, al establecer las operaciones que le están prohibidas. Así, en su punto 1 dispone que quedan prohibidas:

«b) *Cualquier otra actividad comercial y la prestación de garantías distintas de las propias de la actividad aseguradora [...]*».

Igualmente, define en su artículo 6.1 a la entidad aseguradora como «Una entidad autorizada para realizar, conforme a lo dispuesto por esta Ley o por la legislación de otro Estado miembro, actividades de seguro directo de vida o de seguro distinto del seguro de vida».

Ello no obsta, a nuestro juicio, para que los servicios puedan prestarse, a elección de los familiares del asegurado, por entidades relacionadas con la aseguradora cuyo objeto social incluya las actividades propias de los servicios funerarios, siempre que tal relación respete el derecho de elección de los consumidores y no se produzcan conductas anticompetitivas como consecuencia de la relación existente entre funerarias y aseguradoras, obstaculizando la competencia entre operadores mediante la realización de conductas prohibidas en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

¹ <https://www.cnmc.es/sites/default/files/4311128.pdf>

² https://www.cnmc.es/sites/default/files/3337641_4033.pdf



No obstante, atendiendo a esta alegación y para mayor claridad, se ha modificado el contenido del párrafo afectado (página 14), que queda redactado como sigue:

«Además, cabe señalar que el mercado de los servicios funerarios se encuentra verticalmente relacionado con el sector de los seguros, a través de las contrataciones de seguros de decesos, de forma que repercutiendo la aseguradora una cuota mensual al contratante del seguro, esta se obliga a prestar los servicios funerarios pactados en la póliza para el caso en que se produzca el fallecimiento de la persona asegurada, correspondiendo al tomador o, en su defecto, a los herederos, el exceso de la suma asegurada sobre el coste de los servicios prestados...».

2.1.1.2. No es correcta la afirmación de que el mercado de los servicios funerarios se encuentra verticalmente relacionado con el sector de los seguros. También alega la aseguradora o caso sobre la afirmación en el documento de que se está produciendo un fenómeno de concentración vertical

La entidad alegante indica, continuando con la afirmación relativa al compromiso de «sufragar» los gastos ocasionados en caso de fallecimiento según se indica en la página 14 del documento, cuestión que ha sido analizada en el apartado anterior, que no es precisa la información que se realiza en la misma página 14 en la que se indica que *«el mercado de los servicios funerarios se encuentra verticalmente relacionado con el sector de los seguros»*, además de hacer mención a lo indicado en la página 15 del documento, cuando expresa que *«[...] se está produciendo un fenómeno de concentración vertical, integrándose las principales compañías aseguradoras en el mercado de empresas funerarias»*.

Con relación a la observación atinente a que los servicios funerarios se encuentran verticalmente relacionados o integrados con el sector de los seguros, a continuación, se citan algunas referencias de distintas resoluciones de autoridades de competencia que se refieren a esta cuestión:

- Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Expediente C/1086/19 Santa Lucía/Funespaña. Resolución de 7 de septiembre de 2021.

Se refiere a la opinión de una aseguradora de decesos (Santa Lucía S.A) que admite la integración vertical de dos empresas de servicios funerarios (Albia y Funespaña) *«con empresas de seguros de decesos que operan tanatorios, crematorios y cementerios en toda España»*.

- En el resumen de concentraciones autorizadas en el mes de diciembre de 2022 que la CNMC publica en su página web (<https://www.cnmc.es/prensa/concentraciones-diciembre-cnmc-20230119>) se indica que «Tanatorios de Córdoba S.A. es una empresa dedicada a los servicios funerarios, incluidos los servicios de tanatorio, crematorio y cementerio. Realiza estas actividades en la provincia de Córdoba, a través de sus instalaciones de tanatorio y de crematorio. Está controlada conjuntamente por ASC-FUNESER y por Albia. **Ambas matrices pertenecen a grupos empresariales activos en seguros de decesos y verticalmente relacionadas con la adquirida**». (La letra en negrita ha sido añadida Por este ACREA).
- Resoluciones de 3 de marzo y 9 de junio de 2021, del Consejo de la Competencia de Andalucía, números S01/2021, Tanatorios Provincia de Huelva y S/08/2021, Tanatorio Fernán Núñez, respectivamente, que igualmente hace mención a la integración vertical de empresas de servicios funerarios y empresas aseguradoras de decesos:



«A ello hay que añadir que estas compañías aseguradoras tienen como filiales sus propias empresas funerarias (Albia es filial de Santa Lucía, Servisa de Ocaso y Gesmap de Mapfre). Esto supone la integración vertical del sector funerario y da lugar a cuestiones no exentas de polémicas».

Con relación a la concentración de empresas de seguros de decesos con prestadoras de servicios funerarios, basta acudir al portal de internet de la CNMC para detectar el importante número de peticiones que se presentan en dicha autoridad. A modo de ejemplo, se enumeran algunas de dichas solicitudes (con independencia del resultado final del expediente tramitado):

- Expediente C/1616/22 ASV FUNESER/VALLEJO Y LINARES.

Aunque tanto la sociedad adquirente (ASV Funeser) como la adquirida (Vallejo y Linares) se dedican a la prestación de servicios funerarios, la primera es propiedad exclusiva del Grupo Ausivi S.L.U, que también ostenta control sobre la empresa de seguros Meridiano S.A. Ver www.cnmc.es/sites/default/files/4300401.pdf

- Expediente C/1302/22 ASV FUNESER/VIRGEN DE LOS REMEDIOS.

Igual explicación que en el caso anterior.

- Expediente C/1283/22 ALBIA/JORDIAL (Activos).

Aunque tanto la sociedad adquirente (Albia Gestión de Servicios S.L.U) como la adquirida (Jordial S.L.) se dedican a la prestación de servicios funerarios, la primera pertenece al Grupo Santa Lucía, que se encuentra activo en el sector de los seguros, tradicionalmente en el segmento de seguros de no vida, entre ellos en el de deceso. Ver www.cnmc.es/sites/default/files/4177230.pdf

- Otros expedientes: C/1272/22 ALBIA/FUNERARIAS CANARIAS, c/1086/19 SANTA LUCÍA/FUNESPAÑA, etc.

Esta muestra de expedientes tramitados ante la autoridad nacional de competencia asevera la realidad del sector en este aspecto e indica el proceso de concentración de empresas aseguradoras de decesos y empresas prestadoras de servicios funerarios.

Por otra parte, otra muestra más de este proceso de concentración de empresas de servicios funerarios y aseguradoras se refleja en el artículo publicado en la página <https://www.larazon.es/economia/20220425/e5zvf27l5bm5lqgge7dque5tu.html> que hace referencia a que *«El negocio funerario en España vive un marcado proceso de concentración que ha supuesto la desaparición de unas 360 pequeñas empresas en el último lustro, un 25 % del total, con fondos de inversión y compañías aseguradoras comprando y ganando cuota en un mercado que movió unos 1.700 millones de euros en 2021».*

Dicho lo anterior, como antes se ha indicado, coincidimos, como no puede ser de otra forma, en que la empresa aseguradora de decesos se obliga mediante el contrato a la prestación de un servicio, en este caso derivado del fallecimiento de un asegurado. No se obliga, inicialmente, al pago de cantidad alguna, pero no es menos cierto que las tradicionales empresas de servicios funerarios (las funerarias) se están integrando en grandes grupos de los que forman parte las aseguradoras. De ahí el proceso de concentración al que se hace referencia en el trabajo que es objeto de las presentes alegaciones.

2.1.2. Función económica y social del seguro de decesos

En otro apartado de sus alegaciones, Ocaso, hace alusión a la función económica y social que cumple el seguro de decesos al evitar problemas en la contratación de un servicio funerario en un momento especialmente emotivo para las familias, que debe ser contratado de inmediato, sin contar con experiencia y



sin poder comparar precios debidos a todas estas cuestiones.

Añade la aseguradora que *“Mediante la contratación del seguro de decesos, de forma sosegada y con posibilidad de comparar compañías, la implantación y calidad de sus servicios y sus respectivas ofertas de precios, los consumidores evitan todos estos problemas y toman decisiones informadas».*

Añade que estas son las circunstancias esenciales que explican el éxito de este tipo de seguro de naturaleza voluntaria.

No le falta razón a la alegante cuando se refiere a la importancia del seguro de decesos y a las importantes funciones que cumple en la sociedad, pero no solo por la tranquilidad de sentirse protegido por una póliza suscrita que le garantiza la atención en el caso de producirse el siniestro en una actividad tan desconocida y en la que una nota característica es la inexperiencia del familiar que asume el protagonismo en la gestión del funeral, sino también porque el elevado coste de un servicio funerario y el deseo de que cuando se produzca el fallecimiento del asegurado no sean sus familiares los que tengan que realizar un importante desembolso económico, inclina a muchos ciudadanos a contratar este seguro que va abonando en la mayoría de los casos mensualmente y que le garantiza la prestación del servicio, incluso siendo conscientes de la posibilidad de que la cantidad final abonada por el seguro pueda exceder del coste del mismo.

Es cierto que también los consumidores tienen la posibilidad de elegir su compañía aseguradora de forma sosegada y con posibilidad de comparar empresas, precios y características de los servicios que contratan. Estamos de acuerdo en esta apreciación. pero el verdadero problema que se le plantea al ciudadano no es la contratación del seguro, para lo cual puede informarse de distintas formas. El problema se plantea al elegir qué empresa de servicios funerarios se hará cargo del servicio. Para eso no está suficientemente informado y se encuentra normalmente en manos de la aseguradora.

Sería interesante plantearse la posibilidad de que las aseguradoras, cada vez que comunican la actualización de las primas a satisfacer por las pólizas suscritas, comunicaran igualmente los proveedores de servicios funerarios que pueden elegir en el caso de producirse el siniestro, indicando las principales características de los servicios a prestar de los comprendidos en el contrato de seguro suscrito, así como el importe de estos. Estas comunicaciones mejorarían sin duda la capacidad de decidir qué proveedor le prestará los servicios, potenciando el ejercicio del derecho a la libre elección contemplado en la normativa actual.

Compara la aseguradora el seguro de decesos con el de asistencia sanitaria. Y a los efectos que nos ocupan, a juicio de esta Agencia, no pueden compararse en lo que se refiere a la prestación de los servicios, aunque sí en cuanto a la contratación del seguro. En los seguros de asistencia sanitaria, por lo general, se abona una cuota (igual que ocurre en el de decesos) disponiendo el asegurado en todo momento de un listado (en la actualidad lo normal es que sea a través de la aplicación web de la compañía aseguradora) de los y las profesionales que tiene a su disposición para las distintas especialidades y conoce con anterioridad las que están incluidas en sus contratos y qué importes ha de abonar en el supuesto de acudir a consultas, pruebas diagnósticas y demás atenciones médicas que no estén cubiertas total o parcialmente por el contrato suscrito. Esto, es evidente, no ocurre en el seguro de decesos.

Por último, OCASO, describe el objeto de las autoridades de competencia tal y como se establece en el artículo 1.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, para indicar, a continuación *«Pero no intervenir en los mercados condicionando las preferencias estrictamente voluntarias de los consumidores sobre las técnicas que han considerado más eficientes -v.gr. los seguros de prestación de servicios-, en beneficio de unos u otros operadores económicos que emplean distintas técnicas para satisfacerlas».*

Con relación a estas últimas afirmaciones, sin entrar a valorar las constantes afirmaciones que realiza la alegante sobre el desconocimiento de esta Agencia de la naturaleza de los seguros de prestación de servicios en general y de decesos en particular, conviene precisar que esta ACREA no puede compartir mínimamente las afirmaciones



que realiza la aseguradora por cuanto este organismo precisamente vela por la libre competencia, promocionando la libertad de actuación entre los distintos operadores del mercado de cara a proporcionar unos bienes y servicios en condiciones favorables a la ciudadanía. Este es, precisamente, uno de los objetivos que persigue el trabajo realizado: promocionar y garantizar la libre competencia entre los operadores, facilitando el servicio a los ciudadanos en las mejores condiciones posibles de precio y calidad, y en modo alguno condicionando sus preferencias. Por su parte, a través del Departamento de Investigación, se persiguen aquellas actuaciones que por tratarse de conductas anticompetitivas de los operadores pueden dar lugar a conductas contrarias a la LDC.

2.1.3. Conductas ilícitas en el ámbito público y privado que se han intentado justificar al amparo de una incorrecta interpretación de la naturaleza del seguro de decesos

Solicita OCASO que se reflejen diversas prácticas perjudiciales para la libre competencia que describe a continuación, e incluso califica a las recomendaciones como prescriptoras de recomendaciones anticompetitivas, afirmaciones sobre las que este documento ni siquiera se va a pronunciar.

Con la reserva indicada de que este trabajo se refiere a servicios funerarios y no a un estudio en profundidad del mercado conexo de los seguros de decesos, se analizan a continuación las observaciones formuladas por la aseguradora relativas a conductas ilícitas en el ámbito público y privado.

2.1.3.1. Ordenanzas que pretenden expulsar a las aseguradoras de decesos del mercado de servicios funerarios

Se refiere la entidad aseguradora a la Ordenanza de Servicios Funerarios del Ayuntamiento de Barcelona, cuyo artículo 9.3 fue declarado nulo por el TSJC en sentencia n.º 704/2020, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Dicho pronunciamiento, según OCASO, es firme.

La citada Ordenanza, remitiéndose a la Ley 20/2015, de 14 de julio, anteriormente indicada y a la Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados, incluía, en el artículo citado, la previsión contenida en la ley de la prohibición de prestación de servicios funerarios por parte de las compañías aseguradoras.

Pues bien, el órgano judicial que ha conocido del asunto, después de realizar un análisis de la normativa estatal y comunitaria, y admitiendo que existe controversia, que califica como «no pacífica» en cuanto a dicha prohibición, termina anulando el artículo impugnado y desaparece, en la Ordenanza citada, la prohibición reflejada.

Y la cuestión «no pacífica» se desprende, además, de la propia sentencia al admitir el tribunal sentenciador que, en el supuesto de que finalmente el criterio judicial fuese otro, no supondría ningún inconveniente puesto que la Ley sería aplicable directamente, esté recogida o no la prohibición en la Ordenanza. Dice así: «Incluso, aun cuando se llegara a una conclusión distinta a la que hemos expuesto en el anterior fundamento, lo cierto es que en nada afectaría la supresión del precepto, puesto que la aplicación de la Ordenanza está sujeta a los límites legales, se contemplen expresamente o no en la misma, de manera que si finalmente se considerara por los tribunales que la actividad no está permitida a las aseguradoras en interpretación de la legislación de seguros, no podría prestarse el servicio funerario por éstas».

En razón de ello, quizá sea prudente la no incorporación de mención alguna a este apartado que, según el tribunal, no es pacífico, pudiéndose establecer criterios judiciales distintos en el futuro al no existir jurisprudencia en este sentido.

Por otro lado, como ya se ha expuesto, las recomendaciones analizan fundamentalmente el sector de los servicios funerarios, no el de seguros, aunque la relación entre ambos es manifiesta.



2.1.3.2. Entidades privadas: intentos de expulsar del mercado a las aseguradoras de servicios por parte de las empresas de servicios funerarios

Insiste en este apartado la entidad alegante en la necesidad de aclarar que el seguro de decesos es un seguro de prestación de servicios, cuestión que ya se ha aclarado anteriormente al analizar las primeras alegaciones.

Únicamente añadir respecto a esta alegación que lo que se pretende desde el ámbito de la competencia es, precisamente, fomentar la “lucha” por el cliente en el mercado y en modo alguno expulsar a operadores que lícitamente deseen operar en el mismo.

2.1.4. Entidades privadas: perjuicio a los consumidores derivados de la incorrecta concepción del seguro de decesos

En este apartado, Ocaso S.A. se refiere a la posibilidad de que los consumidores sean perjudicados por actuaciones de las funerarias al contratar servicios en circunstancias muy delicadas, con la presión del momento y sin tener en cuenta que los servicios lo tenían cubiertos con una aseguradora de decesos.

Indica en el documento diversas resoluciones de autoridades de competencia sobre este tipo de prácticas, y alude a actuaciones incorrectas en hospitales y residencias de mayores.

Con relación a estas cuestiones, cabe señalar que las mismas se clarifican en el apartado de restricciones por la vía de convenios con empresas funerarias (página 40), se recomienda que de las ordenanzas municipales no desaparezca la posibilidad de suscribir acuerdos entre hospitales y funerarias para establecer turnos. Asimismo, en el apartado de conclusiones y recomendaciones plantea la necesidad de incluir expresamente en la regulación de la materia que nos ocupa «[...] *la prohibición de que los hospitales, las residencias de personas mayores y otras instituciones similares, puedan convertirse en prescriptores de determinados operadores en detrimento de otros, protegiendo de esa forma la libre elección de prestadores y de servicios por los ciudadanos y favoreciendo la competencia entre las empresas funerarias. Dichos lugares podrían implementar medidas de información al respecto*» (página 55).

En definitiva, lo que las recomendaciones contemplan, entre otras cosas, es la necesidad de que exista una información transparente, objetiva y fácilmente entendible para que el ciudadano pueda ejercer su derecho a elegir al prestador del servicio funerario. Y para ello, la aseguradora también le deberá informar de las distintas opciones.

Sobre las recomendaciones formuladas

La entidad aseguradora indica que las cuestiones señaladas en las recomendaciones, que se refieren a los seguros de decesos, ya están contempladas en la normativa actual.

No obstante, aunque existe en la norma la previsión de que debe garantizarse la libertad de elección de la empresa de servicios funerarios, de reporte a los familiares de los costes desglosados de los servicios finalmente prestados, a juicio de esta ACREA deben establecerse mecanismos que garanticen el correcto cumplimiento de este deber que atañe a las compañías aseguradoras.

Bastaría con que cada aseguradora dispusiera en sus páginas webs, en un lugar accesible a sus asegurados, la relación de funerarias existentes según el territorio, con sus características económicas, para que, incluso antes de que llegue el duro momento de demandar estos servicios, se pudiese tener información detallada de los mismos y así garantizar la libertad de elección.



Una cosa es la disposición de la ley a garantizar la libre elección y otra muy distinta es la forma mediante la que se facilita a los usuarios esa libertad.

Atendiendo a esta alegación, se ha considerado oportuno introducir en el apartado correspondiente a la normativa (Página 7), el siguiente párrafo:

«Por último, cabe hacer notar que la disposición final primera de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras modificó la LCS e introdujo la obligación de las entidades aseguradoras de decesos de garantizar la libertad de elección del prestador del servicio funerario. Dicho derecho debe ser potenciado mediante mecanismos que garanticen su efectivo ejercicio por los asegurados o familiares».

2.2. SANTA LUCÍA, S. A.

Santa Lucía S. A. (en adelante, SL, la aseguradora o la empresa alegante) después de considerar que la consulta pública y el informe de esta ACREA son iniciativas útiles y constructivas para mejorar el funcionamiento competitivo de los mercados en lo que se refiere, sobre todo, a la eliminación de barreras y requisitos regulatorios innecesarios, realiza una serie de alegaciones al considerar que el informe contiene *«afirmaciones infundadas»* y que, en su opinión, se encuentran *«fuera del objeto de la Consulta Pública [...]»*. Se refiere la aseguradora, fundamentalmente, a la *«discusión de prácticas restrictivas de la competencia por parte de operadores privados [...]»* y a que, al referirse a la libertad de elección del proveedor funerario por parte de los consumidores, el informe de esta Agencia obvia que el mercado de seguros de decesos *«[...] está sometido a una regulación propia y muy estricta [...]»*.

Sobre estas cuestiones generales señalar, en primer lugar, que entiende esta Agencia que la llamada *«discusión de prácticas restrictivas de la competencia por parte de operadores privados [...]»* no se encuentra fuera del ámbito del informe ni de la consulta por cuanto los ayuntamientos deben prever en su normativa aspectos que garanticen la existencia de competencia efectiva en este mercado tanto entre los operadores públicos como privados, incentivando la misma o trasladando a las autoridades de competencia aquellas actuaciones o circunstancias que pudieran conocer y que pudieran ser contrarias a la LDC.

Con relación a ello, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 3.1.d), indica que las *Administraciones Públicas* deben respetar en su actuación y relaciones, entre otros, los principios de *«Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas»*.

Y, por lo que respecta a la segunda cuestión, sobre la libertad de elección de los consumidores y la regulación propia y estricta que existe actualmente en el mercado de los seguros, indicar que no se ha analizado en profundidad el mercado de los seguros de decesos porque, como ya se expuso cuando nos referimos a las alegaciones de OCASO, no es el objetivo del documento, ni por su contenido ni por sus destinatarios (ayuntamientos) analizar restricciones ni prácticas declaradas anticompetitivas en el mercado del seguro de decesos. El trabajo realizado dentro del proyecto *«Municipios y competencia»* se refiere a los servicios funerarios, aunque su importante relación con el seguro de decesos ha propiciado la realización de algunas reflexiones y recomendaciones muy generales, sobre todo en aspectos relacionados con la regulación de las relaciones entre los tres actores que participan normalmente en un servicio de esta naturaleza: aseguradora, funeraria y tomador del seguro, herederos o familiares.

Sobre esta última cuestión, merece destacar que el documento se refiere al mercado de los seguros de forma tangencial, fundamentalmente:



- Haciendo mención en la descripción del mercado de producto a que el mercado de los servicios funerarios se encuentra verticalmente relacionado con el sector de los seguros a través del seguro de decesos (página 14).
- Indicando que las aseguradoras intervienen en el sector de los servicios funerarios a través de la participación en empresas en el sector (página 15).
- Señalando que pueden existir riesgos en las concentraciones verticales entre aseguradoras y funerarias (página 15).
- Proponiendo, en las recomendaciones (páginas 54 y 55) que se delimiten perfectamente las relaciones entre aseguradoras, funerarias y tomadores del seguro, herederos o familiares, de forma que se garantice una «*efectiva libertad de elección tanto de operadores como de servicios a prestar [...]*». No se trata de establecer normativamente el derecho a la libre elección, que ya está establecido, sino de **arbitrar medios para garantizar que ese derecho sea fácilmente ejercitado** por parte de los consumidores en momentos muy delicados, con circunstancias emotivas y psicológicas muy especiales, y de máxima tensión.

Con relación a esta recomendación, según publicaciones realizadas por Funos³, a pesar de que los españoles aprueban en transparencia a las funerarias con un 5,6 sobre 10, les piden poder consultar toda la información de los servicios y precios por internet, poder comparar y, finalmente, contratar online, cuestiones de transparencia que también deberían ser objeto de implementación por las aseguradoras como obligadas a garantizar la prestación del servicio establecido en la póliza.

Estas son las principales cuestiones que se han apuntado en el trabajo realizado y sobre los que, en modo alguno, se ha profundizado dado que no era su objeto.

Con esta premisa del objeto del trabajo, con relación a las observaciones formuladas por SL, se indica lo siguiente:

2.2.1. Observaciones relativas al mercado de seguro de decesos: regulación e integración vertical

En este apartado, SL alega sobre la que considera una posición crítica de la ACREA frente a la concentración vertical que se está produciendo entre el mercado del seguro de decesos y el de los servicios funerarios.

Igualmente, tacha de análisis erróneo el realizado sobre la realidad de estos mercados porque se basan en afirmaciones infundadas y en ideas preconcebidas, habiéndose ignorado la regulación existente sobre los seguros de decesos.

Con relación a esta cuestión, como ya se ha indicado anteriormente, y como la propia entidad alegante señala en la página 2 de su escrito - «[...] y sin perjuicio de que Santa Lucía considera que las cuestiones relativas a la regulación y al propio mercado de seguros de decesos sobrepasan el objeto de la Consulta Pública»- el objeto del trabajo realizado ha girado en torno a los servicios funerarios, y tangencialmente, por su relación, se han apuntado algunas cuestiones con relación a los seguros de decesos.

Detalla, a continuación, las eficiencias que considera que aporta la integración vertical de aseguradoras y empresas de servicios funerarios.

Sobre este aspecto, hay que apuntar que en el documento se hace mención de determinados peligros que

³ Funos. 2021. «Informe Tendencias del Sector Funerario» <https://funos.es/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Funos-12-tendencias-que-marcaran-el-futuro-del-sector-funerario-2021-v2.pdf>

Funos. 2022. «Barómetro del Sector Funerario» <https://funos.es/wp-content/uploads/2022/10/Informe-Barometro-Funos-Sector-Funerario-2022.pdf>



conlleve la integración si con ella se eliminan competidores puesto, que, de cerrarse el mercado, se podría producir, en contra de lo que se indica en las alegaciones sobre los beneficios de la integración, un aumento del precio de los servicios, una menor calidad en la prestación de los mismo o ambas situaciones, por mor de una deficiente o nula competencia.

Para demostrar las ventajas de la integración a la que nos venimos refiriendo, SL realiza determinadas afirmaciones con las que esta ACREA no puede estar de acuerdo. A título de ejemplo, indica SL que «[...] *mientras que el incentivo natural de las empresas funerarias tenderá siempre a priorizar su margen sobre la calidad de los servicios, aumentando los precios cuanto sea posible, el de las aseguradoras de decesos es priorizar la calidad de la prestación por encima de todo, para fidelizar a sus clientes [...]*».

Sin entrar a valorar la relación entre las primas totales pagadas por cada póliza de decesos y los servicios recibidos al producirse el siniestro, parece muy arriesgado pensar que las empresas funerarias centran toda su atención en percibir el mayor importe posible por la prestación de sus servicios dejando a un lado la calidad. A juicio de esta ACREA, un incremento excesivo en los precios y una deficiente calidad de estos en un mercado competitivo, o de alguna de estas dos variables, supondría más pronto que tarde la desaparición del operador. Por ello, las empresas de servicios funerarios han de ser las primeras interesadas en prestar servicios de calidad, y adaptados en cuanto al coste que le va a suponer al ciudadano.

Atendiendo a esta alegación, se ha añadido (página 15), el siguiente texto:

«No obstante, también estas uniones entre aseguradoras de decesos y funerarias pueden aportar eficiencias en forma de mejores precios y calidades por cuanto gestionar todos los servicios conjuntamente pueden resultar más económicos, tanto para el prestador como para el asegurado o sus familiares, pero siempre que quede garantizada la libre competencia y no se proceda a un cierre del mercado o a la expulsión de competidores».

2.2.2. Regulación en el mercado de seguros de decesos: contenido y garantías de la libertad de elección de los consumidores.

SL alega, respecto a la libre elección de prestador del servicio, que esta Agencia olvida que ese derecho ya está contemplado en la LCS, concretamente en el artículo 106 quáter.

Sobre lo anterior, ya se ha comentado anteriormente que lo que se indica en el documento es la necesidad de que el derecho contemplado en el artículo 106 quáter de la LCS pueda ejercitarse de forma fácil y transparente por los interesados, arbitrando las medidas oportunas para que la información sea accesible de forma rápida y adaptada a esos momentos de extrema dureza que condiciona la decisión de tomadores, herederos o familiares de la persona asegurada.

La necesidad de entregar la factura correspondiente, de forma proactiva sin necesidad de solicitud por parte del interesado, y con un nivel de desglose que permita deducir fácilmente los servicios que se han prestado y su coste, así como la diferencia con la suma asegurada en la póliza, se antoja fundamental para que el ciudadano pueda ejercer su derecho a que se le reintegren las cantidades no empleadas hasta alcanzar el importe asegurado en la póliza suscrita.

Con relación al apartado anterior, según consta en la Memoria del Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, del total de reclamaciones resueltas en 2021 en el ámbito de los seguros de decesos el 34,27% se referían a disconformidades con la devolución del exceso de suma asegurada.



Atendiendo a esta alegación, se ha considerado oportuno introducir en el apartado correspondiente a la normativa (Página 7), el siguiente párrafo:

«Por último, cabe hacer notar que la disposición final primera de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras modificó la LCS e introdujo la obligación de las entidades aseguradoras de decesos de garantizar la libertad de elección del prestador del servicio funerario. Dicho derecho debe ser potenciado mediante mecanismos que garanticen su efectivo ejercicio por los asegurados o familiares».

2.2.3. Los productos de prenecesidad compiten con los seguros de decesos

En este apartado, SL se refiere a los productos de prenecesidad como alternativas a las pólizas de seguros de decesos e indica que, como tales, deben ser incluidos en el análisis de competencia como parte del mercado relevante. Estos productos consisten en la contratación en vida de los servicios funerarios que se prestarán al fallecimiento. El servicio se contrata en vida eligiendo al prestador y los servicios que se desean obtener al fallecimiento y abonando por ello el importe que solicite el operador funerario.

Indica la aseguradora que con estos productos algunas empresas funerarias *«[...] evitan la estricta regulación que constriñe a los operadores del ramo de decesos, y ofrecen a los consumidores un producto financiero complejo, engañoso y con muy pocas garantías, que les priva, además, de cualquier libertad de elección de prestador de servicios funerarios [...]»*

Con relación a esta apreciación de la aseguradora, se insiste en que no es el objeto del trabajo realizado el estudio desde el punto de vista competitivo del mercado de los seguros de decesos, sino el de los servicios funerarios, habiéndose realizado algunas observaciones de carácter muy general referidas, sobre todo, a la necesidad de garantizar la efectiva libertad de elección de prestador y servicios.

Se insiste en que el informe de la ACREA obvia que la regulación del sector de los seguros de decesos es enormemente garantista ya que impone a la aseguradora numerosas obligaciones. Y se insiste por esta Agencia que lo que se demanda en las recomendaciones es la mejora de la regulación existente de cara a hacer efectivo de forma clara, sencilla y transparente los derechos de los ciudadanos en este campo.

No obstante, se ha introducido en el apartado correspondiente a las recomendaciones referidas a la necesidad de contar con una regulación adecuada y actualizada (Página 55), la mención a estos productos o similares:

«Delimitar las relaciones entre aseguradora, funeraria y tomador del seguro, herederos o familiares, en los seguros de decesos o de defunción y también en otros productos similares o sustitutivos (como, por ejemplo, los productos de prenecesidad) [...]».

2.2.4. Conclusiones

En las conclusiones, la aseguradora realiza varias observaciones que entendemos ya han sido suficientemente analizadas en este documento:

- Las relativas a la exhaustiva regulación de los seguros de decesos en cuanto, sobre todo, a la libertad de elección del prestador de los servicios.



- Los productos de prenecesidad que, como se ha dicho, y acogiendo la demanda de SL, deberían formar parte de un eventual análisis, desde el punto de vista de la competencia, de los productos que se contratan para financiar, de una u otra manera, los servicios funerarios.
- Sobre la integración vertical, que indica ha aportado numerosas e importantes eficiencias, ya se ha señalado anteriormente que esta Agencia lo que ha incluido en el estudio son determinadas puntualizaciones o amenazas que pueden existir para la competencia, aunque el trabajo realizado no pretende, como se ha repetido en varias ocasiones, analizar el sector de los seguros de decesos, tanto por su contenido como por los destinatarios de este, que son los ayuntamientos. Aún así, como antes se ha indicado, se ha introducido una mención a que estas uniones también pueden producir eficiencias si respetan la competencia entre operadores.

3. FUNERARIAS

Mientras que en los párrafos anteriores se han analizado las principales aportaciones realizadas por las empresas aseguradoras de decesos, que forman parte de un mercado conexo al de los servicios funerarios, en las líneas siguientes se detallarán y analizarán las alegaciones que presentan las empresas de servicios funerarios.

3.1. ALBIA, GESTIÓN DE SERVICIOS, S.L.U.

Albia Gestión de Servicios (en adelante, ALBIA), perteneciente al Grupo Santalucía en el área de negocio asistencial, después de calificar como útil y constructiva tanto la consulta pública como el informe de esta Agencia, presenta alegaciones al documento, en algunos de sus apartados en términos iguales o similares a los de Santa Lucía. Dichos apartados no son objeto de estudio en este momento al haber sido analizados anteriormente, dedicándose las siguientes líneas al resto de aportaciones de la empresa de servicios funerarios.

3.1.1. Sobre la interpretación de la normativa municipal/autonómica que realizan ciertos organismos

Indica el operador funerario que ciertos organismos «[...] hacen interpretaciones erróneas de la normativa municipal o autonómica, lo que en la práctica también se traduce en barreras adicionales [...]». Y pone como ejemplo la interpretación que realiza la Delegación de Sanidad de una comunidad autónoma de su normativa sobre policía sanitaria mortuoria al entender que la prestación de determinados servicios funerarios debe realizarse en una instalación de tanatorio, siendo esta una restricción innecesaria y desproporcionada. Añade que sería positivo la formación, por parte de las autoridades de competencia, de los funcionarios de otros departamentos cuyas decisiones pueden favorecer el establecimiento de barreras de entrada.

Con relación a ello, en primer lugar, en el documento realizado por la ACREA, se han indicado determinadas restricciones de acceso o del ejercicio para la prestación de los servicios funerarios, bien observados en los distintos informes normativos de las autoridades de competencia, en los expedientes sancionadores instruidos por los órganos de defensa de la competencia y, por último, en los procedimientos de la LGUM tramitados al amparo de los mecanismos de protección de los operadores económicos previstos en los artículos 26 y 28.

Por ello, las recomendaciones realizadas no recogen la totalidad de la casuística de restricciones y barreras que se pueden o se han podido observar en algún momento, pero sí se hace mención, repetidamente, a la necesidad de adaptar la normativa actual, entre ellas las ordenanzas y reglamentos municipales, a las previsiones contenidas tanto en la Ley 17/2009, como a la LGUM, en el sentido de que los requisitos exigidos para el acceso y desarrollo de una actividad económica deben estar motivados por la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general de las contenidas en la ley, y habrán de ser proporcionados de forma que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para dicho acceso o ejercicio de la actividad correspondiente.



3.1.2. En las localidades donde hay más de un tanatorio, estos no dejan de ser instalaciones esenciales

La prestadora de servicios funerarios expone en este apartado que, con relación a la declaración de infraestructura esencial de los tanatorios a que se hace referencia en el documento de la ACREA, aunque exista más de una instalación en el municipio, deberían declararse todas como esenciales, y no únicamente cuando exista una única instalación.

A continuación, plantea que en el supuesto de declararse como esencial una instalación únicamente cuando exista un establecimiento en el municipio se daría la paradoja de que habría más competencia en los municipios que dispusieran de una sola instalación que en aquellos con varias instalaciones de esta naturaleza. Se refiere, acto seguido, a la resolución S/08/2021 Tanatorio Fernán Núñez, del Consejo de la Competencia de Andalucía, en la cual se reprocha que dos entidades que son titulares cada una de ellas de un tanatorio en un municipio de Andalucía, en lugar de competir, han concertado sus voluntades para denegar los servicios a terceros, confiriendo a sus respectivos tanatorios la condición de instalaciones esenciales.

Es cierto que, desde el punto de vista de la conducta realizada por ambos titulares de tanatorio analizada desde la perspectiva de defensa de la competencia, le han conferido la condición instalación esencial, puesto que sendos operadores económicos, en lugar de permitir prestación del servicio a terceros, han establecido un concierto que supone unas barreras insalvables para que terceros competidores en el mercado minorista de prestación del servicio funerario integral puedan acudir al mercado mayorista del servicio de tanatorio y así poder ofrecer a la ciudadanía interesada un servicio completo que es lo que habitualmente demanda. Pero esta conducta sancionada por la autoridad de competencia no debe ser el patrón generalizado del mercado del servicio de tanatorio y, en caso de producirse, serán los órganos de defensa de la competencia los que se encargarán de perseguirlas y, en su caso, sancionarlas.

La consideración de «instalación esencial» a estos efectos se configura como una construcción doctrinal que va enfocada a determinar si por parte del operador titular o gestor de la instalación ha existido un abuso de la posición de dominio, al establecer barreras para que otros operadores funerarios puedan prestar sus servicios en un régimen de competencia efectiva. En el caso de que exista competencia entre dos o más instalaciones resultará que ninguna de ellas tendrá la consideración de esencial, pero, a «*sensu contrario*», cuando no exista competencia, bien por la inexistencia de más de una instalación o bien por acuerdo entre los que deben competir, todas ellas tendrán dicha consideración. No cabe, por tanto, inicialmente, esa declaración cuando exista más de una instalación en un determinado territorio.

A este respecto, es clara la sentencia 2567/2016, de 9 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección 3ª, que, después de indicar en su Fundamento de Derecho Quinto que «*La consideración de los tanatorios como instalación esencial en el caso como en el que nos ocupa (sala de veladores como paso intermedio entre el fallecimiento y la inhumación) es incuestionable a juicio de Sala. [...]*», indica, haciendo referencia a la Sentencia de 5/3/2008 de la Audiencia Nacional en el recurso 8/2008, que no tendrán esa consideración «*[...] cuando existan varios tanatorios y unos y otros compiten entre sí [...]*».

3.1.3. Acuerdos entre funerarias y bocas de carga: necesidad de que la intermediación de servicios funerarios y los puntos de información en bocas de carga no sean gestionados por un solo operador en exclusiva

Se refiere Albia, seguidamente, al apartado del análisis de la ACREA relativo a los acuerdos entre hospitales y/o residencias de mayores con empresas funerarias para que de forma exclusiva sean determinados operadores los que presten el servicio con el consiguiente peligro para la competencia debido a las barreras que se establecen con las funerarias no incluidas en los acuerdos.

A estos puntos estratégicos para los operadores se le denominan en el ámbito funerario «bocas de carga».



La empresa de servicios funerarios solicita que la CNMC recomiende que estos lugares ofrezcan al menos dos puestos de proveedor funerario, de manera que no se permita que un solo operador gestione en exclusiva la intermediación de los servicios funerarios.

A este respecto, en las recomendaciones realizadas se incluía la posibilidad de que las «bocas de carga», no pudieran convertirse en prescriptores de determinados operadores en detrimento de otros puesto que ello afecta de forma negativa a la competencia y al derecho de la ciudadanía a la libre elección del operador funerario y, por tanto, a la calidad y precio de los servicios que se prestan tras el fallecimiento.

No se trata, a juicio de esta ACREA, de que exista una o dos empresas funerarias que se encuentren concertadas con hospitales o residencias de mayores. Se trata de que, con independencia de que esos acuerdos puedan considerarse contrarios o no a la LDC, los operadores del mercado tengan la posibilidad de competir y los ciudadanos la posibilidad de hacer efectivo el derecho de libre elección de operador. Y con el sistema de acuerdo entre estos lugares y una o dos funerarias no se consigue ni una cosa ni la otra.

Se aboga en el documento porque estas «bocas de carga» se conviertan en lugares en las que exista información suficiente y clara sobre las diversas posibilidades que tienen los ciudadanos en el momento de precisar estos servicios. Que sean estos lugares unos auténticos puntos de información útiles para quienes tienen que requerir este tipo de servicios.

Además, estos acuerdos pueden establecer algún tipo de contraprestación desde el operador a la entidad correspondiente que en algunos casos se traduce en el abono de cantidades por cada uno de los servicios prestados y que, indudablemente, van a encarecer la factura que posteriormente se realice a los familiares de la persona que ha sido objeto de prestación del servicio.

3.1.4. El informe se excede de su objeto y realiza algunas afirmaciones no justificadas

En este apartado, la empresa funeraria indica algunos aspectos del informe que a su juicio no están suficientemente justificados y que sobrepasan el objeto del trabajo, que está dirigido a fomentar la competencia a través de la mejora de la regulación municipal. Se refiere, sobre todo, a los apartados relativos a la exposición de los mercados relevantes y al que se refiere al análisis del sector desde la perspectiva de defensa de la competencia.

Con relación al primer apartado, dada la naturaleza del trabajo realizado, cuando se refiere a los mercados relevantes únicamente se ha pretendido realizar una descripción de estos a efectos meramente informativos y tomando como referencia las definiciones establecidas últimamente por la autoridad nacional de competencia, definiciones que no comparte la operadora, pero cuya discusión no tiene cabida en este documento.

Y con relación a la segunda cuestión, a la cita de conductas anticompetitivas objeto de expedientes sancionadores por autoridades de competencia, es necesario hacer constar que en este apartado se ha indicado, como ejemplos de conductas anticompetitivas que puedan servir de referencia a los ayuntamientos, determinados asuntos tramitados por las autoridades de competencia y que sin duda pueden ilustrar y orientar a los entes locales en su tarea de vigilancia de conductas anticompetitivas que pueden lesionar los intereses de sus ciudadanos, además de colaborar con las autoridades de competencia en la detección de estas prácticas irregulares.

Por último, a nadie se le escapa que determinados ayuntamientos, por sí, mediante medios propios o bien con gestión privada, operan en el mercado de los servicios funerarios, sirviendo las indicaciones que se contienen en este apartado como referencia para la mejora de dicha gestión y para, en su caso, una mejor y más procompetitiva redacción de los pliegos y demás documentos administrativos que rigen las licitaciones en estas materias.



Además, en este mismo apartado, Albia realiza una serie de consideraciones a las que se les tratará de dar respuesta a continuación.

- Propone que se incluya una recomendación para que el acceso mayorista a los tanatorios se garantice en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias.

A este respecto, el trabajo realizado contiene en su página 55 la siguiente: *«Asegurar el acceso a todos los operadores funerarios, siempre que exista disponibilidad, en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias en los tanatorios de titularidad pública con independencia de que la gestión pueda ser privada; y que se considere la posibilidad de declarar como esencial las infraestructuras de tanatorio en aquellos municipios con un solo establecimiento o cuando se considere que objetivamente es necesario para garantizar que los operadores pueden competir de forma eficaz».*

- Plantea la conveniencia de que se puedan adoptar medidas cautelares o de otra índole para aquellos supuestos de negativas de accesos a tanatorios (y también a crematorios) y evitar perpetuar los efectos de la conducta dada la duración de los procedimientos de defensa y su posterior posible impugnación de las resoluciones ante los tribunales.
- Sobre la información que se aporta a los consumidores a la hora de contratar un servicio funerario.

En este apartado, Albia muestra su disconformidad con las recomendaciones encaminadas a introducir mejoras que garanticen la transparencia de precios y servicios ofertados, así como regular las obligaciones de información de los prestadores de servicios funerarios. Indica que dichas obligaciones ya están reguladas y solo incrementaría la carga de trabajo de empresas y consumidores, sin beneficio alguno.

Sobre esta cuestión, nos remitimos a lo expuesto con anterioridad en respuesta a otras alegaciones. Así, se insiste en que lo que realmente se debe es arbitrar procedimientos y prácticas por parte de aseguradoras y funerarias que hagan plenamente efectivos los derechos a la información y a la libre elección de prestador del servicio funerario ya que, como también se ha indicado, una cosa es la disposición de la ley a garantizar la libre elección y otra muy distinta es la forma mediante la que se facilita a los usuarios esa libertad.

No obstante, llama la atención que Albia manifieste por un lado que *«[...] las acusaciones sobre falta de transparencia en el sector son infundadas, puesto que las empresas funerarias y aseguradoras cumplen con la normativa que le es aplicable [...]»* (página 10 de sus alegaciones) y, por otro, en la página 8 indique que *«[...] En este sentido, Albia considera que podría ser útil obligar a las empresas gestoras de tanatorios a publicar sus tarifas en su propia instalación, de manera que se aumente la transparencia de precios en relación con estos servicios».* Sobre esta cuestión, en las comprobaciones que esta ACREA ha realizado no ha encontrado rastro en páginas web de empresas aseguradoras y de servicios funerarios en las que aparezcan precios desglosados de los distintos servicios que prestan, cuestión que serviría de mucha orientación a la ciudadanía que tenga próxima la necesidad de contratar sus servicios.

En las líneas siguientes, la empresa funeraria realiza una serie de observaciones o alegaciones relativas al mercado de los seguros de decesos. En general, estas manifestaciones han sido ya objeto de respuesta en las líneas anteriores dado que han sido tratadas por OCASO y/o por Santa Lucía, matriz en la que se integra Albia. Por ello, no se abundará más en estas cuestiones.



3.2. MÉMORA SERVICIOS FUNERARIOS, S.L.U

Mémora Servicios Funerarios S.L.U (en adelante, MÉMORA), recientemente adquirida por el Grupo Catalana de Occidente mediante la operación de concentración autorizada por la CNMC en el expediente C/1359/22 GRUPO CO/MÉMORA, es una empresa de servicios funerarios que presenta comentarios y observaciones al documento elaborado por esta ACREA.

Como en las anteriores observaciones a continuación se realiza un resumen de estas, y se indica la opinión de este Departamento.

3.2.1. El papel de los tanatorios como elemento relevante de la prestación integral no está siendo tratado por las autoridades de competencia de manera adecuada

En un primer apartado que engloba unas reflexiones preliminares, la empresa funeraria se cuestiona si realmente el acceso a un tanatorio por una tercera empresa funeraria conllevaría una mayor competencia efectiva, como se afirma en el documento de la ACREA.

Según indica Mémora, facilitando el acceso a tanatorios por terceras empresas no se generan incentivos a invertir en instalaciones, ni a innovar o diferenciar servicios por calidad y, prosigue, tampoco se identifica claramente (en el documento) qué se pretende al hablar de una competencia más eficaz. Indica que, aunque el sector ha sufrido una tremenda evolución, el análisis que del mismo y del papel de los tanatorios realizan las autoridades de competencia ha permanecido invariable durante años (incluso décadas).

Con relación a ello, es claro lo que pretende esta Agencia cuando indica la necesidad de que terceras empresas funerarias puedan acceder en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias a tanatorios propiedad o gestionados por otras empresas es que se pueda garantizar la competencia de esas terceras empresas funerarias que quedarían excluidas del mercado si no pueden ofrecer este servicio, lo que llevaría consigo, con total seguridad, un aumento en los precios del servicio integral que sería prestado por la funeraria titular o gestora del tanatorio.

Respecto a la reducción de incentivos para invertir en nuevas construcciones, lo natural es que esas inversiones se realicen alrededor de núcleos de población con un número elevado de habitantes en los que ya suele existir un mayor nivel competitivo por la existencia de más de un tanatorio y que se realice por grandes empresas funerarias y/o aseguradoras, siendo a juicio de esta ACREA más improbable que se realicen grandes desembolsos, con dudosa rentabilidad, para construir nuevos tanatorios en localidades medianas y pequeñas en las que existan salas adecuadas para estos fines.

En este apartado, es significativamente distinta la apreciación de ALBIA (según se ha detallado anteriormente) por cuanto esta empresa de servicios funerarios solicita en sus alegaciones la necesidad de que sean declaradas instalaciones esenciales los tanatorios aún en el caso de que exista más de un tanatorio en el municipio o en su área de influencia.

Por último, en cuanto a este apartado, es de destacar que la actividad de las autoridades de competencia, desde la perspectiva de la defensa, está plagada, como puede observarse en el punto 5 del trabajo, de asuntos y resoluciones relacionadas con la negativa injustificada de prestación del servicio de velatorio/tanatorio, por lo que se considera necesario introducir medidas que garanticen que los operadores funerarios pueden acceder a estas instalaciones en las citadas condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias.

Mémora, según su página web⁴, dispone de 139 tanatorios.

⁴ <https://www.memora.es/conocenos>



3.2.2. Aspectos regulatorios

En este apartado, la empresa funeraria hace determinadas consideraciones al trabajo en cuanto a la identificación y clasificación de aspectos regulatorios que actúan como barreras de acceso al mercado de los servicios funerarios.

3.2.3. Dispersión normativa

En primer lugar, la empresa funeraria comparte, en general, las apreciaciones de esta Agencia en cuanto a la eliminación de barreras y obstáculos para el establecimiento y prestación del servicio por parte de empresas funerarias, al mismo tiempo que destacan que ha habido una evolución positiva por parte de los ayuntamientos y comunidades autónomas en los últimos años.

En segundo lugar, se refiere Mémora a la dualidad de los ayuntamientos cuando actúan como reguladores y a la vez como operadores en el mercado de los servicios funerarios.

Sobre esta cuestión, incide la entidad alegante en que el origen de regulaciones por parte de los ayuntamientos que acarrear el establecimiento de barreras de entradas y de requisitos desproporcionados puede deberse no solo al desconocimiento y falta de medios técnicos y humanos de las corporaciones locales sino, además, a la existencia de intereses de las propias Administraciones debido a que están implicadas directa o indirectamente en la actividad funeraria.

Por último, está en sintonía con la ACREA en el sentido de demandar un marco general que regule las condiciones de acceso y ejercicio a la prestación de los servicios funerarios adaptado a los principios de una buena regulación económica.

3.2.4. La aplicación de la normativa de competencia y la doctrina de las infraestructuras esenciales

Continúa Mémora con sus observaciones/alegaciones al documento y en esta ocasión manifiesta su disconformidad con las conclusiones y recomendaciones de nuestro documento en el sentido de considerar las instalaciones de tanatorios como infraestructuras esenciales en términos de competencia.

A este respecto, considera que el establecimiento de medidas que supongan la intervención en el «acceso» a los tanatorios no están siendo valoradas correctamente, además de que no facilitan una competencia efectiva en el mercado.

En definitiva, Mémora, se posiciona en contra de la inclusión de la recomendación referida a la declaración como instalación esencial de aquellos tanatorios localizados en municipios con una sola instalación (página 55 del análisis realizado por la ACREA). Dice literalmente el apartado: *«Asegurar el acceso a todos los operadores funerarios, siempre que exista disponibilidad, en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias en los tanatorios de titularidad pública con independencia de que la gestión pueda ser privada; y que se considere la posibilidad de declarar como esencial las infraestructuras de tanatorio en aquellos municipios con un solo establecimiento o cuando se considere que objetivamente es necesario para garantizar que los operadores pueden competir de forma eficaz».*

Con relación a las apreciaciones que en adelante se van a analizar, decir, como ya se ha indicado, que el planteamiento que realiza Mémora es diametralmente opuesto al que ha realizado en sus alegaciones Albia (otra prestadora de servicios funerarios y gestora de un número muy considerable de tanatorios) que ha indicado que *«[...] aunque exista más de una instalación de tanatorio en un mismo municipio, ambas deberían declararse esenciales, puesto que siempre serán necesarias para la prestación de un servicio minorista integral».* La distinta posición adoptada por estos dos competidores puede deberse a diferentes estrategias empresariales y por su posicionamiento como gestores de los servicios de tanatorio.



Pues bien, Mémora realiza una valoración sobre la doctrina de las infraestructuras esenciales y basa su desacuerdo con la recomendación realizada en el documento realizado por la ACREA en que:

- a) Cualquier presunción sobre el carácter esencial del tanatorio resulta contrario a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, así como al derecho de propiedad y a la libertad de empresa *reconocidos* constitucionalmente.
- b) Cualquier presunción sobre el carácter esencial de las infraestructuras de tanatorio en aquellos municipios con un solo establecimiento resultaría contraria a la delimitación de los mercados relevantes adoptada por la CNMC en sus últimas resoluciones relacionadas con el sector funerario.

Sobre ambas cuestiones, debemos partir de que la inclusión de la recomendación alegada por Mémora no supone ninguna presunción sobre el carácter esencial de ninguna instalación de velatorio.

Si se observa el contenido de las recomendaciones veremos que se agrupan en dos grandes apartados: las que se refieren al establecimiento de una normativa básica de los servicios funerarios que los regule de forma integral y, por otro lado, las que se refieren a la adaptación de las ordenanzas y reglamentos de los ayuntamientos a los principios de buena regulación.

Pues bien, dentro del primer apartado es en el que se encuadra la “posibilidad” de referirse a esa declaración de instalación esencial, con la que la empresa de servicios funerarios está en desacuerdo, en el momento de procederse a una regulación integral de los servicios funerarios, con independencia de las resoluciones que adopten para cada caso concreto las autoridades de competencia cuando resuelvan los procedimientos en materia de defensa de la competencia por conductas contrarias al artículo 2 de la LDC. Por ello, sería en un momento posterior cuando las Administraciones competentes procederían, si lo consideran oportuno, a la regulación de esta cuestión adaptándose, sin lugar a dudas, a los pronunciamientos administrativos y judiciales emitidos hasta el momento. En el documento únicamente se realizan recomendaciones a las Administraciones que resultan competentes en la materia.

No se trata, por tanto, de establecer mediante el documento ninguna presunción sino de estudiar la posibilidad indicada, cumpliendo con los elementos que deben reunirse para efectuar tal declaración.

En atención a esta alegación, se ha modificado la redacción inicial que contenía esta recomendación en el apartado correspondiente a la necesidad de contar con una regulación adecuada y actualizada (Página 55), quedando como sigue:

«Asegurar el acceso a todos los operadores funerarios, siempre que exista disponibilidad, en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias en los tanatorios de titularidad pública con independencia de que la gestión pueda ser privada; y que se considere la posibilidad de declarar como esencial las infraestructuras de tanatorio en aquellos municipios con un solo establecimiento o cuando se considere que objetivamente es necesario para garantizar que los operadores pueden competir de forma eficaz, siempre que se cumplan las condiciones necesarias para ello».

4. ASOCIACIONES

En este apartado se analizan las observaciones realizadas al documento por la Asociación Nacional de Servicios Funerarios (PANASEF) y por la Asociación de Entidades y Empresas Municipales de Servicios Funerarios y Cementerios (AFCM).



4.1. ASOCIACIÓN NACIONAL DE SERVICIOS FUNERARIOS

La Asociación Nacional de Servicios Funerarios (en adelante, PANASEF), según su informe «Radiografía del sector funerario» de 2022 «[...] es la asociación que representa a las empresas prestadoras de más del 70% de los servicios funerarios en España. Constituida hace 26 años, tiene por misión la defensa de los intereses de sus asociados, así como el fomento de la normalización y de la profesionalización del sector funerario, la realización de buenas prácticas y la defensa de los usuarios de los servicios funerarios».

La citada asociación realiza determinadas reflexiones y/o alegaciones al trabajo realizado por la ACREA que, en resumen, divide en cinco apartados y se refieren a:

- El marco normativo aplicable a los servicios funerarios.
- La caracterización del mercado de los servicios funerarios.
- El análisis de la regulación de los servicios funerarios desde la óptica de la promoción de la competencia y la mejora de la regulación económica.
- El análisis del sector desde la perspectiva de la defensa de la competencia.
- Las conclusiones y recomendaciones proporcionadas en el informe.

En los siguientes apartados se realiza el análisis de las observaciones realizadas por la asociación.

4.1.1. Sobre el marco normativo aplicable a los servicios funerarios

PANASEF, en este apartado, se refiere a lo obsoleto, complejo y a veces contradictorio de la normativa existente que es aplicable a los servicios funerarios, clasificando su análisis en función de la normativa estatal, autonómica o municipal.

Coincide la asociación en la valoración del trabajo realizado por la ACREA en el sentido de que la normativa estatal, obsoleta según su versión y de poca aplicación para esta ACREA (página 4 del informe), debe ser revisada mediante el consenso de todas las partes implicadas en este mercado de los servicios funerarios.

En concreto, PANASEF se refiere, por un lado, a la necesidad de establecer exigencias sanitarias de carácter esencial comunes en todo el territorio nacional para compatibilizar el ejercicio de la actividad funeraria con la protección de la salud (resistencia de féretros, tipo de cadáveres, condiciones de exhumación, etc.) y, por otro, a la necesidad de establecer unas condiciones mínimas para acceder al ejercicio de la actividad funeraria, así como para su desarrollo.

Con relación a estas primeras aportaciones, en las recomendaciones que figuran en el documento de la ACREA, como se ha expuesto, se indica la necesidad de acometer una regulación estatal y autonómica básica e integral de los servicios funerarios, que aportaría mayor seguridad para los operadores funerarios, favoreciendo la competencia, y también aportaría más claridad y precisión a los ayuntamientos a la hora de redactar sus ordenanzas y reglamentos municipales.

En dicha recomendación se hace alusión a algunas materias que deben ser objeto de actualización, pero «sin perjuicio de otras que se *consideren*», ya que no es el objeto del trabajo ahondar en la intensidad de la modificación o actualización normativa. Será, por ello, en su momento, cuando las Administraciones y órganos competentes promuevan las iniciativas correspondientes para que las distintas partes implicadas en el mercado de los servicios funerarios realicen las aportaciones que estimen convenientes.



Atendiendo a una de las observaciones realizadas por PANASEF, se ha incluido en el apartado de recomendaciones la posibilidad de que la necesaria reforma normativa pueda contener la creación de «un registro estatal de carácter estrictamente informativo de prestadores de servicios funerarios y mortuorios que aporte mayor transparencia en el mercado y que sirva de elemento de información para todos los intervinientes en el mismo».

Respecto a la normativa autonómica, la asociación indica la necesidad de que los requisitos para prestar los servicios funerarios sean similares en todas las comunidades autónomas puesto que lo contrario generan numerosas dificultades a las empresas del sector. Entiende esta Agencia que tal aseveración es correcta y puede generar problemas para los operadores que incidirían en la libre competencia y, en su caso, en la unidad de mercado.

*Atendiendo a esta alegación se ha introducido, en el apartado de recomendaciones (Página 54) un nuevo párrafo del siguiente tenor:
«Es conveniente establecer mediante normativa aplicable a todas las Administraciones públicas, los requisitos básicos de la prestación de los servicios funerarios y mortuorios, respetando las competencias autonómicas y la autonomía municipal, pero posibilitando la actividad de los distintos operadores sin más dificultades que las estrictamente necesarias».*

Clasificación y traslado de cadáveres, características de los féretros a utilizar en los traslados, hornos crematorios son aspectos que a juicio de PANASEF generan dificultades especiales a los operadores a la hora de prestar sus servicios por la distinta regulación existente entre comunidades autónomas.

Como anteriormente se ha indicado, deberá ser en el momento de realizar una nueva regulación en esta materia cuando los distintos agentes intervinientes tengan la oportunidad de presentar sus propuestas a la Administración competente para promover la repetida normativa integral.

Y en cuanto a la normativa municipal, la asociación indica la necesidad de adoptar medidas que garanticen que las ordenanzas municipales no establezcan barreras y requisitos innecesarios que impidan el acceso y/o el ejercicio de los servicios funerarios.

Sobre esta cuestión, hay que indicar que las distintas autoridades de competencia deben disponer de medios suficientes para proponer a los ayuntamientos mejoras en favor de la competencia efectiva entre operadores a la hora de redactar sus ordenanzas y reglamentos. A este respecto, en el apartado correspondiente del documento se recomienda la elaboración de ordenanzas tipo que puedan servir de guía a los ayuntamientos para una regulación más procompetitiva. Por su parte, también las autoridades de competencia autonómicas deberían contar, como ocurre con la CNMC, con facultades para poder actuar, respetando la autonomía municipal, en el supuesto de observar que las ordenanzas o reglamentos municipales locales infringen las disposiciones relativas a unidad de mercado.

4.1.2. La caracterización del mercado de los servicios funerarios

PANASEF, en este apartado, expone sus observaciones al apartado 3 del trabajo realizado por la ACREA «Caracterización del mercado de los servicios funerarios».

Tras concluir que está de acuerdo con lo indicado en el mismo sobre la existencia de un único mercado minorista, indica su desacuerdo con «[...] las conclusiones del Informe en relación con la existencia de mercados separados, como puede ser el mercado de prestación de servicios de tanatorio, ya sea de carácter minorista o mayorista».



Con relación a esta cuestión, como ya se ha indicado anteriormente, dada la naturaleza del trabajo realizado, con la descripción del mercado de los servicios funerarios únicamente se ha pretendido realizar una descripción de este a efectos meramente informativos y tomando como referencia las definiciones establecidas últimamente por la autoridad nacional de competencia, definiciones que en cierta forma no comparte la asociación, pero cuya discusión no tiene cabida en este documento.

Serán los órganos de defensa de la competencia central y autonómicos y los órganos de la CNMC los que, en la instrucción de los expedientes sancionadoras por conductas anticompetitivas y en el caso de procedimientos seguidos por concentraciones económicas, respectivamente, delimiten para cada caso concreto el mercado relevante de producto y geográfico. Dicha delimitación será finalmente avalada, rechazada o modificada, por los órganos jurisdiccionales al resolver los litigios planteados por los operadores o por la propia Administración pública.

Por otra parte, PANASEF hace mención al artículo 106 *quater* de la mencionada LCS que garantiza al asegurado el derecho a elegir la empresa funeraria.

Sobre lo anterior, como se ha indicado en anteriores alegaciones/observaciones lo que se indica en el documento es la necesidad de que el derecho contemplado en el artículo 106 *quater* de la LCS pueda ejercitarse de forma fácil y transparente por los interesados, arbitrando las medidas oportunas para que la información sea accesible de forma rápida y adaptada a esos momentos de extrema dureza que condiciona la decisión de tomadores, herederos o familiares de la persona asegurada.

Atendiendo a esta alegación, se ha considerado oportuno introducir en el apartado correspondiente a la normativa (Página 7), el siguiente párrafo:

«Por último, cabe hacer notar que la disposición final primera de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras modificó la LCS e introdujo la obligación de las entidades aseguradoras de decesos de garantizar la libertad de elección del prestador del servicio funerario. Dicho derecho debe ser potenciado mediante mecanismos que garanticen su efectivo ejercicio por los asegurados o familiares».

4.1.3. Análisis de la regulación de los servicios funerarios desde la óptica de la promoción de la competencia y la mejora de la regulación económica.

PANASEF indica que está de acuerdo con las recomendaciones realizadas en el documento en relación con la supresión de requisitos desproporcionados exigidos para el acceso y prestación de los servicios funerarios.

Continúa indicando que, en relación con las restricciones impuestas por la normativa municipal, es necesario garantizar la independencia y autonomía de los operadores económicos privados en relación con sus decisiones empresariales y, en concreto, en la determinación de los precios y las condiciones de prestación de sus servicios.

Con relación a esta observación, es claro y contundente el documento elaborado. Concretamente, el apartado 4.2.1 «Precios aprobados por los ayuntamientos» indica que «Es importante señalar que los servicios funerarios no son servicios con precios regulados. Se trata, como ocurre con la gran mayoría de servicios prestados en una economía de mercado, de servicios con precios libremente determinados por los operadores y, en ese sentido, los ayuntamientos no deben imponerles, a través de los enunciados de las ordenanzas y reglamentos municipales, ninguna lista de precios u obligación respecto al precio correcto a aplicar por sus servicios. En este sentido, ha de tenerse en cuenta que cualquier precepto relativo a la fijación de precios o al establecimiento de



precios mínimos a las instalaciones de titularidad privada constituye una importante restricción a la competencia que contraviene la LDC” para terminar concluyendo en este apartado que «debe suprimirse en las ordenanzas y reglamentos locales la posibilidad de que sean los ayuntamientos los que, mediante su aprobación, fijen los precios de los servicios y acceso a las instalaciones de titularidad privada».

A continuación, muestra su oposición a la recomendación que se realiza en el documento sobre la posibilidad de declarar como instalaciones esenciales a aquellos tanatorios que se encuentren en municipios en los que solo exista un establecimiento de este tipo.

A este respecto, hay que señalar que esta cuestión ha sido objeto de debate en anteriores alegaciones y en razón de ello nos remitimos al apartado 5.3 del presente documento al analizar determinada alegación de MÉMORA, empresa de servicios funerarios.

4.1.4. El análisis del sector desde la perspectiva de la defensa de la competencia

En este caso, la asociación se refiere a la especial atención a prestar por los ayuntamientos en el momento de redactar los pliegos para externalizar la gestión de los servicios funerarios y en la normativa que contenga las previsiones para la prestación de estos.

También este aspecto ha sido contemplado en el documento elaborado por la ACREA, aunque es cierto que referido, sobre todo, a la externalización de los servicios de tanatorio.

Atendiendo a esta alegación, y para extender esta recomendación a todos los servicios y actividades relacionadas con la externalización de los servicios funerarios se ha modificado la redacción del documento inicial haciendo mención a «[...] cualquier actividad o servicio relacionada con los servicios funerarios [...]».

4.1.5. Sobre las conclusiones y recomendaciones proporcionadas en el informe

Por último, PANASEF finaliza compartiendo la necesidad señalada en el documento de la aprobación de una normativa básica de carácter estatal que contenga una regulación integral de los servicios funerarios y que conjugue los principios de buena regulación económica con la necesidad de una adecuada protección de la salud pública.

Y, para finalizar, también comparte la necesidad de revisar y modificar la normativa local que contenga requisitos o barreras innecesarias y añade que es precisa la colaboración entre los ayuntamientos y las distintas autoridades de competencia a la hora de la aprobación de las ordenanzas municipales, así como en la elaboración de los pliegos de las licitaciones referidas a los servicios funerarios.

4.2. ASOCIACIÓN DE ENTIDADES Y EMPRESAS MUNICIPALES DE SERVICIOS FUNERARIOS Y CEMENTERIOS.

La Asociación de Entidades y Empresas Municipales de Servicios Funerarios y Cementerios (en adelante, AFCM) está formada, según sus estatutos⁶, por aquellas entidades u organizaciones, que gestionan el servicio público de

⁶ https://cementerosvivos.es/wp-content/uploads/2018/02/estatutos_2012.pdf



cementerios y/o funerarios de forma directa o indirecta, según lo definido en el artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local. Su principal interés es, según indican en su escrito, «[...] *defender los principios y valores propios* de la gestión pública en el ámbito funerario y mortuorio en beneficio de la ciudadanía».

La asociación plantea sus observaciones desde una doble perspectiva: los principios de buena regulación del sector funerario y la necesidad de tener en cuenta la creciente integración vertical del sector.

Indica su coincidencia con muchas de las cuestiones contenidas en el documento de esta ACREA, si bien mantienen «[...] alguna pequeña discrepancia e incluso alguna autocrítica que desde el ámbito público debemos hacer».

Dado que el escrito remitido carece de apartados que identifiquen cada una de las apreciaciones y observaciones que la asociación realiza, a continuación se irán analizando, de manera continuada, las principales cuestiones a que se refiere AFCM.

Con relación al mercado se realizan determinadas apreciaciones referidas, sobre todo, a la integración vertical de las empresas de servicios funerarios y entidades aseguradoras y el posible condicionamiento de la elección del operador por los consumidores, aspectos estos que han sido puestos de manifiesto en el documento elaborado por esta ACREA cuando se refiere al mercado de producto. Todo ello, sin perjuicio de que, como se ha dicho en repetidas ocasiones, la mención al mercado se ha realizado de forma ilustrativa y para centrar la cuestión, sin otra pretensión que servir de orientación al verdadero objeto del trabajo dirigido a los municipios con el fin de realizar recomendaciones que ayuden a eliminar barreras y requisitos innecesarios para los operadores en el mercado de los servicios funerarios.

Se pronuncia la asociación sobre la necesaria reforma del marco sectorial regulador de esta actividad. Sobre dicha cuestión, se pronuncia el documento en diversas ocasiones, proponiendo que se realice una regulación integral de la normativa aplicable a los servicios funerarios que incluya tanto a operadores funerarios, ciudadanía y también a las aseguradoras de decesos.

Sobre la necesidad de contribuir a medidas concretas que hagan efectivo el derecho a la libre elección es también una de las recomendaciones, que, en el marco de la necesidad de la reforma normativa, se realiza en el documento. Es una de las alegaciones que con más insistencia formulan las empresas aseguradoras y algunas de servicios funerarios al documento, basando sus observaciones en que la libre elección está garantizada por la LCS y, por ello, la recomendación realizada es innecesaria. La posición de esta ACREA es que, si bien el derecho está garantizado, es necesario introducir en su momento medidas concretas que hagan efectivo y posible el ejercicio de dicho derecho que, por diversas circunstancias, sobre todo emocionales, presenta dificultades.

Naturalmente, determinadas obligaciones que hagan efectivo el derecho a la libre elección de operador deberán incorporarse con ocasión de la futura reforma de la normativa, que es de suma importancia a juicio de esta ACREA.

Más adelante, AFC se refiere a la cuestión relativa a la contaminación producida por el funcionamiento de los crematorios en el sentido de que la normativa actual puede perjudicar a crematorios con un volumen importante de incineraciones frente a pequeños operadores puesto que los primeros han de adaptar sus instalaciones realizando grandes inversiones para reducir la contaminación ambiental. No se opone la asociación a dicha adaptación, pero considera que los hornos con menos actividad también la deberían incorporar.

Igualmente, esta cuestión deberá ser objeto de revisión, con ocasión de la pretendida reforma normativa estableciendo las condiciones básicas que permitan conciliar la libre competencia con la protección del medio ambiente y la salud. Será en el momento del trámite de audiencia e información pública cuando los distintos agentes que participan en el sector funerario y la ciudadanía podrán aportar lo que consideren oportuno, al



objeto de mejorar este mercado y los relacionados afectados por la normativa que se proyecte.

Insiste en la necesidad de potenciar el derecho de la ciudadanía a elegir libremente al operador que le preste los servicios funerarios en el caso de fallecimiento de una persona cercana, y propone determinadas medidas de información que pueden ayudar a hacer efectivo dicho derecho.

Atendiendo a esta observación, se ha introducido el siguiente párrafo en el apartado dedicado a las recomendaciones lo siguiente:

«Con relación a la conveniencia de establecer mecanismos que garanticen o potencien el derecho de la ciudadanía a la libre elección del operador funerario y que, al mismo tiempo, incidan en una mayor transparencia y conocimiento de los servicios prestados, es recomendable que los ayuntamientos dispongan de puntos de información en hospitales, residencias de mayores y otros edificios públicos que permitan a los ciudadanos interesados informarse sobre los operadores existentes, así como de las condiciones económicas y de prestación de los servicios».

Para evitar el establecimiento de cláusulas anticompetitivas en los contratos de gestión de los servicios funerarios, entre los que se encuentran los tanatorios, propone la asociación que las autoridades de competencia orienten sobre las cláusulas a incorporar y que se promuevan acciones formativas por dichos organismos. Además, para el acceso a los tanatorios propone que se obligue a ello mediante una norma con rango de Ley y que se fije claramente cuando un tanatorio debe ser considerado instalación esencial.

Atendiendo a esta observación, se ha introducido el siguiente párrafo en el apartado dedicado a las recomendaciones:

«Con relación a lo anterior, podría ser muy positivo que las autoridades de competencia establezcan criterios que puedan servir de orientación a los ayuntamientos en el momento de redactar los pliegos para externalizar los servicios. La formación impartida por los órganos especializados también podría ser un cauce adecuado para la promoción de la competencia en las licitaciones públicas.»

Por último, la asociación nos informa de una iniciativa desarrollada en colaboración con la FEMP, consistente en la elaboración de unos modelos tipo de reglamento de cementerio y crematorio y de una guía. Se pretende que cada ayuntamiento pueda utilizarlos, adaptándolos a sus necesidades y circunstancias específicas.

Sin entrar a valorar el contenido de los mencionados modelos tipo, la iniciativa de su elaboración parece muy acertada y, de hecho, en el documento elaborado por esta ACREA se contempla, como recomendación, la posibilidad de establecer modelos tipo de ordenanzas y reglamentos municipales que orienten a los ayuntamientos a la hora de regular este mercado tan desconocido en muchos aspectos por la ciudadanía.

