

**INFORME DE 6 DE MAYO DE 2016 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, EN RELACIÓN CON LA DISPARIDAD DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA RELATIVA A MEDIDAS MÍNIMAS EN MATERIA DE CONSTRUCCIONES FUNERARIAS Y PROCEDIMIENTOS DE HOMOLOGACIÓN DE LOS SISTEMAS CONSTRUCTIVOS FUNERARIOS (UM/041/16).**

**I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME**

Con fecha 6 de abril de 2016 tuvo entrada en el registro de la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado (en adelante, SECUM), un escrito presentado por una sociedad limitada profesional del sector de la arquitectura (S.L.P.), en el que expone el incremento de costes y pérdida de competitividad que supone el hecho de que, en materia de construcciones funerarias (nichos, en particular, pero no sólo) las medidas de las mismas son distintas dependiendo de la normativa sanitaria mortuoria de cada Comunidad Autónoma. Asimismo, en las distintas Comunidades Autónomas se establecen procedimientos diversos para homologar tales sistemas constructivos.

A juicio de la empresa notificante, esa situación vulneraría la Ley 20/1013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).

La denunciante de la barrera acompaña un documento donde se recoge que existen nueve medidas distintas de construcciones funerarias (sepulturas o nichos) en el territorio nacional, derivadas de la distinta normativa autonómica. Tales medidas se refieren a las dimensiones mínimas de ancho, alto y profundidad de tales construcciones. Mientras que algunas normativas establecen unas determinadas dimensiones parcialmente diversas (en algunos casos establecidas con la condición de “como mínimo”), otras normativas remiten a la normativa estatal (Decreto 22163/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria), que prescribe unas determinadas medidas.

Igualmente, en el escrito se referencia tal normativa autonómica a los efectos de señalar que en cada Comunidad Autónoma es preciso homologar los sistemas constructivos y que son diversos los organismos y autoridades que tienen competencia para dicha homologación. La S.L.P. denunciante señala específicamente el caso de Andalucía, comunidad autónoma en la que la homologación se realiza para cada cementerio en particular.

La denunciante solicita que la normativa nacional (Decreto 22163/1974, de 20 de julio), y las autonómicas se modifiquen en el sentido establecido por la LGUM, para que se unifiquen las medidas de las distintas construcciones

funerarias y que la homologación de un sistema constructivo en una comunidad autónoma sea válida en todo el territorio nacional.

## **II. CONSIDERACIONES**

En las consideraciones que siguen a continuación se analiza:

- 1) El régimen de la actividad de construcciones funerarias y su reparto competencial.
  - 2) Previos informes de la CNMC sobre la materia
- Se examina la cuestión denunciada a la luz de la LGUM

### **II.1) Régimen de la actividad de sanidad mortuoria y construcciones funerarias.**

Sin perjuicio de la competencia básica del Estado en materia de planificación general de la actividad económica y sobre bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1. 13ª y 16ª de la CE), el artículo 148.1.21ª, de acuerdo con lo previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía, reconoce la competencia de las comunidades autónomas sobre sanidad e higiene. A su vez, la ordenación de los cementerios se corresponde con materias de competencia autonómica como son la ordenación del territorio y el urbanismo.

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.

Por su parte, la mayoría de las comunidades autónomas han dictado Decretos de Policía Sanitaria Mortuoria y Servicios Funerarios<sup>1</sup>, regulando las mismas materias que el precitado Reglamento de 1974, entre ellas los requisitos de tamaños de las construcciones funerarias (“condiciones constructivas de las sepulturas”) y las autorizaciones para supuestos en los que se utilicen técnicas y sistemas diferentes a la obra tradicional.

El relativamente reciente Decreto 151/2014, de 20 de noviembre, de sanidad mortuoria de Galicia, por ejemplo, hace mención expresa a la LGUM y regula en su artículo 27 las condiciones constructivas de las sepulturas, estableciendo las medidas del hueco interior de los nichos en términos de “mínimos”, siendo diferentes (de mayor dimensión) a los establecidos en el Decreto 2263/1974. Sin embargo, el artículo 20.1 del Decreto precisa: “Respecto de las características de los féretros se estará a lo previsto en la norma UNE

---

<sup>1</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.

190001:2013 o norma que la modifique o sustituya. No obstante, de conformidad con lo previsto en el artículo 19.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad del mercado, podrán utilizarse los féretros y los recipientes funerarios legalmente fabricados al amparo de la normativa de un lugar del territorio español.”

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*”.

Si bien la denunciante de la barrera señala la falta de razón objetiva a la disparidad de la normativa autonómica relativa a medidas mínimas en materia de construcciones funerarias, tal como señala el Estudio sobre los servicios funerarios en España de los departamentos ministeriales competentes por razón de la materia en 2010<sup>2</sup>, en algunos casos, la normativa municipal detalla incluso las medidas de los féretros. En las normas autonómicas más recientes se encuentra referencia a que los féretros de tipo común reúnan las características de fabricación de una norma UNE/AENOR.

## **II. 2) Previos informes de la CNMC sobre la materia**

La CNMC ya ha tenido la oportunidad de informar sobre cuestiones próximas a la presente en el marco de las competencias que le asigna el artículo 28 de la LGUM. En julio de 2014 emitió informe sobre una reclamación presentada en relación a la no adaptación de la legislación sobre sanidad mortuoria a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En ese informe se analizaba la reclamación relativa a la no publicación de una Ley de Servicios Funerarios y a la posible vulneración de la LGUM por las Ordenanzas municipales.

Las conclusiones de ese informe (UM/021/14)<sup>3</sup>, coincidentes con las de la SECUM<sup>4</sup>, señalaban:

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.

---

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

<sup>3</sup> Disponible en [www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

<sup>4</sup> Informe SECUM 28/1414 Funerarias Ley, de 21 de julio de 2014.

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 CNC<sup>[5]</sup>), 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.”

Igualmente, en Informe también de julio de 2014, la CNMC informó sobre otra reclamación del artículo 28 relativa a una serie de barreras en materia de sanidad mortuoria vinculadas a la actividad de municipios y concesionarios de tanatorios (UM/022/14)<sup>6</sup>. En las conclusiones recogidas en tal informe, además de insistir en 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, se constataba la existencia de diversas barreras y obstáculos a la unidad de mercado derivados de la ordenación normativa y práctica administrativa municipal.

### **II.3) Examen de la cuestión a tenor de la LGUM.**

En la medida en que se entienda que los aspectos relativos a las dimensiones mínimas de las construcciones funerarias exceden del ámbito propio reservado a las bases y coordinación de la sanidad (art. 149.1. 16ª de la Constitución), el reparto competencial en la materia de sanidad mortuoria, ordenación del territorio y urbanismo determina que cada comunidad autónoma, al regular sobre sanidad mortuoria, será responsable del cumplimiento, en su ámbito territorial, de los principios que emanan tanto de la Directiva de Servicios como de las Leyes 17/2009, 25/2009, así como de la LGUM.

---

<sup>5</sup> El proyecto de Ley de Servicios Funerarios, origen del IPN 55/11, a que se refiere este párrafo, decayó como tal proyecto de ley al fin de la anterior legislatura. 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”*.

<sup>6</sup> Disponible en [www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

Así pues, cada comunidad autónoma deberá suprimir las barreras existentes en su ámbito territorial para el acceso y el ejercicio de los servicios funerarios y, en concreto, para la ampliación o instalación de nuevos cementerios. Respecto de esto último, los eventuales medios de intervención que afecten a dichas instalaciones o infraestructuras físicas deberán ser necesarios y proporcionados. Además, la actuación de las administraciones territoriales deberá garantizar los principios de no discriminación y de simplificación de cargas administrativas, así como el resto de principios y garantías que resultan de la mencionada normativa.

Corresponde a cada comunidad autónoma valorar si la regulación adoptada en su ámbito territorial sobre medidas de las construcciones funerarias resulta necesaria y proporcionada o cabe establecer una regulación de medidas de construcciones funerarias (i.e. estableciendo medidas en un determinado rango) menos restrictiva o distorsionadora para la actividad económica.

Adicionalmente, el principio de eficacia de los títulos habilitantes en todo el territorio nacional impone, conforme a lo establecido en el artículo 19 de la LGUM, que cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado. Tal como señala el párrafo tercero del artículo 19, la autoridad de destino debe asumir la plena validez de los requisitos exigidos al amparo de la normativa del lugar de origen aunque difieran en su alcance.

Ello es coherente con las consecuencias derivadas del principio de reconocimiento mutuo en el mercado interior. No se dan en el caso objeto de estudio circunstancias que justifiquen un determinado nivel de protección, respecto de productos complejos o para los cuales entran en juego consideraciones de protección de la salud o de la seguridad o de protección del consumidor.

La entidad denunciante hace referencia a un encofrado para construcciones funerarias y a un molde que permite fabricar nichos, así como de los nichos fabricados conforme a tal molde. Dadas las características de las construcciones funerarias como instalaciones o infraestructuras físicas, sería precioso determinar si resulta de aplicación la previsión del art. 20.4 de la LGUM (*“El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física...”*). Ello dependerá de que el producto controvertido sea una construcción funeraria que se realiza para ubicarse en una determinada instalación (el cementerio de que se trate), atendiendo a las específicas circunstancias del espacio físico en el que se ubica.

Todo ello ha de entenderse, sin perjuicio del necesario respeto a las exigencias de la liberalización de los servicios en toda actuación de las autoridades competentes (necesidad y proporcionalidad de los eventuales títulos habilitantes, no discriminación entre operadores en función de su origen, etc.). Por ello, si bien la disparidad normativa per se no puede ser objeto de impugnación, cada normativa individual debe cumplir los mencionados requisitos de necesidad y proporcionalidad como exige el marco normativo actual y, en todo caso, las administraciones competentes deben asegurarse de que los medios de intervención y las normas aplicables en materia de construcciones mortuorias son necesarios y proporcionados a los objetivos de interés general perseguidos. Hay que tener en cuenta que, además de las distorsiones sobre el ejercicio de la actividad económica, mantener restricciones excesivas sin justificación, en lugar de beneficiar al consumidor podrían estar privándole, en determinadas localidades, de los beneficios de nuevas tecnologías e innovaciones que igualmente pueden cumplir los objetivos de sanidad mortuoria.

Así, la disparidad existente de normas y el propio contenido de la normativa, así como la existencia de normas autonómicas que reconocen la homologación realizada por parte de otras CCAA<sup>7</sup>, apuntan a que el enfoque de determinar medidas concretas de forma estricta puede resultar innecesario y desproporcionado para lograr los objetivos de sanidad mortuoria perseguidos.

La reclamación que da origen a este informe también menciona la disparidad de criterios homologatorios entre municipios (cementeros) de una misma comunidad autónoma, poniendo el concreto ejemplo de Andalucía. Tales cuestiones deberán abordarse por las administraciones competentes, en virtud de un principio general de respeto al ejercicio legítimo de sus competencias por otras Administraciones (art. 4 de la Ley 30/1992 y art. 4 de la LGUM).

En definitiva, en ausencia de normativa básica sobre la materia, la falta de homogeneidad de las medidas internas de las construcciones funerarias (nichos y sepulturas) en distintas comunidades autónomas no constituye *per se* una infracción de la LGUM, que sí vetaría que a cierto operador se le impusieran, en el lugar de destino de la construcción, nuevos requisitos adicionales no vinculados específicamente a la instalación o infraestructura funeraria.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de posibles actuaciones en sede voluntaria de las comunidades autónomas a fin de adoptar mecanismos de unificación de criterios que guarden la mayor homogeneidad posible, en ausencia de razones atendibles que justifiquen las denunciadas diferencias de medidas. En particular, el artículo 12 LGUM se refiere a la cooperación entre Administraciones en el marco de conferencias sectoriales. Dicho artículo

---

<sup>7</sup> Vid., supra, referencia al Decreto 151/2014, de 20 de noviembre, de sanidad mortuoria de Galicia.

permite que en dichas conferencias se analicen posibles cambios normativos o reformas dirigidos a la *“Adopción de acuerdos que establezcan estándares de regulación sectorial, en materias que son competencia autonómica y local de acuerdo con los principios contenidos en esta Ley”* (art. 12.2.b). A tenor del mismo artículo, el trabajo de las conferencias sectoriales podrá contar con la contribución de los operadores económicos, a través de la consulta a sus entidades representativas (art. 12.1 LGUM).

## **II. CONCLUSIÓN**

A juicio de esta Comisión, deben reiterarse las recomendaciones realizadas en el marco de informes previos en la materia sobre la necesidad de que se aprueben iniciativas normativas de carácter básico de regulación de los servicios funerarios que garanticen la plena adaptación a los principios establecidos en la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y a la LGUM.

En la medida en la que las exigencias sobre tamaños y medidas de construcciones modulares no estén ligadas específicamente a la instalación o infraestructura a la que se vinculan, el producto controvertido debe poder circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado (art. 19 LGUM).

Asimismo, la falta de homogeneidad y la existencia de disparidad normativa autonómica sobre medidas de construcciones funerarias, como consecuencia del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia de sanidad mortuoria y ordenación del territorio debe poder mitigarse o resolverse mediante actuaciones de coordinación en el seno de la Conferencia Sectorial correspondiente, de conformidad con lo señalado en el artículo 12 de la LGUM, posibilitando adoptar acuerdos que establezcan estándares de regulación.

En todo caso, es necesario que cada Administración en el ámbito de sus competencias revise y valore si la normativa particular sobre construcciones mortuorias cumple con los requisitos establecidos en la Ley 17/2009 y en la LGUM.