

## **INFORME DE 16 DE JULIO DE 2014 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, RELATIVA A LA NO ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE SANIDAD MORTUORIA (UM/021/14).**

### **I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME**

El 1 de julio de 2014 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SCUM) una reclamación de esa misma fecha, formulada por el titular de una empresa funeraria con sede en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (la denunciante o informante, en adelante), referida al incumplimiento de lo previsto por la Disposición Adicional Séptima de 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 relación a la debida introducción de 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.<sup>1</sup>

La reclamación se formuló al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). En concreto, la informante denuncia: *“que en la presente fecha no se hayan transpuesto todas las leyes, reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc., a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Que el Ministerio de Sanidad tampoco haya unificado la regulación de la sanidad mortuoria nacional. Se puede constatar que la totalidad de ordenanzas y reglamentos no están readaptados, ello supone una barrera insalvable para el conjunto del sector.”*

Concretamente, la denunciante identifica como *“Barreras:*

- *La NO publicación de la Ley de Servicios Funerarios*
- *Ordenanzas municipales que no respetan a la Ley de Unidad de Mercado”.*

El escrito de denuncia se acompaña de la siguiente documentación:

- *Informe para el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre el Proyecto de Unidad de Mercado. Constitución de un grupo de trabajo para la unificación y regulación de criterios comunes en la legislación relativa a sanidad mortuoria* (Informe, sin fecha, de la Secretaría General de Sanidad y Consumo). Este Informe contiene un epígrafe dedicado a *Sanidad Mortuoria*, en el que se mencionan las

---

<sup>1</sup> 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.

normas de la materia con incidencia en la unidad de mercado y en el que se señala: *“Se ha propuesto recuperar la iniciativa legislativa en materia de regulación de los servicios funerarios impulsada en 2011 por el Ministerio de Economía y Competitividad, que incluía diferentes medidas de liberalización del sector. A tal efecto, se solicitará al centro directivo correspondiente del Ministerio de Economía y Competitividad la supresión de la necesidad de autorización expresa para el material de los féretros, siempre que se cumplan las normas UNE [...]”* Este informe concluye con la siguiente manifestación: **“Se eleva al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud propuesta para la constitución de un grupo de trabajo para la unificación y regulación de criterios comunes en la legislación relativa a sanidad mortuoria”**.

- *Referencia del Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2013 en relación al Impulso al Plan de Racionalización normativa, documento en el que se subraya por la denunciante el siguiente párrafo “[Próximos pasos (...)] La modificación en el ámbito estatal se llevará a cabo en el primer semestre de 2014 (...)”*.

El mismo día 1 de julio de 2014 la SCUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación presentada, a fin de que este organismo, si lo considera oportuno, emita el informe que se contempla en el artículo 28. 2 y 3 de la LGUM.

El día 2 de julio de 2014, la SCUM remitió información complementaria relativa a este mismo asunto, consistente en un breve párrafo de ampliación de la información presentado por el denunciante, en el que se precisa que *“La barrera más importante es la no tramitación de la Ley de Servicios Funerarios. Las ordenanzas municipales desde siempre son contrarias a todas las leyes publicadas y en estos momentos no respetan a la Ley de Unidad de Mercado. Todas excepto alguna (Valdemoro), son barreras infranqueables a la libre competencia”*.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

Estas consideraciones distinguen un primer apartado, relativo al régimen jurídico sobre sanidad mortuoria, de un segundo apartado, que analiza el problema planteado en clave de unidad de mercado.

### **II.1) Régimen jurídico de la sanidad mortuoria y las actividades funerarias<sup>2</sup>**

La normativa reguladora de esta materia es, además de relativamente arcaica, dispersa y heterogénea, tanto por razón de la multiplicidad de aspectos afectados (sanidad mortuoria, transporte, actividades económicas, protección de consumidores y usuarios, urbanismo y ordenación del territorio) como por la distribución competencial de tales materias entre Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

---

<sup>2</sup> Ver “Estudio sobre los Servicios Funerarios en España”. Ministerios de Economía y Hacienda y de Sanidad (junio de 2010).

En el ámbito estatal, el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, aprobado por Decreto 2263/1974, de 20 de julio, se encuentra actualmente en vigor en las Comunidades Autónomas que no hayan legislado sobre la materia, en Ceuta y en Melilla, y en lo relativo a traslado internacional de cadáveres.

Asimismo, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye a los municipios las competencias en materia de cementerios y actividades funerarias, “*en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*”.

Desde su inicial concepción como servicio público local prestado por las Entidades Locales en régimen de monopolio, se ha ido produciendo un proceso de liberalización progresiva de los servicios funerarios<sup>3</sup>.

Así, mediante Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre Medidas Urgentes de Carácter Fiscal y de Fomento y Liberalización de la Actividad Económica, se liberalizan los servicios funerarios y se establece la posibilidad de que los municipios puedan someter a autorización la prestación de estos servicios, teniendo la autorización carácter reglado y debiéndose precisar normativamente los requisitos objetivos para obtenerla.

La Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad, precisó que el Estado y las Comunidades Autónomas debían fijar los criterios mínimos de acuerdo con los cuales los municipios podrían regular los requisitos objetivos necesarios para obtener la autorización para la prestación de servicios funerarios, disponiendo además que las normas que regulasen los requisitos de las autorizaciones para la prestación de estos servicios no podían establecer exigencias que desvirtuasen la liberalización del sector. Asimismo, se estableció que los prestadores de servicios funerarios autorizados podrían realizar en todo el territorio español la actividad asociada a sus funciones principales consistente en el traslado de cadáveres, cumpliendo en todo caso los requisitos establecidos en las normas de policía sanitaria mortuoria aplicables.

Por su parte, la mayoría de las Comunidades Autónomas han dictado Decretos<sup>4</sup> de Policía Sanitaria Mortuoria, regulando las mismas materias que el precitado Reglamento de 1974, entre ellas los requisitos generales de las empresas funerarias.

---

<sup>3</sup> En 1993, el TDC publicó un informe que, bajo el título «*Remedios Políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*», analizaba los monopolios locales, entre ellos los relativos a servicios mortuorios, realizando una serie de propuestas que fueron posteriormente atendidas en las sucesivas reformas normativas.

<sup>4</sup> En el caso de Cataluña, se regula por la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios, que fue sustancialmente modificada por Decreto Legislativo 3/2010, de 5 de octubre, de adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.

A su vez, en aplicación de la normativa estatal y autonómica, muchos ayuntamientos han regulado mediante las correspondientes ordenanzas municipales las condiciones y requisitos de acceso y ejercicio que deben reunir los operadores de servicios funerarios.

## II.2) Examen de la situación regulatoria denunciada a tenor de la LGUM

El *Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios*, de 29 de abril de 2010, menciona, entre la normativa incluida y las áreas de actividad afectadas por la Directiva de Servicios, el transporte funerario. Asimismo, el Informe identifica como categoría de Ordenanzas municipales afectadas por la incorporación al Derecho interno de la Directiva de Servicios a las ordenanzas de servicios funerarios.

La reclamación cuestiona la conformidad con la normativa liberalizadora de servicios de las distintas “leyes, reglamentos, ordenanzas y resoluciones” y, más específicamente, denuncia la no aprobación de una Ley de servicios funerarios y que las ordenanzas municipales no respetan la LGUM. No se detalla en esta denuncia las concretas barreras contenidas en las ordenanzas municipales.<sup>5</sup>

Pese a la falta de concreción en este sentido de la denuncia, lo cierto es que las concretas restricciones a la liberalización del régimen de acceso y ejercicio de los servicios funerarios han sido puestas de manifiesto tanto en un detallado estudio sectorial de 2010 de los Ministerios de Economía y Hacienda y Sanidad y Política Social<sup>6</sup> como en las diversas resoluciones de la autoridad nacional de competencia (TDC y CNC<sup>7</sup>) sobre la materia, así como en dos Informes normativos adoptados por el Consejo de la CNC, como se verá *infra*<sup>8</sup>.

Efectivamente, el precitado ***Estudio sobre los servicios funerarios en España***, de los Ministerios de Economía y Hacienda y Sanidad y Política Social, de 2010, pone de manifiesto la existencia de “*trabas y restricciones que obstaculizan el funcionamiento de este mercado en un marco de competencia y libertad de ejercicio*”, distinguiendo entre las que “*se deben al marco de la regulación del sector, que provoca significativas barreras al acceso y ejercicio de los servicios funerarios*” y los derivados de información asimétrica entre consumidores finales y empresas funerarias.

---

<sup>5</sup> En la misma fecha que en el caso de la presente denuncia, la SCUM remitió segunda denuncia, de la misma fecha que la anterior y similar contenido, en la que se enumeran las siguientes barreras: “*autorización sanitaria 24 horas, conservación y embalsamamiento, salas velatorio en instalaciones públicas, aseguradoras, no libertad de la familia, personal de operadores funerarios en hospitales*”.

<sup>6</sup> *Estudio sobre los servicios funerarios en España* (junio 2010).

<sup>7</sup> Vid., a título de ejemplo, Resolución de la CNC de 3 de marzo de 2009 (Expt. 650/08, Funerarias Baleares).

<sup>8</sup> Cabe asimismo citar el documento “*Observaciones sobre la incidencia que podrían tener determinadas medidas en el nivel de competencia de los servicios funerarios*” adoptado por la Autoritat Catalana de la Competència en noviembre de 2011 (OB 10/2011)

Concretamente, el *Estudio* detalla:

**“II.D.1.1. BARRERAS DE ACCESO A LA ACTIVIDAD FUNERARIA**

*Para iniciar la actividad de servicios funerarios, el prestador se somete a distintos trámites en la forma de **autorizaciones previas** de diversa índole. Según la Ley 17/2009, sólo cabe imponer autorizaciones si son necesarias para proteger una razón imperiosa de interés general y además es la medida menos restrictiva que permita alcanzar el objetivo deseado.*

*Teniendo en cuenta las funciones de la **actividad principal** para la prestación de servicios funerarios, no parecen apreciarse razones que justifiquen el establecimiento de una autorización previa. Las razones de salud pública no pueden ser invocadas para la apertura de una empresa funeraria, sino que únicamente en determinados casos producidos cuando la empresa ya está ejerciendo cabría invocar dicho motivo [...].*

*Si no parecen justificadas, dado que suponen importantes cargas administrativas y de tiempo que desincentivan el acceso a la actividad, estas autorizaciones pueden constituir, por tanto, una significativa barrera de entrada.*

*Por otra parte, del marco regulatorio analizado se desprende la exigencia de **numerosos requisitos** que constituyen barreras que dificultan el acceso al mercado para nuevos entrantes, en la medida en que exigen una inversión elevada, **reduciendo así la competencia**. Gran parte de estos requisitos no parecen proporcionados ni necesarios para prestar la actividad. Así, por ejemplo:*

- *La exigencia de número mínimo de medios (vehículos, féretros, personal), exigen desembolsos iniciales importantes e impiden iniciar la actividad con pocos medios incrementando los mismos cuando se vaya consolidando el negocio.*
- *De igual manera, la exigencia de acreditación de solvencia financiera y económica, incluidos requisitos mínimos de capital u obligación de constituir fianzas o avales, introduce de forma arbitraria una dimensión mínima del negocio del operador entrante que no es necesaria para ejercer la actividad.*
- *La exigencia de local para atención al público y oficinas, que añade nuevos costes de inversión, tampoco tiene 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.*
- *La exigencia de experiencia previa en algunas regulaciones no parece tampoco ser necesaria –de hecho es un requisito presente en pocas normas- e impide que operadores sin experiencia previa puedan acceder al mercado.*

- *Por último, deben revisarse también las obligaciones de contratación de seguro de daños, que no parecen cumplir con lo dispuesto en la ley 17/2009 que dispone que las exigencias sobre seguros, que deben estar previstas en una norma con rango de ley, sólo se justifican en caso de que la actividad presente un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero y deberá ser proporcionado a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto.*
- *La exigencia de salas velatorio o tanatorios a las empresas funerarias es un requisito desproporcionado, en tanto que no es necesaria para prestar el servicio funerario.*

*Para las funciones concretas realizadas por el tanatorio, no parecen existir razones imperiosas de interés general que justifiquen la exigencia de una autorización previa.*

*Cabe señalar, por otra parte, que alguna normativa contiene requisitos que no parecen justificados en cuanto a la ubicación de los tanatorios –como por ejemplo la obligación de que el tanatorio se sitúe cerca del cementerio- que limitan enormemente la entrada de nuevos operadores.*

*En cuanto a la **autorización de transporte**, la normativa básica estatal mediante modificación del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres eliminó el título habilitante que se requería, pero ello no parece haberse trasladado al ámbito autonómico y local, que mantienen la exigencia de manera injustificada.*

#### **II.D.1.2. BARRERAS AL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE EMPRESAS FUNERARIAS Y DE PROFESIONALES.**

##### **II.D. 1.2.A BARRERAS RELATIVAS AL TRASLADO DE CADÁVERES**

*Con respecto al **traslado de cadáveres**, cabe señalar las siguientes restricciones que deberían revisarse:*

- ***Prohibición de efectuar el traslado del cadáver hasta transcurridas 24 horas desde el fallecimiento** u obligación de permanecer ese plazo en el domicilio mortuario. Esta regulación supone en la práctica una captura del mercado por parte de los tanatorios y funerarias ubicados en el lugar del fallecimiento en perjuicio de los situados en zonas en zonas próximas o en el lugar de destino. Si la razón imperiosa de interés general que justifica este plazo es la de esperar un tiempo razonable antes de dar destino final al cadáver, ese interés puede protegerse con una medida menos distorsionadora como es la prohibición de dar ese destino antes de ese plazo y permitir los traslados en medios de recubrimiento no definitivos, dentro de las 24 horas siguientes al fallecimiento, como de hecho ya han incorporado algunas Comunidades Autónomas en su normativa.*

- Se exige una **autorización sanitaria previa para dar traslado a cada cadáver fuera de la Comunidad Autónoma** y una prohibición de trasladar determinados cadáveres considerados peligrosos para la salud pública.

*En la medida en que los traslados dentro de una misma Comunidad no deben entrañar riesgos para la salud, razón por la cual se ha eliminado dicha autorización, y que la exposición o no a ese riesgo es independiente del ámbito de traslado, no parece estar justificado seguir manteniendo este régimen cuando el traslado se realice a otras Comunidades Autónomas. Además, dado que en el certificado de defunción figura la causa de la muerte, se conoce con anticipación los cadáveres cuyo traslado es más peligroso.*

*Por ello, para cadáveres sin riesgo [...] parece más apropiado seguir el modelo ya adoptado por algunas Comunidades Autónomas en el sentido de sustituir esta autorización por una **comunicación**. Este modelo ya se está aplicando en la Comunidad Autónoma de Navarra, Aragón, Galicia y País Vasco.*

- **Las limitaciones a que los traslados de cadáveres se realicen por empresas autorizadas en los municipios de la propia Comunidad Autónoma** o en el mismo municipio de origen o destino si se trata de traslados fuera de la misma. Con ellos se viola la Ley 17/2009 que propugna la validez nacional de todas las habilitaciones. En la práctica esta restricción supone una fragmentación del mercado que limita la competencia entre operadores. De hecho el Tribunal Supremo se ha pronunciado contra este tipo de exigencias al no ajustarse a la liberalización del Real Decreto-Ley 7/1996 [nota a pie: Sentencia del Tribunal Supremo Sala III de lo Contencioso-Administrativo de 9 de julio de 2003 (QUINTO)]. [Énfasis –subrayado- añadido].
- En determinadas Comunidades Autónomas (Galicia, Asturias y Madrid), hay **obligaciones de realizar prácticas de conservación cuando se traslada el cadáver de una Comunidad Autónoma a otra**. A este respecto, podría apuntarse que, dejando aparte las inhumaciones especiales, exposiciones en lugares públicos o por vía aérea o marítima, en las que la debida preparación del cadáver estaría justificada para evitar riesgos sanitarios, en el resto de casos, en principio, dichas obligaciones deberían regirse estrictamente por criterios de tiempo, o quizás de mantenimiento del cadáver en condiciones que garanticen que no puede suponer un peligro, fijándose así un objetivo de resultado.
- En algunas Comunidades Autónomas se ha instaurado un régimen de **autorización sanitaria previa para la realización de cada una de las prácticas de tanatopraxia**. Dado que la regulación autonómica generalmente prevé los casos en que la realización de estas prácticas está expresamente prohibida [...] y las circunstancias en que son obligatorias, así como la exigencia de levantar un acta o informe sobre

*cada una de las práctica realizadas y su envío a la autoridad sanitaria firmada por el médico que la haya realizado, se considera que ese informe ex post puede ser suficiente para tener un control sobre el ejercicio de esta actividad y delimitar las responsabilidades que pudieran derivarse, no siendo necesaria la exigencia de una autorización previa para cada práctica.*

#### **II.D.1.2.B BARRERAS EN RELACIÓN CON LA CUALIFICACIÓN**

*Con respecto a los **requisitos de titulación y acreditación** para poder prestar servicios de tanatopraxia, se han observado las siguientes reservas, barreras de entrada y sistemas que distorsionan la competencia:*

- *En todas las Comunidades Autónomas se **ha reservado a los licenciados en medicina y cirugía** la práctica tanto de las conservaciones transitorias como de los embalsamamientos. En el primer caso, es decir, la reserva de la práctica de conservaciones transitorias a los licenciados en medicina y cirugía, no parece estar justificada. La norma estatal no la preveía y en esa línea algunos Reglamentos autonómicos han señalado que pueden que pueden realizarlas otros profesionales con la supervisión del médico. Para los embalsamamientos, habría que analizar si dicha práctica requiere la aplicación de técnicas y conocimientos médicos que justifiquen la reserva de actividad a estos profesionales.*
- *El requisito de **acreditación, inscripción y registro de los facultativos** para poder realizar estas prácticas, instaurado en el Decreto estatal y en algunas Comunidades Autónomas, supone una barrera al ejercicio de la actividad que impide al resto de profesionales no inscritos la prestación de estos servicios, restringiendo la oferta de prestadores y facilitando la concertación entre los mismos. Si el objetivo que se persigue con esta medida es controlar la actividad, dicho control puede ejercitarse mediante formas menos restrictivas como el envío del informe firmado por el profesional sobre la práctica realizada.*
- *El **sistema de turno** que instaura el RPSM [Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria] y que podría estar funcionando en algunas Comunidades Autónomas que siguen el modelo de acreditación y registro de médicos tanatólogos para ejercer estas prácticas, opera como un reparto de mercado que elimina por completo la competencia entre los oferentes del servicio. Por tanto, se considera imprescindible que la norma proclame la libre elección de médico por parte de la familia y que se prohíba expresamente el sistema de turno, por tratarse de una práctica contraria a la Ley de Defensa de la Competencia (artículo 1) que puede ser sancionada.”*

Por su carácter resumido y sintético, cabe transcribir aquí también textualmente las restricciones a la libre prestación de servicios funerarios que se recogen en el **Informe sobre el Anteproyecto de Ley sobre Servicios Funerarios** adoptado por el Consejo de la CNC en mayo de 2011, en relación a un Anteproyecto al que se hará posterior referencia (IPN 55/11)<sup>9</sup>:

“Barreras de acceso a la actividad:

*Para el desarrollo de este tipo de actividades, la normativa vigente exige la tenencia de entre dos y tres autorizaciones para el desarrollo de la actividad funeraria principal (una municipal, una autorización de la autoridad sanitaria autonómica y una de transporte privado también autonómica). Ello 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. Por otro lado, los requisitos exigidos para la obtención de dichas autorizaciones (disponibilidad de recursos económicos, de vehículos, de féretros, de instalaciones y locales, de personal...), son generalmente **desproporcionados e injustificados**. Estos requisitos, impuestos en la mayor parte de los casos por la normativa autonómica y por tanto diferentes entre unas Comunidades y otras, suponen una barrera de entrada que puede conllevar una merma en la competencia del sector.*

- *Los servicios de tanatorio también precisan de una autorización previa, así como, en algunos casos, de un informe del servicio territorial de sanidad competente, previo a la apertura de las instalaciones correspondientes. De nuevo, el sometimiento de esta actividad a autorización, así como algunos de los requisitos exigidos para su ejercicio en la normativa de desarrollo (número mínimo de salas elevado, número mínimo de depósitos de cadáveres, disponibilidad de aparcamientos...), se consideran **excesivos e injustificados**.*

Restricciones al ejercicio de la actividad:

- *En lo que se refiere al traslado de cadáveres, en la normativa existen numerosas restricciones a este respecto, tales como:*
  - *Prohibición de efectuar el traslado del cadáver hasta las 24 horas posteriores al fallecimiento.*
  - *La exigencia de autorización sanitaria para el traslado de cadáveres fuera de la Comunidad Autónoma en la que se produjo el fallecimiento.*
  - ***La obligatoriedad de que el traslado del cadáver se realice por empresas autorizadas en los municipios de la Comunidad Autónoma, o en el municipio de origen o destino si se trata de traslados fuera de la Comunidad.***

---

<sup>9</sup> Énfasis añadidos.

- *La necesidad de realizar prácticas de conservación a los cadáveres que se trasladen de Comunidad Autónoma.*
- *La obligación de realizar prácticas de conservación transitoria pasadas las 48 horas del fallecimiento.*
- *En lo que se refiere a las barreras de acceso relativas a la cualificación de los prestadores, en la totalidad de las CCAA se exige que las prácticas de conservación transitoria y embalsamamiento sean realizadas por licenciados en medicina y cirugía, o bajo la supervisión de éstos. Asimismo, en algunas CCAA se requiere la acreditación, inscripción y registro, y un sistema de turno, de estos profesionales. **No se ofrece ninguna explicación de las razones por las que estas prácticas no podrían ser desarrolladas del mismo modo por otros profesionales, o de la necesidad de que éstos cumplan esos requisitos.***
- *Todas estas imposiciones derivadas de la vigente normativa suponen serias restricciones a la competencia, dificultando la entrada de nuevos operadores, y reforzando la posición de los prestadores locales para atender la demanda situada en sus respectivos ámbitos territoriales de influencia, en detrimento del resto de prestadores.”*

El proyecto de Ley de Servicios Funerarios, origen del IPN 55/11, que se acaba de reseñar, decayó como tal proyecto de ley al fin de la anterior legislatura<sup>10</sup>, si bien ha sido retomado como Proposición de Ley de grupo parlamentario del Congreso<sup>11</sup>. El Informe normativo adoptado por el Consejo de la CNC el 10 de abril de 2013 precisamente sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado (IPN 89/13), mencionaba al entonces Proyecto de Ley de Servicios Funerarios como *“ejemplo de regulación estatal básica, vigente o proyectada preocupada por eliminar, y no introducir, fragmentaciones ineficientes a la unidad de mercado”*.

Asimismo, y respecto de la problemática específica de las barreras vinculadas a la **regulación de los seguros de decesos**, cuya relevancia práctica pone de manifiesto el hecho de que son específicamente citadas en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 25/2009, el **Informe normativo adoptado en mayo de 2011 por la CNC sobre el Anteproyecto de Ley de Supervisión de Seguros Privados** (IPN/54/11) señala que *“En relación con la regulación de este seguro, la CNC ha manifestado en el pasado determinadas preocupaciones relativas a conductas de las aseguradoras que, si bien no constituyen infracción de la Ley de Defensa de la Competencia, pueden resultar perjudiciales para los consumidores al dificultar el cambio de póliza de una aseguradora a otra, generando bolsas de clientes cautivos para las aseguradoras y desincentivando la competencia entre éstas para la captación*

<sup>10</sup> El 27 de septiembre de 2011 el Proyecto de Ley decayó, como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado, y de convocatoria de elecciones.

<sup>11</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, X Legislatura Serie B: Proposiciones de Ley 27 de diciembre de 2011.

*de seguros de decesos de asegurados provenientes de otras aseguradoras [nota a pie: En particular, vid. Resolución de archivo del Consejo de la CNC de 19 de julio de 2010, (Expte. S/0204/09 Seguros Decesos)].”*

Este IPN/54/11 precisamente se hace eco de las recomendaciones planteadas por el **Estudio sobre los servicios funerarios en España**, de los Ministerios de Economía y Hacienda y Sanidad y Política Social, de 2010, para garantizar la libertad de elección en caso de que se haya contratado un seguro de decesos, entre las que se destaca, a nuestros efectos, la siguiente:

*“2. Consagrar un modelo de libre elección del prestador funerario por los familiares del fallecido-asegurado de una póliza de decesos, mediante:*

- *La obligación de la aseguradoras de poner a disposición de sus asegurados la relación de prestadores funerarios de los que se sirven para cumplir las coberturas acordadas.*
- *La posibilidad de que los familiares del asegurado fallecido decidan encomendar la prestación del servicio a un prestador distinto de los ofertados por el asegurador.”*

Asimismo, en la Resolución del Consejo de la CNC de 19 de julio de 2010 (Expte. S/0204/09 Seguros Decesos), en el que se refleja la regulación del seguro de decesos en España, las características de las distintas categorías de productos, la situación del mercado y las cuotas de mercado de las principales aseguradoras, se hace referencia a un Informe remitido por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP) a la Dirección de Investigación en el que señala que la materia está sometida a un proceso de reforma que lleva a cabo el Ministerio de Justicia, que afectaría entre otros al seguro de decesos<sup>12</sup>.

### **III. CONCLUSIÓN**

La presente reclamación pone de manifiesto la necesidad de acometer con carácter urgente una revisión de la regulación del acceso y el ejercicio a las actividades funerarias, atendiendo a la identificación de los obstáculos y barreras a la unidad de mercado generadas o mantenidas por las autoridades responsables vinculadas a las actividades funerarias, ya puestas de manifiesto tanto por Estudios sectoriales de los departamentos competentes en la materia como por Resoluciones e Informes de la Autoridad de competencia. Tal revisión debe realizarse atendiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad, así como de reducción de cargas administrativas.

Esa necesidad de adaptación normativa venía ya reconocida en la Disposición Adicional Séptima de 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 relación al mandato de introducir “los

---

<sup>12</sup> No obstante, el Proyecto de Ley de Seguros Privados caducó al fin de la legislatura anterior.

*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.”*

Visto el avance de los estudios y trabajos desarrollados por diferentes organismos en esta materia, la existencia de una propuesta de Ley de Servicios Funerarios en el Congreso (ya informada por la CNC), así como la voluntad expresada en el Programa Nacional de Reformas de 2014 de reformar los servicios funerarios para garantizar una mayor competencia de éstos en todo el territorio nacional y el refuerzo del derecho de libre elección del consumidor, la CNMC anima a retomar y acelerar esta reforma.