

**Agencia de la Competencia y de
la Regulación Económica de
Andalucía**

Consejería de Economía, Hacienda y
Fondos Europeos
Junta de Andalucía

competencia.acrea@juntadeandalucia.es

Avenida de la Borbolla 1, planta 1ª
41004 - Sevilla

**A LA AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE
ANDALUCÍA**

En Sevilla, a 28 de octubre de 2022.

Sr. Miquel Trepats Celis, mayor de edad, en su calidad de Presidente de la Asociación de Entidades y Empresas Municipales de Servicios Funerarios y Cementerios (AFCM), con domicilio en la calle Salvador de Madariaga 11, 28027 de Madrid (secretariatecnicaafcm@cementeriosvivos.es), **DIGO:**

Primero. - Que la AFCM (www.cementeriosvivos.es) es la Asociación que engloba a los principales operadores públicos municipales de servicios funerarios, crematorios y cementerios de España. Entre otros: Madrid, Barcelona, Bilbao, Sevilla, Cádiz, Málaga, etc.

Segundo. - Que el principal interés de la AFCM es defender los principios y valores propios de la gestión pública en el ámbito funerario y mortuario en beneficio de la ciudadanía.

Tercero. - Que AFCM colabora de manera habitual, entre otros, con la Federación Española de Municipios y Provincias, así como con otras asociaciones de empresas funerarias (privadas), y dispone de un acervo de conocimiento profundo acerca de la materia funeraria y del mercado funerario actual.

Cuarto. - Que hemos analizado el documento presentado por la ACREA y nos gustaría transmitir una serie de comentarios desde la perspectiva de nuestra experiencia en el sector.

Abordaremos nuestros comentarios desde una doble perspectiva: los principios de buena regulación del sector funerario, y la necesidad de tener en cuenta la creciente integración vertical en el sector.

La verdad es que coincidimos con muchos de los postulados que ahora publica ACREA (andaluza), así como con lo publicado por la CNMC o la ACCO (catalana), sin perjuicio de alguna pequeña discrepancia e incluso alguna autocrítica que desde el ámbito público debemos hacer.

Como cuestión previa, nos gustaría comenzar haciendo una serie de comentarios adicionales sobre el análisis del mercado.

Cuando el Informe de la ACREA describe el mercado de servicios funerarios desde el punto de vista de la oferta y la demanda, debería tener en cuenta el impacto que está teniendo en el mercado la integración vertical de las empresas de servicios funerarios y las empresas aseguradoras. Cada vez más empresas aseguradoras cuentan con una empresa de servicios funerarios que opera, no de manera independiente, sino ya integrada en dicha aseguradora.

Desde el punto de vista de la oferta, cada vez más empresas funerarias no son independientes de las aseguradoras o tienen vínculos relacionales intensos. De hecho, como ya se ha visto reflejado en prensa, las mayores empresas del sector de los servicios funerarios pertenecen a empresas de seguros, como ocurre con Albia (perteneciente a Santa Lucía), Funespaña (perteneciente a Mapfre), Servisa (perteneciente a Ocaso) o bien mantienen vínculos estrechos, como por ejemplo ASV y la Aseguradora Meridiano, o como Mémora y la aseguradora Catalana de Occidente, que han iniciado proceso de adquisición por parte de ésta última.¹

Desde el punto de vista de la demanda, hay que tener en cuenta que, en aquellos casos en los que el fallecido dispone de un seguro de decesos, es la aseguradora la que, *de facto*, y en muchos casos, condiciona la elección de la empresa de servicios funerarios que prestará el servicio². Esto concentra el poder de mercado en unos pocos operadores de servicios funerarios y, en la práctica, vacía de parte de su contenido el derecho de libre elección del asegurado. Hay que tener en cuenta que los familiares del asegurado, que deberán elegir al operador de servicios funerarios, se encuentran en unas circunstancias particularmente difíciles y que le impiden valorar con claridad las distintas opciones de las que disponen (clara asimetría). Por ello, cuando una aseguradora hace hincapié en los servicios de una empresa de servicios funerarios u ofrece información parcial de las distintas opciones disponibles, el derecho de elección de los asegurados está en peligro.

Por otro lado, el primer principio sobre buena regulación que debemos abordar es el de la seguridad jurídica. En el ámbito de los servicios funerarios lo necesitamos más que nunca. No fue suficiente con las normas liberalizadoras de los '90 o la transposición de la Directiva de Servicios. Aunque jurídicamente fuera correcto, tenemos un ordenamiento jurídico (a todos los niveles: estatal, autonómico y local) que necesita - desde hace muchos años- una urgente puesta al día.

A nivel estatal solo tenemos una norma preconstitucional de 1974, una tentativa reguladora de 2011 que decayó y una guía de consenso sin fuerza normativa. A nivel autonómico tenemos 17 regulaciones diferentes, que coinciden a veces solo por casualidad, y que generan problemas de gestión a los operadores funerarios. Y a nivel local, cada ayuntamiento tiene su reglamento u ordenanza de servicios funerarios, diferente del municipio de al lado, y cada una más o menos antigua o moderna. Todo esto bien podría suponer trabas administrativas o incluso barreras para que los

¹ Así se ha visto reflejado en prensa: <https://www.libremercado.com/2021-11-01/cinco-funerarias-se-reparten-un-tercio-de-los-entierros-que-se-celebran-en-espana-6833203/>
https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/07/29/companias/1659126753_181099.html

² En este sentido, la propia CNMC reconoce, en el apartado 210 de Informe en la Resolución de 7 de septiembre de 2021, en el expediente C/1086/19 *Santa Lucía/Funespaña*, que la integración vertical y la tenencia de participaciones en empresas (funerarias) incentiva las “*estrategias de desvíos de servicios en ambas direcciones que anteriormente se canalizaban a través de terceras funerarias*”. Esto, según la CNMC, “*evidencia el limitado ejercicio de la libertad de elección*”.

diferentes municipios y operadores puedan realizar su trabajo y cooperar libremente en el mercado sin que se produzcan distorsiones en el mismo.

Tal panorama normativo genera una gran inseguridad jurídica que perjudica a los operadores funerarios, pero crea sensación de desconocimiento en los ayuntamientos, y aún más en la ciudadanía. Por ello, para contribuir a dicha seguridad jurídica, consideramos prioritario adaptar el marco normativo sobre servicios funerarios, adoptando medidas concretas que hagan realidad en la práctica el derecho de libre elección del asegurado.

Como hemos avanzado, consideramos necesario que el Informe haga hincapié en la necesidad de que la futura legislación sobre servicios funerarios refuerce el derecho a la libre elección del operador de servicios funerarios por el asegurado, especialmente ahora que es evidente el cambio de dinámica en el mercado por integración vertical entre aseguradoras y empresas de servicios funerarios.

En efecto, el mercado de servicios funerarios está cada vez más integrado con el de los seguros de decesos como hemos explicado anteriormente. Además, en la mayoría de los fallecimientos (entre un 65% y 70%), las familias tienen contratado un seguro de decesos³.

Pues bien, como reconoce la CNMC⁴, la integración vertical genera ciertas inercias, *“haciendo que el servicio funerario se quedara de forma muy frecuente en el grupo de la aseguradora de cabecera, (...), y el limitado ejercicio de la libertad de elección que, si bien está reconocida formalmente en la normativa, no supone un freno a este fenómeno”*. En efecto, las aseguradoras no ofrecen terceras funerarias y el asegurado no elige otra dadas las difíciles circunstancias en las que se encuentra.

Por tanto, para evitar o reducir dicha inercia, pueden imponerse una serie de obligaciones de información, tanto a operadores funerarios como a empresas aseguradoras, que refuercen el derecho de libre elección del asegurado, como puede ser la obligación de informar, por escrito⁵, al asegurado de su derecho a elegir libremente su empresa de servicios funerarios, qué implica tal derecho y su funcionamiento en la práctica.

Por otro lado, a pesar de que ha existido algún caso de problemas de competencia respecto a los cementerios, no suele ser un ámbito con casuística de este tipo. Tiene otras casuísticas diferentes: régimen de las concesiones demaniales, pluralidad religiosa, etc. Los cementerios suelen y deben recibir a cualquier difunto que les traslade la empresa funeraria, si se cumple con los requisitos formales que la normativa de policía sanitaria mortuoria exige. De cualquier empresa funeraria.

Desde el ámbito público, como garantes de ofrecer el servicio de destino final a la ciudadanía, vemos más problemático el caso de los crematorios. Creemos que hay dos

³ Apartado 117 del Informe de la CNMC en la Resolución de 7 de septiembre de 2021, en el expediente C/1086/19 *Santa Lucía/Funespaña*, apartado 256.

⁴ Informe de la CNMC en la Resolución de 7 de septiembre de 2021, en el expediente C/1086/19 *Santa Lucía/Funespaña*, apartado 256.

⁵ Esta información por escrito podría proporcionarse de manera similar a la prevista para viajeros aéreos en el artículo 14 del Reglamento CE 261/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, (DOUE L 46, de 17 de febrero de 2004, p. 1)

aspectos a valorar: en primer lugar, la cremación es un mercado supramunicipal que se regula por municipios. Y, en segundo lugar, no hay una armonización ambiental, a pesar de que el aire que respiramos, o la contaminación que se pueda producir, afecta a toda la población. La contaminación no atiende a la delimitación del término municipal. Ambos problemas: regulación atomizada y armonización ambiental, van de la mano.

Es evidente que los cementerios no compiten entre ellos. Si una persona quiere ser inhumada en La Almudena, desde los cementerios de Cádiz o Barcelona, poco van a tener que decir.

Pero en el ámbito de los crematorios, pasa lo contrario. Los deudos van a poder elegir dónde incinerar a la persona difunta, y va a depender de muchos factores: del precio, de si quieren acompañar al difunto hasta el horno o no, de si la empresa funeraria o la aseguradora -si la familia dispone de seguro de deceso- dirigen la elección de la familia, etc. De modo que nos podemos encontrar -de hecho, esto sucede- familias que eligen incinerar en el término municipal adyacente o cercano, y no en el domicilio mortuario. Teniendo en cuenta que cada municipio va a regular el crematorio de un modo diferente.

Veamos a dónde nos lleva la atomización en el ámbito de los crematorios. Mientras que en España existen 358 hornos crematorios, Francia y Alemania tienen 150 crematorios, mientras que solo en Andalucía hay 88 hornos, en toda Italia hay 58. Es decir, hemos crecido de forma ineficiente.

Además, si entramos en la vertiente ambiental, vemos que se puede llegar al absurdo. Estaremos de acuerdo en el hecho que una incineración contamina igual en Bilbao que en Sevilla. Nos encontramos con normativas ambientales que obligan a incorporar e invertir en maquinaria para paliar la contaminación si se va a llegar a X cremaciones anuales (por ejemplo, 1.000). Ahora bien, si te quedas en muchas menos cremaciones, no debes realizar tal inversión para paliar la contaminación.

¿Qué sucede entonces? Que los operadores de crematorios con muchas incineraciones anuales deben incorporar la última tecnología (con la inversión que supone) para cumplir con las previsiones ambientales. Mientras que pequeños operadores, con pocas incineraciones anuales, no hace falta que realicen tal incineración. La paradoja llega cuando un solo horno incinerador con pocas cremaciones anuales, puede llegar a contaminar más que cuatro o cinco hornos de última tecnología y con filtros de dioxinas.

Este sistema provoca que aquel que invierte en paliar la contaminación salga perjudicado. Mientras que sus competidores, en lugar de tener una sola planta de 4 o 5 hornos, tengan diversas de 1 solo horno en las inmediaciones. ¡Es más barato, y contamina más!

En resumen, para evitar una discriminación negativa, todo horno, con su potencial contaminador, debería incorporar las mismas medidas e inversiones para paliar la contaminación. ¿Qué sentido tiene que los tres hornos de aquí tengan filtros de dioxinas, si los hornos individuales de las otras cuatro poblaciones no lo tienen?

Respecto a los tanatorios, creemos que el gran boom de su construcción, sobre todo por parte de las grandes empresas, ha creado el llamado "efecto castillo". Excepto en las grandes poblaciones, poner un tanatorio no solo te da ese mercado, sino que excluye del mismo a la competencia. Creo que, en ese sentido, la ACCO realizó un muy buen informe, que incluye unas recomendaciones muy a tener en cuenta.

Pero antes de entrar en analizar cómo se ha adjudicado la gestión de los tanatorios, debemos ver si la ciudadanía tiene la capacidad real de elegir empresa funeraria y/o

tanatorio. O bien, si esta libertad de elección no es tal cuando existe seguro de deceso. Estamos convencidos que las autoridades de la competencia tienen ya muy presente el número de asegurados (incluyendo los de prima única) y las dificultades que los acuerdos entre empresas funerarias y aseguradoras pueden crear a la libertad de elección de la ciudadanía.

Así, es conveniente que, la regulación del sector en general, y en particular, las ordenanzas y reglamentos también recojan el derecho a elegir libremente el operador de servicios funerarios, imponiendo la aplicación de medidas de información, como, por ejemplo, podrían ser las siguientes:

- La implantación de puntos de información gestionados por terceros independientes (por ejemplo, los Ayuntamientos) en hospitales, residencias de mayores, otros edificios públicos (*i.e.* Ayuntamientos), que permitan informarse sobre los operadores existentes;
- La distribución de folletos informativos⁶, que sean de entrega obligatoria por las aseguradoras a sus asegurados, sobre el derecho de libre elección de operador funerario⁷;
- La distribución de listas de empresas de servicios funerarios, que reflejen las opciones de las que disponen los familiares del fallecido;
- Líneas telefónicas de atención al asegurado y familiares del fallecido, que sean de conocimiento público, donde se les proporcione información sobre su derecho de libre elección, qué conlleva tal derecho, y los operadores de servicios funerarios disponibles.

¿Cuáles van a ser los problemas aquí? Creemos que la mayor parte de los tanatorios que se podían construir y adjudicar para su gestión, ya se han construido y adjudicado. De modo que los ayuntamientos, en pocas ocasiones, van a tener todavía la oportunidad de licitar la construcción y gestión con las cláusulas de libre competencia que se proponen (básicamente, dejar entrar a terceros operadores al mismo precio o no vincular el precio de productos y servicios al uso del tanatorio). En resumen, creemos que llegamos tarde para esto.

Pero no llegamos tarde para modificaciones contractuales futuras o adjudicaciones futuras. En este caso hay dos cosas que debemos mejorar para con los municipios: que las autoridades de competencia den a conocer estas cláusulas y la formación.

Es cierto, que es muy difícil modificar los contratos de gestión de tanatorios que ya se hayan adjudicado, pero todavía quedan dos vías para conseguir que algunos tanatorios se abran: (i) por un lado, que obligue a ello una norma con rango de Ley (estatal o autonómica) y que fije claramente cuándo un tanatorio debe ser considerado esencial, o bien (ii) que las autoridades de competencia sean más pedagógicas y dejen todavía

⁶ *Vid.*, a modo de referencia, la obligación de informar a los pasajeros aéreos de sus derechos, según el artículo 14 del Reglamento CE 261/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, (DOUE L 46, de 17 de febrero de 2004, p. 1)

⁷ Como ejemplo, tenemos el tríptico que publica y reparte el Ayuntamiento de Barcelona, con información veraz e independiente: https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/sites/default/files/triptic_serveis_funeraris_cast_2021.pdf

más claro cuándo un tanatorio se puede considerar esencial y debe abrirse a terceros, incluso siendo de titularidad privada.

En ningún momento -no creemos que haya dudas- se habla de la necesidad de obtener licencia de actividad en diferentes municipios para operar en ellos, sino que se habla de tanatorios y el efecto que éstos crean en el mercado.

Los tanatorios dan sensación a la ciudadanía de obligatoriedad y de imposibilidad de contratar con terceros. Es decir, ayudan a aparentar que es imposible elegir operador funerario, de modo que la ciudadanía no conoce sus derechos. Los municipios debemos contribuir a mejorar este conocimiento básico entre la ciudadanía. Y creemos que las empresas funerarias también deben contribuir a ello: porque tal comportamiento quizás los lleve a “perder” algunos servicios, pero los llevará sin duda a mejorar su reputación.

Todas estas mejoras o propuestas difícilmente van a implantarse solas o con protocolos de buenas prácticas si los operadores funerarios (incluyendo empresas funerarias, pero también Administraciones) no tenemos un incentivo fuerte para su aplicación. De nuevo, seguridad jurídica. Es decir, normas claras que nos obliguen a ello.

Y aquí viene nuestra autocrítica. Durante mucho tiempo, demasiado, ha habido ayuntamientos que han delegado totalmente la preocupación por los servicios funerarios de la localidad, la gestión del crematorio, e incluso del cementerio, en el operador funerario de toda la vida, o a quien le hayan adjudicado la correspondiente licitación. Olvidando que seguían siendo responsables del buen funcionamiento de estos servicios en la localidad. ¿Para qué me voy a preocupar del cementerio si la funeraria ya gestiona los entierros, o de los precios del tanatorio, si todo eso ya lo hace la funeraria? Pues bien, no debemos olvidar que la gestión indirecta no implica desatención, ni la directa implica monopolio.

Es por todo ello, que creemos que la FEMP, la AFCM, otras Administraciones, las autoridades de competencia, debemos hacer un esfuerzo pedagógico continuado, no solo para con la ciudadanía, sino también para con los Ayuntamientos y sus electos y técnicos: dotarlos de conocimientos y herramientas.

Es fácil: si los servidores públicos no están formados y no tienen herramientas, no podrán informar correctamente a la ciudadanía, que quedará a merced las empresas privadas (que actúan legítimamente según sus intereses, y a quien no podemos exigir que asuman el papel que corresponde a las administraciones).

Para finalizar, nos complace participarles de una iniciativa que recientemente hemos llevado a puerto de manera conjunta la FEMP y la AFCM y que hemos presentado públicamente el día 20 de octubre en Sevilla.

<https://cementerosvivos.es/flipbook-guia-para-la-elaboracion-de-reglamentos-u-ordenanzas-de-cementerio/>

No solo hemos renovado los modelos tipo de reglamento de cementerio y reglamento de crematorio, sino que hemos creado una Guía. Estos modelos son propuestas que cada municipio puede adaptar a sus necesidades e idiosincrasia. Para tener más información sobre cómo adaptarlos, la Guía incluye un detalle de cada precepto y sus posibles variaciones. Estos modelos y la Guía, se centran en aspectos de gestión: medio ambiente, pluralidad religiosa, nuevas figuras familiares y civiles, etc. Pero también ahondan en la neutralidad de estos equipamientos cuando son de titularidad pública. Es decir, cómo debería ser su gestión para que los operadores funerarios privados puedan acceder a sus servicios en plano de igualdad.

Tenemos como tarea pendiente abordar una propuesta de reglamento de servicios funerarios, pero esto son palabras mayores, y se realizará en un futuro. Esperemos que cuando contemos con mayor seguridad jurídica que pacifique algunos aspectos de los comentados.

Quinto. - Nos ofrecemos para contribuir a cualquier mejora que, derivada de este proceso de escucha pública, se pueda producir en el mercado funerario andaluz o de todo el Estado.

Así lo firmo en el lugar y fecha más arriba indicados y a los efectos oportunos.

Miquel Trepats Celis
Presidente de AFCM