

## **INFORME DE 11 DE SEPTIEMBRE 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 LAS CONDICIONES DE ACCESO A INSTALACIONES FUNERARIAS (UM/041/14).**

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

El 25 de agosto de 2014 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SCUM) una reclamación de esa misma fecha, formulada por dos operadores del mercado de sanidad mortuoria (los denunciados o informantes, en adelante), referida a la existencia de una serie de barreras a la unidad de mercado. Los denunciados identifican una serie de barreras vinculadas al acceso por parte de los prestadores de servicios funerarios a instalaciones funerarias públicas (tanatorios municipales) e identifican como responsables de las mismas a distintos Ayuntamientos, empresas funerarias radicadas en grandes ciudades, asociaciones regionales de empresas funerarias y concesionarios de tanatorios.

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 diversas barreras de acceso a las instalaciones funerarias públicas (salas velatorio) por parte de prestadores funerarios no establecidos en las localidades donde se encuentran tales instalaciones.

Cabe sintetizar la reclamación en el sentido siguiente: ciertas Administraciones municipales, asociaciones regionales de empresas funerarias y concesionarios de instalaciones funerarias públicas obligan en la práctica a las empresas funerarias establecidas en poblaciones distintas a la ciudad en la que está radicada el Complejo Fúnebre de que se trate a subcontratar el alquiler de las salas velatorio del mismo a través necesariamente de empresas funerarias establecidas en el propio municipio donde se ubica tal instalación funeraria pública. Ello supone una barrera para la prestación de sus servicios a las empresas funerarias de localidades distintas, en términos de gestión documental, dificultades de planificación y oferta de sus servicios así como el correspondiente sobrecoste (el canon abonado a la empresa funeraria ubicada en el municipio de la instalación funeraria), lo que genera una desventaja competitiva e impide poder prestar algunos de los servicios que se contratan. Asimismo, se denuncia que ello limita la libertad de elección del prestador de servicios funerarios a los potenciales clientes.

Este tipo de prácticas se producen en todo el territorio español, si bien se ejemplifica la barrera denunciada en el caso de las instalaciones funerarias de la ciudad de Zaragoza (Complejo Funerario de Torrero). La empresa Servicios Funerarios de Torrero, S.A. (SERFUTOSA) es la concesionaria que gestiona el complejo de Torrero.<sup>1</sup> Se denuncia que las barreras de acceso a empresas

---

<sup>1</sup> SERFUTOSA es una sociedad participada por MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS, FUNERARIA ARAGON, ALBIA y FUNERARIA SAN NICOLAS.

funerarias no establecidas en Zaragoza protagonizadas por tal Complejo Funerario estarían propiciadas asimismo por el Ayuntamiento de Zaragoza y por la Asociación Regional de Funerarias de Aragón (ARFA).

Asimismo, se identifica el caso de la Empresa Mixta de Servicios Funerarios, S.A., de Madrid, y similares barreras de acceso a las salas velatorio de los tanatorios M-30 y Sur.

Finalmente, se denuncian barreras vinculadas a la propia existencia y al modo de tramitación de la “Autorización administrativa previa para el traslado de cadáveres” fuera del territorio de la Comunidad de Madrid, siendo el órgano responsable de tal tramitación la Consejería de Sanidad (D. G. de Ordenación e Inspección). En este supuesto, además de la propia exigencia de la autorización administrativa, se denuncia como barrera la imposición de un plazo no inferior a 24 horas en el domicilio mortuario, puesto que ello dificulta la utilización de servicios funerarios radicados en otra Comunidad Autónoma distinta (típicamente la de residencia del fallecido, pero también otras posibles).

El escrito de denuncia se acompaña de documentación diversa y heterogénea para ilustrar las barreras denunciadas, fundamentalmente peticiones de uso de las instalaciones funerarias públicas y copias de denuncias de usuarios y prestadores del servicio funerario, así como documentación relativa a la Asociación Regional de Funerarias de Aragón y al Ayuntamiento de Zaragoza y a la Empresa Mixta de Servicios Funerarios, S.A.

La SCUM dio 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 de la LGUM, incluyendo en su caso, propuesta de actuación.

Posteriormente la SCUM remitió información adicional relativa a este mismo asunto, consistente en varios documentos de ampliación de la información presentada por uno de los denunciantes, fundamentalmente relativos a solicitudes de contratación de salas velatorio en distintos Tanatorios de la Comunidad de Madrid.

## **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**

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.

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>2</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>3</sup> de Policía Sanitaria Mortuoria, regulando las mismas materias que el

---

<sup>2</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>3</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.

precitado Reglamento de 1974, entre ellas los requisitos generales de las empresas funerarias.

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 y de la Ley 17/2009, de 23 de diciembre, de libre acceso de las actividades y servicios y su ejercicio.**

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, la sanidad mortuoria y el transporte funerario. Asimismo, el Informe identifica específicamente como categoría de ordenanzas municipales afectadas por la incorporación al Derecho interno de la Directiva de Servicios a las ordenanzas de servicios funerarios.

La actividad de prestación de servicios funerarios que desarrollan las reclamantes está claramente dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE y de la Ley 17/2009 de transposición de la misma, ya que los servicios funerarios se corresponden con el ámbito de aplicación de las mismas y no se incluyen entre los servicios exceptuados por la Ley 17/2009.

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>4</sup> como en las diversas resoluciones de la autoridad nacional de competencia (TDC y CNC<sup>5</sup>) sobre la materia, así como en dos Informes normativos adoptados por el Consejo de la CNC<sup>6</sup>.

Asimismo, el proyecto de Ley de Servicios Funerarios, que trataba de eliminar fragmentaciones a la unidad de mercado en esta materia, decayó como tal proyecto de ley al fin de la anterior legislatura<sup>7</sup>, si bien ha sido retomado como Proposición de Ley de grupo parlamentario del Congreso<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> *Estudio sobre los servicios funerarios en España* (junio 2010).

<sup>5</sup> Vid., a título de ejemplo, Resolución de la CNC de 3 de marzo de 2009 (Expt. 650/08, Funerarias Baleares).

<sup>6</sup> Vid. IPN 55/11. 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)

<sup>7</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>8</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, X Legislatura Serie B: Proposiciones de Ley 27 de diciembre de 2011.

En el Informe de la CNMC 16 de julio de 2014 (UM/021/14)<sup>9</sup>, se realizaba una cita literal de las barreras de acceso a la actividad funeraria y de las barreras al ejercicio de la actividad de empresas funerarias y de profesionales identificadas en el precitado *Estudio sobre los servicios funerarios en España* y en el *Informe sobre el Anteproyecto de Ley sobre Servicios Funerarios* adoptado por el Consejo de la CNC en mayo de 2011 (IPN 55/11).

Finalmente, cabe señalar que la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, con fecha 21 de julio de 2014, emitió informe (Servicios Funerarios-Barreras)<sup>10</sup> que coincide en la identificación de barreras a la prestación de servicios funerarios contrarias a la LGUM. Este informe es precisamente mencionado por los denunciantes en la documentación acompañante a esta denuncia.

La presente reclamación cuestiona la conformidad con la normativa liberalizadora de servicios de ciertas barreras y obstáculos existentes en el sector funerario. Las denunciantes, pese a señalar que ello sucede en la práctica totalidad del Estado, ejemplifica su denuncia con relación al acceso a las instalaciones funerarias públicas de la ciudad de Zaragoza, a diversas instalaciones funerarias de la Comunidad de Madrid y a la actividad de la empresa Mixta de Servicios Funerarios, S.A., de Madrid. Asimismo, se incluyen en la denuncia barreras derivadas de la “Autorización administrativa previa para el traslado de cadáveres” fuera del territorio de la Comunidad de Madrid.

A continuación se analizan individualizadamente las barreras denunciadas, a la luz de los Informes citados y de la regulación de la LGUM.

### **II.2.1. Barreras vinculadas específicamente al acceso a instalaciones funerarias públicas por parte de empresas funerarias no establecidas en el municipio donde se ubican los tanatorios.**

En relación a la denuncia de barreras vinculadas al acceso a las salas velatorio en instalaciones funerarias públicas con concesión a privados, las autoridades de competencia, tanto estatal como autonómicas, vienen resolviendo expedientes vinculados a la imposición de trabas a la realización de servicios por empresas de otra localidad distinta a donde se ha producido la defunción y a supuestos de abusos de posición de dominio, fundamentalmente denegatorias de acceso al tanatorio<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> 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. Disponible en la página web de la CNMC (<http://www.cnmc.es/es-es/cnmc/unidaddemercado>).

<sup>10</sup> Disponible en la web del Ministerio de Economía y Competitividad.

<sup>11</sup> La jurisprudencia contenciosa también ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre esta materia, al hilo de la revisión de previas resoluciones de la autoridad de competencia. A título de ejemplo, cabe citar la relativamente reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 14/06/2013 que confirma la Resolución del Consejo de la CNC de 3 de marzo de 2009 (Expte. 650/08, Funerarias Baleares).

En la medida en que muchas de las empresas que gestionan las instalaciones de cementerios municipales y tanatorios son empresas participadas por Administraciones municipales, y en tal grado determinan la conducta de dichas empresas, es evidente que la negativa de acceso a las salas velatorio a empresas funerarias de otras localidades, o la aplicación de precios discriminatorios, además de poder constituir un abuso prohibido por el artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, supone **una vulneración del principio de no discriminación y de la libertad de circulación** reconocidos en la LGUM (arts. 3 y 18).

En virtud del art. 9 de la LGUM, corresponde a las Administraciones responsables de la concesión o participes en la sociedad mixta titular de la instalación funeraria de que se trate garantizar el debido cumplimiento de la normativa sobre libre prestación de servicios y unidad de mercado.

#### **II.2.2. Barreras vinculadas a la exigencia de una autorización administrativa de traslados y a la limitación sanitaria de 24 horas.**

La prohibición de efectuar el traslado de cadáveres hasta transcurridas 24 horas desde el fallecimiento procede del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de 1974 y responde a motivaciones propias de su fecha de aprobación. Algunas CCAA regulan ese límite temporal para aplicarlo a cualquier traslado, incluso dentro de la comunidad autónoma; otras CCAA reservan ese límite temporal sólo para desplazamientos fuera de la comunidad; otros Reglamentos autonómicos permiten el traslado, sin límite de tiempo, si se realiza con medios de recubrimiento no definitivos; y finalmente otras CCAA no prevén obligación alguna de esperar un límite de tiempo para realizar traslados de cadáveres, y sólo establecen la necesidad de respetar el plazo de 24 horas antes de la inhumación o cremación.

Se trata de una clara barrera formulada por la Administración que establece normativamente el límite de las 24 horas y exige la correspondiente autorización de traslado fuera de la Comunidad Autónoma, barrera que favorece a los tanatorios y funerarias ubicados en el lugar del fallecimiento y discrimina a los prestadores funerarios situados en zonas próximas o en el lugar de destino definitivo del cadáver.

La prohibición de efectuar el traslado del cadáver hasta transcurridas 24 horas desde el fallecimiento u obligación de permanecer ese plazo en el domicilio mortuario resulta **innecesaria y desproporcionada**, y por tanto vulneradora de los **arts. 5 y 17 LGUM**, puesto que resulta injustificadamente restrictivo y distorsionador para la actividad económica de las empresas funerarias y tanatorios ubicados en zonas próximas al lugar del fallecimiento o en el lugar de destino. Existen otros medio menos restrictivos o distorsionadores para proteger la eventual razón imperiosa de interés general que podría justificar dicha limitación, como son la prohibición de dar destino final al cadáver antes de ese plazo y permitir los traslados en medios de recubrimiento no definitivos, dentro de las 24 horas siguientes al fallecimiento.

Lo mismo debe señalarse respecto de la propia autorización administrativa previa para dar traslado a cada cadáver fuera de la Comunidad Autónoma. En este caso el eventual riesgo para la salud derivado de los traslados se vincula a las causas de fallecimiento en cada caso, es relativamente independiente del ámbito de estos, y no existe justificación para mantener indiferenciadamente y para todos los casos la exigencia de autorización cuando el traslado se realice a otras comunidades autónomas. Dado que el certificado de defunción permite conocer con antelación qué traslados conllevan posibles riesgos para la salud (fallecidos por enfermedades infectocontagiosas y riesgo radiológico), debería extenderse el modelo de comunicación responsable que se ha ido generalizando en la mayoría de las comunidades al efecto de establecer un procedimiento menos gravoso que no vulnere el principio de proporcionalidad exigido por el artículo 5 LGUM y limitar la autorización a los supuestos exigidos por imperiosas razones de interés general vinculadas a la salud pública.

En este sentido, el Proyecto de Ley sobre servicios funerarios hacía uso de la diferenciación por grupos en función de los riesgos para la salud que pudiera conllevar el traslado, de modo que los traslados de cadáveres del grupo sin riesgo para la salud pública se regulaba como libre dentro del territorio español una vez emitido el certificado de defunción, sin establecer limitación temporal mínima alguna y previendo a efectos informativos una mera comunicación de traslado a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de destino (art. 10.5).

Sólo para los fallecidos pertenecientes al llamado grupo I, que por razones de salud pública deben ser trasladados de forma rápida para su inmediata incineración o inhumación, el citado Proyecto de Ley sobre servicios funerarios establecía la exigencia de autorización sanitaria previa para traslados a otras Comunidades Autónomas (art. 10.3). No obstante, la propia Memoria de Impacto Normativo del Proyecto precisaba la necesidad de coordinación entre las autoridades sanitarias *“a efectos de la autorización evitando trámites que deban realizar los prestadores o los consumidores y usuarios de estos servicios”*.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> El artículo 10 del Proyecto de Ley de servicios Funerarios, en lo que aquí interesa, precisaba [el texto de la Proposición de Ley actualmente en trámite parlamentario es idéntica]: *Traslado de cadáveres, restos cadavéricos y restos humanos*

[...] 3. *Por razones de salud pública, el traslado de cadáveres y restos humanos del grupo I se realizará con carácter urgente para su inmediata inhumación o incineración cuando haya sido autorizado por la autoridad sanitaria competente de la Comunidad Autónoma en la que se ha producido el fallecimiento. Excepcionalmente se permitirá el traslado para su inhumación o incineración a otra Comunidad Autónoma si así lo autoriza su autoridad sanitaria competente, previa solicitud de la Autoridad donde se produjo el fallecimiento.*

4. *Los cadáveres y restos humanos del grupo II serán trasladados de acuerdo con la normativa relativa a la seguridad nuclear.*

5. *El traslado de cadáveres y restos humanos del Grupo III dentro del territorio español será libre una vez emitido el certificado de defunción. En todo caso, cuando la inhumación o incineración se produzca en una Comunidad Autónoma distinta a la de defunción, el prestador*

### III. CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo ya señalado en anteriores informes de esta Comisión de 16 y 18 de julio de 2014 (UM/021/14 y UM/022/14), resulta patente 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 puestos 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 conforme 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 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 autoridad de competencia), 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 reitera la recomendación señalada en informes previos relativa a retomar y acelerar esta reforma.

Sin perjuicio de la falta de un régimen legal adaptado a la Directiva de Servicios, a resultas de la presente denuncia se constata de nuevo la existencia de diversas barreras y obstáculos a la unidad de mercado derivados de la ordenación normativa y práctica administrativa del municipio y Comunidad Autónoma al que hacen referencia la denuncia y la documentación que anexa, según lo expuesto en el apartado II.2 de este informe.

En particular, en materia de limitaciones de acceso a instalaciones funerarias vinculadas a cementerios municipales y gestionadas bien concesionarios, bien por empresas mixtas participadas por la Administración, las prácticas denunciadas de negativa de acceso a las salas velatorio a empresas funerarias de otras localidades, o la aplicación de precios discriminatorios, supone una

---

*de servicios funerarios comunicará el traslado a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de destino.*

vulneración de las previsiones de la LGUM y, en virtud del art. 9 de la misma, corresponde a las Administraciones responsables de la concesión o participes en la sociedad mixta titular de la instalación funeraria de que se trate garantizar el debido cumplimiento de la normativa sobre libre prestación de servicios y unidad de mercado.

Asimismo, el establecimiento de un plazo mínimo de 24 horas antes de efectuar el traslado de un cadáver y la exigencia indiferenciada, con independencia de la existencia o no de riesgo sanitario, de autorización previa para el traslado resultan desproporcionados a la razón imperiosa de interés general vinculada a este tipo de límites, y debe ser sustituidos por otros medios menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica de los prestadores funerarios ubicados en municipios distintos del del domicilio mortuario.