



## **IPN 55/11. ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE SERVICIOS FUNERARIOS**

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, en su reunión de 25 de mayo de 2011, ha aprobado el presente informe relativo al *Anteproyecto de Ley de Servicios Funerarios*, en el que analiza las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el pasado 11 de mayo de 2011, procedente de la Vicepresidenta Segunda del Gobierno. La documentación remitida consiste en el Anteproyecto de Ley junto con la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

El presente informe se adopta en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que le atribuye el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

### **I. ANTECEDENTES**

El Anteproyecto de Ley objeto de estudio (en adelante, el APL) pretende eliminar numerosas restricciones a la competencia presentes en gran parte de la normativa vigente del sector, en cumplimiento del mandato legal establecido 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 esta DA, se encomendaba al Gobierno la realización de un estudio y propuesta de modificación del sector de los servicios funerarios a fin de que se eliminasen las trabas a la competencia existentes.

El principal propósito del APL es por tanto garantizar el libre acceso a las actividades de servicios funerarios y su ejercicio, asegurando la libre elección de prestador de los usuarios y manteniendo las condiciones necesarias para evitar la aparición de riesgos para la salud pública.

### **II. CONTENIDO**

El APL regula los servicios funerarios que se realizan desde que se produce el fallecimiento de una persona hasta el momento de su inhumación, incineración o donación, con el fin de garantizar una prestación de estos servicios en un entorno más competitivo y favorecedor para los consumidores.

El APL se compone de catorce artículos organizados en cuatro capítulos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El Capítulo I, “*Disposiciones generales*”, delimita el objeto y el ámbito de aplicación de la Ley, y define los conceptos que se utilizarán a lo largo de la misma.

El Capítulo II, “*Prestación de servicios funerarios*”, establece la libertad de prestación de estos servicios en todo el territorio nacional, y determina las obligaciones que habrán de cumplir los prestadores de los servicios funerarios y de los servicios de tanatorio–velatorio.

El Capítulo III, “*Clasificación, tratamiento y traslado de los cadáveres, restos humanos y restos cadavéricos*”, actualiza esta clasificación, estableciendo los tratamientos que habrán de realizarse a los cadáveres en función de la causa de la muerte. Se establece la libertad del traslado dentro del territorio español para aquellos cadáveres y restos humanos que no hayan fallecido por enfermedades infectocontagiosas o radiológicas.

Por último, el Capítulo IV, “*Calidad y transparencia de los servicios funerarios*”, declara el derecho de los usuarios a escoger libremente el prestador de servicios funerarios, principalmente en el caso de que éstos tengan contratado un seguro de decesos, y regula las obligaciones de información a los contratantes del servicio.

Las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda hacen referencia a aspectos no regulados por la Ley, como son el traslado e inhumación de cenizas y trasplante de órganos. La Disposición Adicional Tercera advierte que lo dispuesto en esta Ley es sin perjuicio de la intervención de las autoridades judiciales, en los términos regulados por su normativa.

Las Disposiciones Transitorias establecen un régimen transitorio para aquellos procesos de autorización de servicios funerarios iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, relativos a la clasificación de los cadáveres del grupo I y al traslado internacional de cadáveres y restos humanos.

La Disposición Derogatoria deja sin vigor las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a la nueva normativa y aquellas que pudieran ser incompatibles por su contenido.

Por último, las Disposiciones Finales determinan el título competencial, la habilitación normativa y la entrada en vigor de la Ley.

### **III. OBSERVACIONES GENERALES**

La CNC valora positivamente el APL. El Proyecto acomete una amplia y profunda liberalización del régimen de acceso y ejercicio de los servicios funerarios, eliminando la práctica totalidad de las restricciones que a este respecto se detectaron en el *Estudio*

*sobre los servicios funerarios en España (2010) del Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad<sup>1</sup> y en anteriores precedentes del TDC/CNC<sup>2</sup>, y proveyendo un marco estatal suficientemente garantista de la libertad de acceso y ejercicio, sin perjuicio de las competencias regulatorias de otras Administraciones territoriales al respecto.*

La Memoria del Análisis del Impacto Normativo realiza un exhaustivo y pormenorizado ejercicio de justificación de las opciones regulatorias escogidas, que clarifica en gran medida el impacto positivo, desde el punto de vista de la competencia, de la regulación proyectada.

La siguiente descripción de las principales características estructurales del sector de los servicios funerarios, así como de los rasgos principales de la vigente regulación en materia de acceso al mercado y ejercicio de la actividad, permite apreciar la amplitud de la reforma.

### ***Características y estructura del mercado***

El mercado de los servicios funerarios comprende todas aquellas actividades que se realizan desde que se produce el fallecimiento de una persona hasta el momento de su inhumación o incineración. En particular, el artículo 2 del APL incluye dentro de esta definición los siguientes servicios:

- Información sobre los trámites administrativos relacionados con la defunción.
- Prácticas en el cadáver y restos humanos.
- Suministro de féretros y demás material funerario.
- Colocación y traslado del cadáver o de los restos humanos.
- Servicios de velatorio-tanatorio.

La demanda de este tipo de servicios es una demanda forzosa y de primera necesidad, que se produce en un contexto particularmente emotivo y difícil, y, frecuentemente, en circunstancias imprevistas, en las que es necesaria una respuesta inmediata,

<sup>1</sup> Disponible en:

<http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Internacional/Union%20Europea/Documents/10-06-28%20ESTUDIO%20FUNERARIAS.pdf>

<sup>2</sup>Entre otros, se pueden consultar: Expediente 650/08 Funerarias Baleares, Expediente 495/00 Velatorios Madrid, Expediente 502/00 Funerarias Madrid 3, Expediente 613/06 Servicios Funerarios La Gomera.

independientemente de si los consumidores disponen previamente o no de suficiente información acerca de los precios y servicios de los diferentes prestadores para tomar la decisión.

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística, se trata de una demanda estable, basada en una tasa de mortalidad en el año 2009 de 8'34 por cada mil habitantes, con escasas variaciones interanuales. Por otra parte, más de un 50% de la población española posee un seguro de decesos, lo que significa que la mayoría de esta demanda se lleva a cabo a través de la intermediación de las empresas aseguradoras.

La oferta de estos servicios en el ámbito español procede frecuentemente de pequeñas y medianas empresas (el 94% son microempresas o PYME), que en la mayor parte de los casos únicamente operan en un entorno geográfico limitado, en general municipal o provincial, lo que contribuye a la existencia de altos niveles de concentración en determinadas áreas. La Memoria de Análisis del Impacto Normativo refiere que el 49% los Ayuntamientos analizados por el Tribunal de Cuentas en un informe de fiscalización cuenta con menos de 2 operadores por cada 100.000 habitantes. El Tribunal de Cuentas también recoge que la presencia de capital público municipal en esta actividad sigue siendo muy acusada, mediante sociedades mercantiles de gestión, de titularidad íntegramente municipal, o a través de sociedades mixtas que frecuentemente tienen el monopolio de hecho de la actividad en el municipio.

También merece destacarse la tendencia en este mercado hacia la concentración horizontal en empresas de cada vez mayores dimensiones y radio de actuación. Estas operaciones, dado el reducido ámbito geográfico del mercado relevante de servicios funerarios, pueden constituir operaciones de concentración en el sentido del art. 7 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, y en su caso requerir autorización de la CNC si entran dentro de los supuestos que dispone el art. 8 de tal Ley a este respecto. .

### ***Principales características de la normativa vigente***

La multiplicidad de aspectos sujetos a regulación específica que conlleva la prestación de estos servicios (sanidad mortuoria, transporte, protección de consumidores...) ha contribuido a crear un marco legal disperso, complicado además por la atribución a los municipios de competencias en materia de cementerios y servicios funerarios. El resultado, en la actualidad, es una normativa de escasa transparencia y con una amplia casuística de requisitos de acceso a la actividad, que varían sustancialmente de

unas Comunidades Autónomas a otras, e incluso entre distintos municipios de la misma Comunidad Autónoma.

Se trata además de una normativa obsoleta. Parte de su regulación se sigue rigiendo por el *Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria (RPSM) aprobado por Decreto 2263/1974, de 20 de julio*, que desarrolla los aspectos fundamentales a los que se sujeta el ejercicio de la actividad, tales como la clasificación de cadáveres en grupos, o las condiciones de traslado, conservación y exhumación.

Hasta la aprobación del *Real Decreto-ley 7/1996 de 7 de junio, sobre Medidas Urgentes de Carácter Fiscal y de Fomento y Liberalización de la Actividad Económica*, los servicios funerarios tenían la consideración de servicios esenciales y se reservaba su actividad a las Entidades Locales<sup>3</sup>.

La liberalización parcial del sector realizada por este Real Decreto-ley, que permitía la prestación de estos servicios a empresas privadas a través de la concesión de autorizaciones municipales, ha sido complementada con otros desarrollos legislativos posteriores, tales como la aprobación de la *Ley 24/2005 de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad*, o más recientemente la *Ley 17/2009<sup>4</sup> de 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*. Sin embargo, a pesar de esta evolución, hasta el momento la normativa de aplicación al sector sigue manteniendo un buen número de restricciones a la competencia.

### ***Restricciones a la competencia existentes en la regulación vigente***

Las restricciones a la competencia puestas de relieve en el citado *Estudio sobre los servicios funerarios en España (2010) del Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad* que aún perduran afectan tanto a la actividad principal de las empresas funerarias (suministro de información sobre los trámites administrativos, prácticas higiénicas en el cadáver, suministro de féretros y urnas y transporte del cadáver) como a las actividades de tanatorio (tanatopraxia, tantatoestética, velatorio y depósito de cadáveres). Se puede distinguir entre:

- Barreras de acceso a la actividad:

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 25.2.j de la *Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las bases del Régimen Local*, se atribuye a los municipios las competencias en materia de cementerios y servicios funerarios en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas

<sup>4</sup> Que traspone 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

- 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.
    - 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.

### ***Efectos sobre la competencia de la regulación proyectada***

El APL elimina o reduce las restricciones anteriormente mencionadas en el siguiente sentido:

- En cuanto a las autorizaciones solicitadas para el inicio de la actividad de prestación de servicios funerarios, el APL (norma de carácter básico) en su artículo 4 determina que la prestación de los servicios funerarios es libre en todo el territorio nacional, y sustituye las autorizaciones exigidas para el traslado de cadáveres por una declaración responsable que será válida en todo el territorio nacional con una duración ilimitada. La disposición transitoria primera, por su parte, aclara que los prestadores habilitados en la fecha de entrada en vigor de la Ley podrán seguir realizando sus actividades. Asimismo, las autorizaciones necesarias para la instalación de tanatorios se limitan a los permisos requeridos por los ayuntamientos y CCAA en el ámbito de los planes urbanísticos y del medio ambiente.
- En lo que respecta a los requisitos que deben cumplir los prestadores de los servicios funerarios y tanatorios, el APL sustituye las actuales exigencias por el establecimiento en el artículo 5 de unas obligaciones para las que se justifica adecuadamente su necesidad y proporcionalidad.
- En relación con el traslado de cadáveres, el artículo 10.5 estipula que dentro del territorio español será libre una vez emitido el certificado de defunción, eliminando la obligación de retención del cadáver hasta las 24 horas. Con ello, se reduce el incentivo a contratar con prestadores establecidos en el lugar en que ocurre la defunción. En todo caso, cuando la inhumación o incineración se produzca en una Comunidad Autónoma distinta a la de la defunción, el

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

- Se elimina la exigencia de tratamientos de conservación para aquellos cadáveres fallecidos por causas naturales y en función de las horas transcurridas desde la defunción, por considerarla innecesaria.
- Se elimina la reserva de actividad en la tanatopraxia a favor de médicos, estableciéndose que ésta se realizará por parte del prestador de servicios funerarios, sin exigirse ningún tipo de titulación.

Además de la eliminación de estas restricciones presentes en la regulación vigente, el APL incorpora otras novedades que pueden impactar positivamente sobre las condiciones de competencia en el mercado:

- Se establece una nueva clasificación de los cadáveres según la causa de fallecimiento en tres grupos: fallecidos por enfermedad infectocontagiosa, por riesgo radiológico o por ninguna de las dos causas anteriores. (Artículo 6) Esta clasificación determinará el tratamiento y las actuaciones que posteriormente habrán de realizarse sobre el cadáver.
- Se reafirma la voluntad de que la prestación de este tipo de servicios se realice en un entorno más competitivo al afirmar que los consumidores y usuarios tendrán derecho a escoger libremente el prestador de servicios funerarios (Artículo 13). Asimismo, dadas las peculiaridades de la demanda anteriormente comentadas, se estipula que, cuando se haya contratado un seguro de decesos, la entidad aseguradora pondrá a disposición del tomador, de forma fácilmente accesible, una relación de prestadores de servicios funerarios que garantice esta efectiva libertad de elección. Esta previsión es consistente con la contenida en el APL de Ordenación de los Seguros Privados.
- Se incorporan determinadas previsiones en materia de información para los usuarios orientadas a aumentar la transparencia y la protección de los consumidores en el momento particularmente complejo en el que han de hacer uso de estos servicios. Así, de acuerdo con el art. 14, los prestadores han de poner a disposición de los destinatarios de los servicios que lo soliciten un catálogo informativo sobre todos los servicios que ofrecen, detallando las características y precios finales de los mismos, así como un presupuesto gratuito y por escrito, en el que se detallarán los servicios a ofrecer y los importes desglosados. Todo ello, y en particular el hecho de que la información se pondrá a disposición de los usuarios a solicitud de éstos, en vez de, por ejemplo, anunciarla públicamente, permitirá compatibilizar las indudables ventajas que para el usuario tiene el conocimiento de esta información con la necesidad de evitar los riesgos para la competencia de una excesiva transparencia de precios, en un contexto, como el de los mercados funerarios locales, en el que la

estabilidad y el reducido número de operadores pueden facilitar la colusión tácita entre ellos.

En definitiva, **la regulación proyectada debe valorarse positivamente, esperándose que contribuya a potenciar la competencia entre los prestadores de servicios funerarios.**

Sin perjuicio de lo anterior, se quiere asimismo recordar que este es un sector en el que las Administraciones siguen desempeñando un papel relevante como operadores, a través de la prestación directa, indirecta (concesionando los servicios) o mixta (mediante la creación de empresas en participación con capital privado, normalmente con operadores de fuerte implantación previa en el ámbito territorial en cuestión). En la medida en que sigan creándose operadores públicos o semipúblicos de este tipo que disfruten de una posición privilegiada en el mercado, y que los que ya existen mantengan su posición monopolística o cuasi-monopolística en los mercados en que operan, dificultando la entrada de prestadores privados ajenos a su esfera, los efectos de la liberalización que pretende esta Ley se verán reducidos.

#### **IV. OBSERVACIONES PARTICULARES**

Sin perjuicio de la valoración positiva general de la filosofía y el texto de este APL, se señalan las siguientes observaciones particulares.

##### ***Requisitos para la prestación de servicios funerarios***

Sin perjuicio de la libertad de la prestación de servicios funerarios en todo el territorio nacional *“sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley”* (artículo 4), los prestadores que realicen la actividad de traslado de cadáveres y restos humanos deben presentar una declaración responsable ante la autoridad municipal competente, en la que manifiesten cumplir las obligaciones establecidas en el art.5.

Estas obligaciones son:

- a) Informar a los destinatarios de los servicios sobre la tramitación administrativa preceptiva.
- b) Realizar el traslado de cadáveres en un vehículo de transporte funerario.
- c) Realizar el tratamiento higiénico básico en el cadáver.
- d) Suministrar los féretros, bolsas y urnas funerarias, cajas o bolsas de restos y otro material necesario.
- e) Mantener el material en condiciones higiénicas y desinfectadas.

Para el caso de las funerarias que ofrezcan servicios de tanatorio-velatorio se deberá disponer de:

- a) Una sala de velatorio, que estará compuesta, como mínimo de dos departamentos, uno para la colocación del féretro y otro accesible al público.
- b) Una sala para la realización de prácticas en el cadáver.

Las obligaciones que detalla el artículo parecen razonables y proporcionadas, sin que quepa proponer la eliminación de ninguna de ellas. No obstante, si bien la dicción literal del precepto impide que se establezcan nuevas obligaciones, no parece evitar el riesgo de que las que se establecen en el propio art. 5 puedan ser reforzadas en la normativa de desarrollo, por vía de su precisión. Por ejemplo, se podrían desarrollar las condiciones de suministro de féretros, bolsas y urnas funerarias, y otro material necesario, endureciéndolas, exigiendo por ejemplo, la existencia de un número mínimo de estos elementos, dificultándose con ello el ejercicio de la actividad por parte de ciertos operadores.

En consecuencia, con objeto de evitar el riesgo de que a estas obligaciones se puedan superponer algunas de las limitaciones análogas a las que ya imponen la normativa autonómica y/o municipal, **se propone añadir un apartado 3 al precepto, en este sentido: “El contenido de las obligaciones enumeradas en los apartados anteriores no podrá desarrollarse ulteriormente de manera que suponga una intensificación de las mismas”**

Por otra parte, el art. 4 establece que la declaración responsable se debe presentar por los prestadores que realicen la actividad de cadáveres y restos humanos, pero no aclara si los operadores que realicen exclusivamente servicios de velatorio-tanatorio han de presentar declaración responsable manifestando que cumplen las obligaciones que para ellos establece el art.5. **Resultaría conveniente aclarar dicho extremo.**

### ***Garantías de acceso a tanatorios públicos***

En muchos municipios, existe un régimen de monopolio del tanatorio, que es público o semipúblico. En ocasiones se ha apreciado que el titular del tanatorio restringe injustificadamente el acceso a este elemento a determinados operadores funerarios, en particular los externos a su municipio o provincia<sup>5</sup>.

La nueva regulación eliminará barreras al ejercicio de la actividad, tales como determinadas limitaciones al traslado de cadáveres, o a la prestación de servicios en una provincia determinada por funerarias de otras provincias, propiciando así una intensificación de la competencia entre operadores de ámbito superior al

---

<sup>5</sup> Resolución de la CNC 650/08, Funerarias Baleares.

municipal/provincial. Sin embargo, este potencial efecto favorecedor de la competencia puede limitarse en la medida en que sigan teniendo lugar las conductas de restricción injustificada de acceso, antes mencionadas.

Por ello, y sin perjuicio de la labor que las autoridades de competencia puedan desarrollar a este respecto en atención a sus facultades sancionadoras de prácticas restrictivas de la competencia, **se propone incluir en la Ley un precepto que establezca la obligación de que los tanatorios (al menos los que sean de titularidad pública y los que se encuentren en situación de monopolio provincial), garanticen el acceso a sus instalaciones en términos objetivos, transparentes y no discriminatorios.**