

ASOCIACIÓN NACIONAL DE SERVICIOS FUNERARIOS (PANASEF)

CONSULTA PÚBLICA SOBRE EL INFORME ELABORADO POR LA ACREA CON RECOMENDACIONES PARA FACILITAR EL ACCESO Y PROMOVER LA COMPETENCIA EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS

31 de octubre de 2022

PANASEF agradece la oportunidad brindada por la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía ("ACREA") y por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ("CNMC") de realizar comentarios al informe elaborado por la ACREA con el objetivo de analizar la calidad de la regulación y la intervención municipal en el sector funerario y proponer recomendaciones para promover una mayor competencia efectiva en el sector (el "Informe") en el marco de la iniciativa "Municipios y competencia" desarrollada conjuntamente por la CNMC y las distintas autoridades autonómicas de competencia.

La publicación de este informe constituye una iniciativa que resulta muy bienvenida por el sector de prestación de servicios funerarios, que desde hace años viene reclamando la adopción de soluciones para paliar la problemática existente en el sector como consecuencia del carácter obsoleto y disperso de la normativa que lo regula y de la falta de adaptación de dichas normas a la transformación experimentada en los últimos años por el sector.

Existen, sin embargo, algunos aspectos del Informe que, desde nuestra experiencia, merecen una aclaración o explicación más detallada, que identificamos a continuación.

1. EN RELACIÓN CON EL MARCO NORMATIVO APLICABLE A LOS SERVICIOS FUNERARIOS

La Sección 2 del Informe realiza un análisis de la normativa estatal, autonómica y municipal que regula el sector de prestación de los servicios funerarios. En concreto, el Informe señala que el marco normativo aplicable al sector es complejo y poco transparente, y se caracteriza por su dispersión y heterogeneidad.

En este sentido, PANASEF desea poner de manifiesto que la dispersión y heterogeneidad por la que se caracteriza el marco normativo aplicable al sector de los servicios funerarios es consecuencia, principalmente, de dos factores: (i) en primer lugar, la multitud de aspectos que se regulan dentro de la prestación de los servicios funerarios (sanidad mortuoria, transporte de cadáveres, ordenación del territorio, etc.); y (ii) en segundo lugar, la distribución competencial entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

Estas dos circunstancias hacen que la normativa actualmente vigente en materia de servicios funerarios sea compleja y, en ocasiones, contradictoria, pues los requisitos para el ejercicio de la actividad de prestación de servicios funerarios varían considerablemente de unas Comunidades Autónomas a otras e, incluso, entre distintos municipios dentro de la misma Comunidad Autónoma.

1.1 Normativa estatal

PANASEF considera necesario poner de manifiesto el carácter obsoleto de la normativa de carácter estatal aplicable al sector de los servicios funerarios. En concreto, la única norma de carácter estatal que contiene previsiones en materia de policía sanitaria mortuoria, el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria ("Decreto 2263/1974"), tiene más de 40 años. A ello ha de sumarse que la mayoría de las normas adoptadas por las Comunidades Autónomas en desarrollo de la misma se promulgaron hace más de 20 años, pues casi todas datan de finales de la década de los 90. Nos encontramos, por tanto, ante un sector que, pese a haber experimentado una importante modernización y profesionalización en los últimos años, está regulado por un

marco normativo compuesto de normas que no han sido adaptadas a la transformación experimentada por el sector.

A la vista de la situación normativa del sector funerario, PANASEF ha realizado en los últimos años una intensa labor para tratar de impulsar la aprobación de una norma consensuada por todos los agentes sociales, acorde con la realidad actual del mercado y que permita garantizar la calidad en la prestación de servicios funerarios. En concreto, el sector funerario demanda la promulgación de una norma de carácter estatal que:

- i. en aras a la protección de la salud pública, establezca exigencias sanitarias de carácter esencial, aplicables en todo el territorio nacional, entre las que se encontrarían la obligación de cumplir con un conjunto de requisitos que sean comunes en todo el territorio estatal, por ejemplo para la realización del traslado de cadáveres, la clasificación de los cadáveres en función del riesgo sanitario que conlleven, las condiciones mínimas de calidad y resistencia de los tipos de féretros y bolsas funerarias, las condiciones de exhumación de cadáveres, o la necesidad de que la inhumación o cremación de cadáveres deba realizarse transcurrido un plazo mínimo de 24 horas desde el fallecimiento, con independencia del lugar en que este se produzca; y
- ii. regule las condiciones mínimas necesarias para acceder al ejercicio de la actividad funeraria, así como para el desarrollo de la actividad, como la creación de un registro de prestadores de servicios funerarios y mortuorios, que ya existe en algunas Comunidades Autónomas, de carácter estatal, u otros aspectos como la regulación de los límites de emisión de los hornos crematorios o aspectos relacionados con la prevención de riesgos laborales, formación del personal funerario, aspectos medioambientales, aspectos psicológicos, nuevos ritos funerarios y religiosos, etc.

1.2 Normativa autonómica

El Informe señala que el marco regulador aplicable a los servicios funerarios en las diferentes Comunidades Autónomas no es uniforme. PANASEF comparte esta conclusión y considera necesario señalar que la mayoría de las Comunidades Autónomas han asumido la competencia en materia de prestación de servicios funerarios y han dictado Decretos de Policía Sanitaria Mortuoria en los que, bien se regulan aspectos similares a los contenidos en el Decreto 2263/1974, o bien se completan las disposiciones del Decreto estatal. En esta normativa autonómica se aprecian diferencias significativas de unas Comunidades Autónomas a otras en relación con los requisitos para la prestación de servicios funerarios, que generan numerosas dificultades a las empresas del sector a la hora de prestar sus servicios a lo largo del territorio nacional.

Con el objetivo de paliar estas dificultades, la Comisión de Salud Pública acordó la creación del Grupo de Trabajo de Sanidad Mortuoria, formado por representantes de las Comunidades Autónomas y coordinado por el Ministerio de Sanidad, con la participación de Panasef, con el mandato de elaborar una guía de consenso sobre cuestiones sanitarias en el ámbito de la sanidad mortuoria, que pudiese ser utilizada como referencia por las Comunidades Autónomas y por la Administración General del Estado a la hora de elaborar o modificar su propia normativa, manteniendo así unos criterios comunes y armonizados. Así, el 24 de julio de 2018, la Comisión de Salud Pública aprobó la "Guía de consenso sobre sanidad mortuoria"¹ elaborada por el Grupo de Trabajo de Sanidad Mortuoria, que fue suscrita por los representantes de todas las Comunidades Autónomas, que contiene los aspectos sanitarios a tener en cuenta desde el fallecimiento de una persona hasta el momento de darle destino final.

Sin embargo, pese a la adopción de la referida guía en el año 2018, no se ha producido ninguna modificación normativa en el sector funerario desde entonces. Al contrario, la

¹ Comisión de Salud Pública: *Guía de consenso sobre sanidad mortuoria*, 24 de julio de 2018. Disponible en: https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/sanidadExterior/docs/GUIA_CONSENSO_SANIDAD_MORTUORIA.pdf

normativa que regula el sector funerario sigue estando caracterizada por la heterogeneidad, de manera que las empresas funerarias siguen encontrándose con criterios dispares a la hora de prestar servicios funerarios en las distintas Comunidades Autónomas, lo que dificulta en gran medida su labor, y produce, en consecuencia, un impacto directo en los consumidores.

A continuación, se indican las cuestiones que, a juicio de PANASEF, generan mayores dificultades a las empresas funerarias a la hora de prestar sus servicios como consecuencia de la disparidad de los criterios normativos de las distintas Comunidades Autónomas, y a las que debería prestarse especial atención:

- I. Una de las dificultades que encuentran las empresas de prestación de servicios funerarios a la hora de desarrollar su actividad está relacionada con la **clasificación de los cadáveres** y el tratamiento que ha de otorgársele a los mismos dependiendo de la Comunidad Autónoma en la que se haya producido el fallecimiento.

En efecto, no existen actualmente en España unos criterios unificados de clasificación de cadáveres, sino que la normativa de cada Comunidad Autónoma recoge su propia clasificación. En concreto, debido a la fecha de su publicación, gran parte de las normas autonómicas de policía sanitaria mortuoria no contienen ninguna previsión acerca del tratamiento a aquellos cadáveres que presenten un riesgo radiológico por la presencia en los mismos de sustancias o productos radiactivos.

En este sentido, debe tenerse en cuenta la importancia para la salud pública de la correcta clasificación de los cadáveres, en la medida en que el tipo de cadáver de que se trate determinará los procedimientos a adoptar para la inhumación o cremación del mismo (por ejemplo, posibilidad de realizar determinadas prácticas de tanatopraxia o utilización de féretros especiales de determinadas características que eviten el riesgo de contagio de las enfermedades que pudiera portar el cadáver).

A la vista de la importancia que para la salud pública tiene la correcta clasificación de los cadáveres, PANASEF considera necesario la revisión y actualización por parte de las Comunidades Autónomas de las previsiones recogidas en su normativa en relación con la clasificación de los cadáveres, de manera que se elimine la disparidad de criterios que existe actualmente y se garantice la adecuada protección de la salud pública.

- II. El impacto de la disparidad de criterios normativos a la que se enfrentan las empresas de prestación de servicios funerarios es más acusado si cabe en relación con los **requisitos para el traslado de cadáveres**, que son distintos de una Comunidad Autónoma a otra. En concreto, las previsiones que las normas de policía sanitaria mortuoria de las distintas Comunidades Autónomas incluyen en relación con los traslados de cadáveres abarcan desde la necesidad de solicitar autorización o, al menos, realizar una comunicación o declaración responsable con carácter previo al traslado, a las características del féretro en el que ha de realizarse dicho traslado.

El Informe señala que la normativa de algunas Comunidades Autónomas se ha adaptado a la normativa de unidad de mercado, de manera que se ha derogado el procedimiento de autorización y sustituido por una declaración responsable o una comunicación previa (página 8 del Informe). Por ejemplo, la normativa de ciertas Comunidades y Ciudades Autónomas requiere la obtención de autorización previa al transporte cuando este excede el territorio de la Comunidad Autónoma (como puede ser el caso de Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana para traslados a provincias no limítrofes, Extremadura, Murcia o Ceuta). Por el contrario, en ciertas Comunidades se requiere simplemente comunicación previa o declaración responsable (por ejemplo, en la Comunidad de Madrid o en Castilla y León), mientras que en algunas otras Comunidades Autónomas se prevé la necesidad de solicitar autorización para determinados grupos de cadáveres (normalmente, aquellos que presentan un riesgo para la salud pública porque el fallecido padecía una

enfermedad infectocontagiosa) y comunicación previa/declaración responsable para el resto de cadáveres (por ejemplo, en Cantabria, Navarra, País Vasco).

PANASEF considera necesario recordar la importancia que tiene la actividad de traslado de cadáveres en la salud pública y, en particular, de aquellos cadáveres que pudieran ser portadores de ciertas enfermedades infectocontagiosas, de manera que resulta esencial garantizar la correcta trazabilidad de los mismos. A la vista de ello, PANASEF considera necesario la realización de una revisión y adaptación de la normativa de las distintas Comunidades Autónomas en materia de traslado de cadáveres, de manera que se eliminen las disparidades normativas existentes y se garanticen los principios de buena regulación económica y la garantía de mercado, pero sin olvidar el impacto que el traslado de cadáveres puede tener en la salud pública, de manera que se garantice la correcta trazabilidad de los traslados que se realicen.

- III. La normativa de policía sanitaria mortuoria de las distintas Comunidades Autónomas contiene criterios dispares también en relación con las **características del féretro a utilizar para la realización de los traslados**. En este sentido, cabe señalar, por un lado, que algunas normas autonómicas no contienen ninguna previsión relativa a los requisitos que deben cumplir los féretros o bolsas de restos en función del tipo de cadáver de que se trate (por ejemplo, en Aragón o en Murcia).

Por otro lado, en el caso de aquellas normas que incluyen previsiones relativas a las características de los féretros y a las bolsas de restos a utilizar, los requisitos a cumplir difieren de una Comunidad Autónoma a otra. En concreto, en algunas Comunidades Autónomas se requiere la utilización de lo que se suele denominar "féretros de traslado" o "féretros especiales de traslado" para el transporte de cadáveres fuera del territorio de la Comunidad Autónoma (por ejemplo, en Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Navarra o País Vasco).

Aunque algunas de las características que deben cumplir estos féretros suele ser coincidente en el territorio de las distintas Comunidades Autónomas (por ejemplo, el hecho de que el féretro esté compuesto por dos cajas, y que esté acondicionado de forma que impida los efectos de la presión de los gases en su interior mediante la aplicación de válvulas filtrantes depuradoras y otros dispositivos adecuados), otros requisitos varían de una Comunidad a otra (por ejemplo, mientras que algunas Comunidades permiten utilizar diversos materiales para la caja interior, en otras solo se permite en uso de un único material, que debe ser además de un grosor determinado, que también varía en función de la Comunidad de que se trate).

Estas discrepancias dificultan en gran medida la realización de transporte de cadáveres entre Comunidades Autónomas por parte de las empresas de prestación de servicios funerarios, sobre todo en aquellos casos en los que el fallecimiento se haya producido en una Comunidad cuya normativa prevé el uso de féretro de traslado con unas determinadas características, y el destino final del cadáver es otra Comunidad en la que los requisitos de los féretros de traslado sean distintos.

A la vista de ello, PANASEF considera necesario la revisión y modificación de los requisitos exigidos en la normativa de las distintas Comunidades Autónomas en relación con las características de los féretros para la realización de traslados de cadáveres, a los efectos de evitar que la disparidad normativa que existe actualmente pueda llegar a afectar negativamente a la salud pública.

- IV. Además de las cuestiones que se mencionan en el Informe en relación con las disparidades entre Comunidades Autónomas para la apertura de salas de velatorio o tanatorios, así como de los carece de regulación uniforme son los **hornos crematorios**. En ambos casos carecen de una regulación uniforme siendo muy dispares los requisitos técnicos, de áreas de ubicación, urbanísticos y sanitarios según la comunidad autónoma que se trate. La mayoría de las normas autonómicas de policía sanitaria mortuoria no incluyen ninguna previsión relativa a los hornos crematorios y, en especial, la regulación

sobre las emisiones de gases a la atmósfera a cumplir por los mismos, por lo que debería ser objeto de revisión y unificación.

- V. La creación de un **registro de prestadores de servicios funerarios y mortuorios** de ámbito estatal, o bien el desarrollo de un sistema que permitiese la interconexión entre los distintos registros que se desarrollen las Comunidades Autónomas (algunas de las cuales ya disponen de este registro), permitiría aliviar la enorme carga burocrática a la que se enfrentan las empresas prestadoras de servicios funerarios a la hora de desarrollar su actividad, sobre todo en aquellos casos en los que se requiere el traslado de los cadáveres entre distintas Comunidades Autónomas que cuentan con requisitos distintos.

1.3 Normativa municipal

El Informe señala que las entidades locales también ostentan competencias en materia de cementerios y actividades funerarias en sus respectivos ámbitos territoriales y, en concreto, que los ayuntamientos pueden regular esta materia a través de las ordenanzas municipales, que deben cumplir también con los principios de buena regulación y deben adaptarse a la normativa que garantiza la unidad de mercado.

En este sentido, PANASEF desea poner de manifiesto la necesidad de la adopción de medidas que garanticen que los ayuntamientos, a través de las ordenanzas municipales que adoptan, no establecen requisitos para el acceso y la prestación de servicios funerarios que vayan más allá de lo necesario, estableciendo así barreras de entrada injustificadas e innecesarias a la prestación de la actividad, dificultando la apertura de nuevas instalaciones o el acceso a instalaciones públicas existentes. Estas medidas también deberían extenderse a una mayor vigilancia los comportamientos desleales por parte de los entes locales o la formación y revisión de precios en las ordenanzas municipales.

2. EN RELACIÓN CON LA CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS

La Sección 3 del Informe se centra en el análisis de la definición del mercado de prestación de servicios funerarios, y de los rasgos que caracterizan la oferta y la demanda en el mismo.

2.1 Mercado de producto

El Informe² señala que, aunque tradicionalmente las distintas autoridades de competencia han distinguido cuatro mercados de producto distintos en función de las principales actividades llevadas a cabo por las empresas del sector (mercado de servicios funerarios, mercado de servicios de tanatorio, mercado de servicios de cementerio y mercado de servicios de cremación e incineración), la CNMC ha modificado recientemente la definición del mercado de los servicios funerarios, diferenciando entre:

- (i) un único mercado minorista de servicios funerarios integrales, que englobaría el conjunto total de servicios (funerarios, de tanatorio, de cementerio y de cremación) prestados por las empresas del sector a los particulares (familiares o allegados del difunto) desde el momento en que se produce la defunción, directamente o a través de aseguradoras de deceso;
- (ii) cuatro mercados mayoristas de servicios (transporte funerario, tanatorio, cementerio y crematorio).

PANASEF está de acuerdo con la consideración de la existencia de un único mercado minorista de servicios funerarios integrales. En este sentido, es preciso señalar que el sector funerario ha experimentado una importante transformación en los últimos años, fruto de los cambios en los usos y costumbres de los consumidores, de tal forma que se ha producido

² Vid. páginas 12-14 del Informe.

una generalización de ofertas de servicios integrales, que permiten al consumidor gestionar todas las necesidades que requiere un funeral a través de una empresa de servicios funerarios. En concreto, las empresas del sector han pasado de ser empresas funerarias, cuya única actividad era el traslado y preparación del difunto, a empresas prestadoras de servicios funerarios, que atienden todas las necesidades que las familias puedan tener durante la vela del mismo.

En la actualidad, las familias solamente deben preocuparse por realizar una llamada a la empresa prestadora de servicios funerarios para comunicar la defunción y, a partir de ese momento, será la empresa de servicios funerarios la encargada de realizar todos los trámites burocráticos necesarios y de organizar el sepelio, con las características y complementos específicos que cada familia requiera.

Así, la empresa de servicios funerarios se encarga (i) de la recogida y traslado del difunto al lugar de velación (domicilio o velatorio); (ii) de recoger las voluntades de los familiares para la correcta tramitación del servicio; (iii) de la gestión de permisos, certificados e inscripciones en los correspondientes registros; (iv) de realizar las prácticas higiénicas, tanatoestéticas y de tanatopraxia y conservación del difunto que fueran necesarias; (v) de proporcionar el féretro y otros elementos complementarios; (vi) de colocar al difunto en el féretro; (vii) de organizar el velatorio y todos los servicios complementarios (catering, asistencia psicológica, etc.); (viii) del depósito del difunto; (ix) de la organización de la ceremonia; (x) del alquiler de vehículos de acompañamiento; (xi) de la publicación de esquelas; y (xii) de la tramitación del destino final del difunto al cementerio o al crematorio con el Ayuntamiento o la empresa que gestione el servicio.

PANASEF, sin embargo, no comparte las conclusiones del Informe en relación con la existencia de mercados separados, como puede ser el mercado de prestación de servicios de tanatorio, ya sea de carácter minorista o mayorista. En particular, por lo que se refiere a la distinción que se ha venido realizando en el pasado de los servicios de tanatorio/velatorio respecto del resto de servicios funerarios, debe destacarse que los usos y costumbres de la sociedad han conllevado un incremento considerable en el número de instalaciones de tanatorio/velatorio, que se han cuadruplicado en los últimos años, pasando de 600 instalaciones en el año 2004 a en torno a 2.525 en el año 2021. Esto supone que, en la actualidad, las empresas de servicios funerarios que representan más del 80% de la facturación del sector cuentan con al menos un tanatorio/velatorio, siendo, por el contrario, meramente testimonial en España la presencia de empresas que ofrecen exclusivamente el servicio de tanatorio/velatorio sin ofrecer la prestación del servicio funerario.

Es precisamente la generalización del uso de tanatorios/velatorios y el hecho de que la práctica totalidad de las empresas de servicios funerarios disponen de instalaciones de tanatorio/velatorios lo que hace que, en opinión de PANASEF, carece de sentido la distinción de un mercado separado de servicios de tanatorio/velatorio, ya sea a nivel minorista o mayorista.

El uso de tanatorios/velatorios no solo se ha convertido en un componente generalizado del servicio funerario sino que constituye el principal elemento diferenciador de la oferta funeraria, ya que la percepción de la calidad del servicio por parte de los consumidores se produce sobre todo en el momento del velatorio, donde el personal de la empresa de servicios funerarios mantiene un contacto directo con los familiares y allegados del difunto y el que atiende y cubre todas sus necesidades durante todo el tiempo que dura la vela.

El servicio de tanatorio/velatorio tampoco puede considerarse como un insumo, ni existen elementos que permitan distinguir una oferta de estos servicios diferenciada a nivel mayorista. Tanto si el servicio se solicita por un empresa de servicios funerarios como por la familia de un difunto, es la empresa propietaria o encargada de la gestión del tanatorio/velatorio la que presta el servicio de vela, con su propio personal y conforme a su propio *know-how*, que factura este servicio a la empresa funeraria solicitante, a la compañía aseguradora correspondiente o a la familia del difunto, siendo el servicio exactamente el mismo tanto si se tramita el encargo por una empresa de servicios funerarios o por la familia del difunto.

En consecuencia, aunque las empresas de servicios funerarios contratan los servicios prestados por otras empresas de alguno de los elementos que integran su oferta funeraria, tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta, debe considerarse que existe un único mercado de servicios funerarios, que comprende todos los servicios prestados desde el momento en el que se produce la defunción, hasta el traslado de la persona fallecida al cementerio, donde se procederá a la inhumación, o a las instalaciones en las que se llevará a cabo la cremación.

El mercado de servicios funerarios está relacionado, a su vez, con el mercado de servicios de cementerio y crematorio, que está compuesto por los servicios que se realizan desde la descarga del féretro y la corona hasta el enterramiento, así como la reducción de restos en nichos o sepulturas o, en su caso, la cremación del difunto y la posterior entrega de las cenizas a las familias para su depósito en columbarios o para su esparcimiento. A diferencia de los servicios funerarios, los servicios de cementerio/crematorio constituyen servicios públicos generalmente de carácter municipal, siendo la gran mayoría de los cementerios/crematorios existentes en España de titularidad pública. El uso de estos cementerios/crematorios está sometido al pago de una tasa o una tarifa establecida en la correspondiente ordenanza municipal. Estos cementerios/crematorios pueden ser gestionados por personal del ayuntamiento o por entidades del sector privado en régimen de concesión, que llevan a cabo el servicio de conformidad con lo establecido en los pliegos de concesiones administrativas.

En cuanto a los servicios de transporte, PANASEF considera que estos también forman parte del mercado de servicios funerarios. Generalmente, no se realizan contrataciones de transporte de difuntos entre empresas prestadoras de servicios funerarios, salvo en el caso de expatriaciones y repatriaciones, que se realizan con empresas especializadas, en cuyo caso, la empresa de servicios funerarios solicitante se limitaría de nuevo a gestionar la contratación de un servicio prestado por un tercero, siendo de nuevo el servicio el mismo tanto si se solicita por la empresa de servicios funerarios o directamente por la familia del difunto.

El Informe señala, asimismo, que las aseguradoras también intervienen en el sector de los servicios funerarios a través de su participación en empresas del sector, de forma que se está produciendo un fenómeno de concentración vertical, integrándose las principales compañías aseguradoras en el mercado de empresas funerarias. Según el Informe, la concentración vertical del sector puede dar lugar a una menor transparencia en el mercado, tanto para los usuarios como para el resto de los operadores³.

En este sentido, PANASEF considera necesario poner de manifiesto que el artículo 106 quarter de la Ley 50/1980, de 8 octubre, de Contrato de Seguros la regulación garantiza al asegurado el derecho a elegir la empresa funeraria que prestará los servicios en caso de defunción, dentro de los límites y condiciones establecidos en el contrato. Por tanto, en aplicación de dicha normativa, las entidades aseguradoras están obligadas a poner a disposición del asegurado, de forma fácilmente accesible, una relación de prestadores de servicios que garantice una efectiva libertad de elección, salvo en aquellos contratos en los que expresamente se prevea un único prestador.

2.2 Características de la demanda de los servicios funerarios

El Informe analiza las características de la demanda de los servicios funerarios en función de las consideraciones recogidas en el Estudio sobre los servicios funerarios en España realizado conjuntamente por los Ministerios de Economía y Hacienda y de Sanidad, Política Social e Igualdad en junio de 2010. En este sentido, PANASEF considera necesario poner de manifiesto que el estudio utilizado tiene más de 12 años y que, como se ha visto, el sector de prestación de servicios ha evolucionado mucho desde entonces, de manera que algunas de las afirmaciones realizadas en relación con las características de la demanda no responden a la realidad actual del sector.

³ Vid. página 15 del Informe.

En concreto, en relación con el carácter inmediato e imprevisto de la demanda que, a juicio del Informe, *"suele dar como resultado que la empresa aseguradora, en su caso, es la que asigna la funeraria a la familia"*⁴, PANASEF considera necesario volver a poner de manifiesto el hecho de que la regulación garantiza al asegurado el derecho a elegir la empresa funeraria, debiendo la entidad aseguradora poner a disposición del asegurado una relación de prestadores de servicios que garantice una efectiva libertad de elección.

El Informe señala también que la demanda de los servicios funerarios se caracteriza por la existencia de información asimétrica *"dado que se trata de un servicio que se contrata en pocas ocasiones a lo largo de la vida y que, por los momentos en los que se produce, el consumidor tiene poca información sobre los servicios que contrata y de los precios de los diferentes prestadores de los servicios para tomar la decisión"*⁵. PANASEF no comparte esta afirmación y desea poner de manifiesto la voluntad del sector por el cumplimiento de unos principios deontológicos que regulen en todo momento la actuación de los profesionales del sector en la prestación de los servicios funerarios. A tal efecto, el Código Deontológico⁶ aprobado por PANASEF recoge entre los principios que deben regir la actuación del profesional funerario la "Integridad", de manera que el profesional funerario debe actuar siempre de forma honesta, veraz y diligente en el desempeño de su profesión. Además, de conformidad con dicho Código Deontológico, el profesional funerario deberá informar a los familiares o allegados del fallecido que contraten la prestación de los servicios, del alcance, contenido y coste de los mismos, proporcionando información veraz y lo más completa posible.

Además de lo anterior, es preciso señalar que, tal y como se pone de manifiesto en el propio Informe, de conformidad con la normativa de protección de consumidores y usuarios en relación con la prestación de servicios funerarios desarrolladas por determinadas Comunidades Autónomas, las empresas de prestación de servicios funerarios están obligadas a proporcionar a los consumidores información sobre los servicios que prestan y, en concreto, las empresas funerarias deben dar publicidad a sus servicios, para lo cual deben disponer de un catálogo de servicios en el que se incluya el contenido y las tarifas de los mismos.

Por último, PANASEF desea llamar la atención sobre la satisfacción de las familias en relación con la prestación de servicios funerarios. Tal y como se recoge en la Radiografía del Sector Funerario⁷, un número importante de empresas del sector funerario nacional utilizan la conocida herramienta NPS (Net Promoter Score) para medir y evaluar la satisfacción del cliente. En concreto, durante el año 2020, se llevaron a cabo 105.804 encuestas telefónicas a familias que habían tenido que contratar los servicios de una empresa funeraria. Estas encuestas, distribuidas por todo el país, están dirigidas principalmente a conocer el grado de satisfacción de las familias por el servicio recibido. Las empresas de servicios funerarios que hacen uso de estos índices, utilizados en otros ámbitos del sector servicios, aportan el siguiente NPS: 76,96%*, 3,23% superior respecto al año anterior (2020).

Este NPS indica que un 79,77% de las familias han puntuado el servicio funerario con un 9 o 10 (en una escala del 1 al 10) y el 17,41% de las familias lo han puntuado con un 7 ó 8. Por tanto, solo el 2,82% de las familias encuestadas lo valoran con una puntuación de 6 o menos. Estos datos, en un año en el que las empresas de servicios funerarios se han visto muy involucradas en la pandemia, indican el elevado grado de satisfacción por el trato recibido por las empresas de servicios funerarios.

⁴ Vid. página 17 del Informe.

⁵ Vid. página 18 del Informe.

⁶ Vid. PANASEF: Código Deontológico. Disponible en <https://www.panasef.com/informacion-corporativa/codigo-deontologico/>

⁷ Vid. PANASEF. Radiografía del Sector Funerario. Disponible en <https://www.panasef.com/radiografia-del-sector-funerario-2022/>.

3. **EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS DESDE LA ÓPTICA DE LA PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA**

La Sección 4 del Informe analiza la regulación de los servicios funerarios y, en particular, la existencia de cargas o barreras innecesarias introducidas por la normativa que generen restricciones a la competencia desproporcionadas para la prestación de los servicios funerarios. En concreto, el Informe señala que los problemas a la competencia que se presentan en este sector tienen que ver, en ocasiones, con la intervención de las administraciones públicas, concretamente los ayuntamientos, cuando deciden actuar en el mercado como prestador de estos servicios, ya sea de forma directa a través de sus medios propios o de forma indirecta mediante la tramitación de los correspondientes procedimientos de licitación que se realicen para externalizar determinados servicios como, por ejemplo, el servicio de tanatorio⁸.

En concreto, en relación con los requisitos exigidos por la normativa local para la entrada en el mercado de servicios funerarios en ciertos municipios, PANASEF considera necesario poner de manifiesto su conformidad con las recomendaciones realizadas por el Informe en relación con la supresión de aquellos requisitos desproporcionados exigidos por la normativa municipal para el acceso a la prestación de servicios funerarios en ciertos municipios, como puede ser la necesidad de obtención de una autorización en cada municipio en el que se quiera prestar servicios, o ciertos requisitos exigidos para la obtención de dicha autorización, como puede ser el número mínimo de vehículos y féretros o de personal, experiencia mínima en la prestación de servicios en el municipio, o ciertos requisitos de solvencia financiera que, en numerosas ocasiones, no responden a criterios de necesidad.

En relación con las restricciones impuestas por la normativa municipal a la prestación de los servicios funerarios, PANASEF desea poner de manifiesto la necesidad de garantizar la independencia y autonomía de los operadores económicos privados en la adopción de sus decisiones empresariales y, en concreto, en la determinación de los precios y las condiciones de prestación de sus servicios. En este sentido, PANASEF considera de vital importancia la revisión y modificación de las ordenanzas y reglamentos locales que contengan previsiones mediante las cuales los ayuntamientos fijen las tarifas o precios a cobrar por los servicios prestados por operadores privados, o les impongan las condiciones en las que deben prestar sus servicios (por ejemplo, horarios de apertura), así como la necesidad de una mayor colaboración municipal para conocer estos aspectos, bien por exposición pública o por una eficaz respuesta cuando se solicita .

Por lo que se refiere a la regulación específica de los tanatorios, PANASEF considera necesario realizar una mención a la recomendación realizada en el Informe en relación con la declaración "ex ante" como instalación esencial de aquellos tanatorios situados en municipios en los que exista un solo establecimiento de este tipo. Esta recomendación se realiza en el informe a la vista de las "inversiones importantes" que requeriría la apertura de nuevas instalaciones de este tipo (que sin embargo no se analizan ni cuantifican en el Informe) así como la existencia de otras barreras, incluidas las regulatorias. Sin embargo, una medida de este tipo, que no tendría en cuenta las condiciones del mercado en cada caso, supondría una limitación desproporcionada de la libertad de empresa que no estaría en modo alguno justificada; mucho menos si se tiene en cuenta que, conforme a la nueva definición de mercados de la CNMC, no se evidencia en qué medida el acceso a las instalaciones de tanatorio en un determinado municipio pudiera limitar la competencia en el mercado minorista de servicios funerarios integrales que se ha considerado de carácter provincial, regional o nacional, más aun, cuando la propia normativa de competencia ya regula en su contenido este tipo de situaciones.

Hasta este momento, la regulación ex ante se ha reservado para sectores como el energético, telecomunicaciones o plataformas digitales, en los que las empresas incumbentes disponían de redes o infraestructuras irreplicables o tenían un especial poder

⁸ Vid. página 23 del Informe.

de mercado. Este no es el caso de las empresas del sector funerario, donde existen 2.525 instalaciones de tanatorio y 1.076 empresas de servicios funerarios, la gran mayoría de ellas con una cifra de negocios inferior a 5 millones de euros. Es evidente, por tanto, que las instalaciones de tanatorio no son instalaciones irreplicables, lo que se pone de manifiesto en la expansión del número de instalaciones de velatorio que se ha producido en los últimos años, de manera que estas instalaciones se han cuadruplicado, pasando de 600 en 2004 a 2.525 en 2021, en contra de la falta de interés y escasa importancia prestada por los Ayuntamientos para cubrir su carencia o a establecer uno municipal cuando ya exista otro. Antes de imponer obligaciones ex ante a las empresas de servicios funerarios, se deberían eliminar las barreras resultado de la regulación o la actuación de las distintas administraciones.

4. EN RELACIÓN CON EL ANÁLISIS DEL SECTOR DESDE LA PERSPECTIVA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

La Sección 5 del Informe realiza un análisis de las prácticas detectadas por las autoridades de competencia en el sector de prestación de servicios funerarios. En relación con esta cuestión, PANASEF considera conveniente destacar la necesidad de prestar especial atención a la actividad realizada por los ayuntamientos en el momento de redactar los pliegos que sirvan de base para externalizar la gestión de los servicios funerarios, y en la adopción de normativa municipal que contenga previsiones relativas a la prestación de estos servicios, de manera que se garantice que no se incluya en las mismas requisitos o cláusulas que pudieran suponer la restricción de la competencia en el mercado.

Además, PANASEF desea poner de manifiesto el hecho de que, en determinadas ocasiones, no existe la transparencia necesaria por parte de los ayuntamientos en relación con las condiciones reguladoras de las concesiones de servicios funerarios o la formación de los precios en las ordenanzas municipales.

5. EN RELACIÓN CON LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PROPORCIONADAS EN EL INFORME

El Informe finaliza aportando una serie de conclusiones y recomendaciones a adoptar en relación con el sector de los servicios funerarios. PANASEF comparte las recomendaciones realizadas en el Informe acerca de la necesidad de la aprobación de una normativa básica de carácter estatal, que sirva de base para el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas, y que contenga una regulación integral de la prestación de los servicios funerarios de conformidad con los principios de buena regulación económica. En este sentido, PANASEF considera necesario destacar que dicha normativa no puede olvidar que los servicios funerarios constituyen el último eslabón de la cadena sanitaria y resultan de vital importancia para la salud pública. Por lo tanto, el contenido de la normativa que se apruebe debe garantizar los principios de buena regulación económica y de unidad de mercado, como la adecuada protección de la salud pública.

PANASEF comparte también la recomendación realizada en el Informe en relación con la necesidad de revisar y modificar la normativa local que pudiera contener requisitos o barreras innecesarias para la prestación de los servicios funerarios. PANASEF considera, además, que resulta necesaria la colaboración entre los ayuntamientos y las distintas autoridades de competencia a la hora de la aprobación de ordenanzas municipales que contengan previsiones relativas a la prestación de los servicios funerarios, o en la elaboración de los pliegos de las licitaciones convocadas para la prestación de dichos servicios, para garantizar que no se incluyen en las mismos requisitos que puedan generar restricciones a la competencia, así como la necesaria transparencia.

Finalmente, por lo que se refiere a la recomendación de que se realice una declaración "ex ante" del carácter esencial de las instalaciones de tanatorio en aquellos municipios en los que exista un solo establecimiento de este tipo, PANASEF considera que, por las razones expuestas previamente, una medida de este tipo, que no tiene en cuenta las circunstancias concretas de cada mercado, es desproporcionada y no se justifica en un sector con más de

2.525 instalaciones de tanatorio y más de 1.076 empresas de prestación de servicios funerarios.