Generalitat de Catalunya
Departamento de Economía y Finanzas
Dirección General de Defensa de la Competencia

ESTUDIO SOBRE LA COMPETENCIA EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS EN CATALUNYA

16 de marzo de 2007

Isabel Tornabell González
Joan Vives Vives[1]

---

[1] Isabel Tornabell González y Joan Vives Vives son economistas de la Dirección General de Defensa de la Competencia del Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya.

ÍNDICE

1. MOTIVACIÓN Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO 3

2. EL SECTOR DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS 3
2.1. Mercados comprendidos 3
2.2 Particularidades del sector 5
2.2. Relación con mercados conexos 8
2.3.1 Entidades aseguradoras 8
2.3.2 Centros hospitalarios 11

3. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR 12
3.1. Antes de la aprobación del Real Decreto Ley 7/1996 13
3.2. El Real Decreto Ley 7/1996: su aprobación y la aplicación en Catalunya 15
3.3. La modificación del Real Decreto Ley 7/1996 17
3.4. El caso particular del transporte de cadáveres 20

4. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL SECTOR DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS EN CATALUNYA 22
4.1. Grado de liberalización del sector de los servicios funerarios en Catalunya 24
4.1.1. Número de empresas funerarias autorizadas en cada municipio 25
4.1.2. Requisitos exigidos por los ayuntamientos para autorizar empresas funerarias 32
4.2. Implantación de las empresas funerarias en el territorio catalán 49
4.3. Los servicios funerarios en la ciudad de Barcelona 51

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES 53

6. RECOMENDACIONES 60

1. MOTIVACIÓN Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

La Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia (en adelante, LDC) faculta a la Dirección General de Defensa de la Competencia (en adelante, DGDC) para estudiar e investigar los sectores económicos, analizando la situación y el grado de competencia de cada uno de ellos, así como detectando posibles restricciones a la libre competencia y sus causas. También prevé que, como consecuencia de los estudios e investigaciones efectuadas, la DGDC pueda proponer la adopción de medidas que conduzcan a la remoción de los obstáculos en que se amparen las restricciones.

En virtud de esta facultad legal, el presente Estudio analiza el nivel de competencia actual en el sector de los servicios funerarios en Catalunya con el objetivo de conocer los efectos conseguidos por la liberalización del sector diez años después de su implantación, detectando las principales restricciones a la libre competencia y planteando acciones que contribuyan a incrementar el nivel de competencia del sector en el futuro. El Estudio analiza sólo los aspectos relativos a la situación de competencia del sector de los servicios funerarios, sin ninguna pretensión de realizar un análisis completo y exhaustivo del sector.

El Estudio se basa en los resultados obtenidos por el trabajo realizado ad-hoc por esta Dirección General en los municipios de Catalunya con una población superior a 20.000 habitantes, en el análisis de la documentación, de otros estudios sobre el sector y de la normativa legal más relevante en la materia y en entrevistas a profesionales del sector.

El Estudio consta de 6 capítulos. En el primer capítulo se definen los objetivos del Estudio. En el segundo se describen los mercados objeto de estudio, las particularidades del sector funerario y la relación con mercados conexos. En el tercer capítulo se analiza la evolución de la normativa legal que regula la actuación de los agentes que operan en el sector de los servicios funerarios, haciendo especial énfasis en el Real Decreto Ley 7/1996 que supone un punto de inflexión en la liberalización del sector. En el cuarto capítulo se exponen los principales resultados del trabajo realizado por la DGDC en 55 municipios de Catalunya, que representan el 70% de la población. Por último, en el quinto y sexto capítulo se ponen de manifiesto las conclusiones del Estudio y se realizan unas recomendaciones para superar las disfunciones existentes e incrementar el nivel de competencia del sector.

2. EL SECTOR DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS

2.1. Mercados comprendidos

En primer lugar, hay que establecer una definición de los mercados objeto de estudio. Para ello nos remitimos a los artículos 12 y 13 del Decreto catalán 209/1999, de 27 de julio, por el cual se aprueba el Reglamento que regula, con carácter supletorio, los servicios funerarios municipales, que establecen que los servicios funerarios comprenden todos aquellos actos, trámites y diligencias necesarios desde que se produce la defunción hasta que el cadáver es inhumado o incinerado.

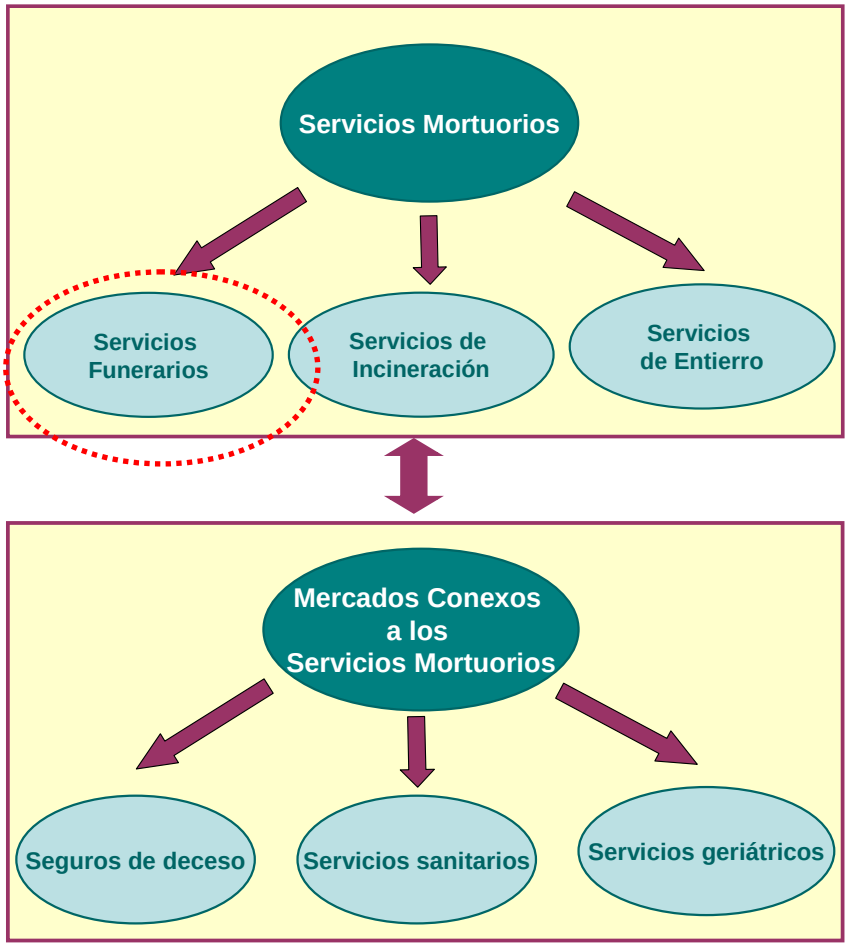
Los servicios de tanatorio quedan, pues, incluidos en los servicios funerarios mientras que los servicios de incineración se consideran una actividad complementaria y no

imprescindible. Éstos últimos se han excluido del Estudio puesto que el número de instalaciones de incineración es todavía relativamente reducido y que no se puede esperar una situación de competencia efectiva. También se excluyen del Estudio los servicios de entierro, que comprenden las actividades relacionadas con la inhumación del cadáver y las actividades de venta y alquiler de sepulturas y nichos, ya que se trata de servicios generalmente suministrados por ayuntamientos, y no por empresas.

Los tres servicios mencionados anteriormente, servicios funerarios (incluidos los servicios de tanatorio), servicios de incineración y servicios de entierro configuran lo que se denomina "servicios mortuorios". Estos servicios tienen una estrecha relación con tres mercados conexos: el de los seguros de deceso, el de los servicios sanitarios y el de los servicios geriátricos.

El Gráfico 1 a continuación representa, de forma esquemática, cuáles son los mercados incluidos en los servicios mortuorios y cuáles son los mercados conexos a éstos. El Estudio, como ya se ha explicado, se centra en el análisis de la competencia en el mercado de los servicios funerarios.

Gráfico 1 . Mercados comprendidos en los Servicios Mortuorios y Mercados Conexos



Fuente: Elaboración propia

2.2 Particularidades del sector

El sector de los servicios funerarios presenta una serie de características específicas y particulares respecto a otros sectores, tanto respecto a la oferta como a la demanda.

Respecto a la oferta, en la totalidad de municipios de Catalunya existen situaciones de oligopolio o de monopolio de hecho. Desde el punto de vista de la demanda, hay que destacar los siguientes aspectos:

(i) En condiciones de normalidad, la demanda de servicios funerarios es constante y previsible porque depende de las defunciones de los habitantes del municipio y éstas son similares, año tras año.

(ii) Las personas que solicitan la prestación de servicios funerarios se encuentran en una situación emotiva muy especial. Las horas y los días posteriores a una defunción resultan especialmente difíciles y emotivos para el entorno más próximo de la persona difunta. En este sentido, a nadie le puede pasar desapercibida la carga de emotividad, así como la trascendencia individual, social y sanitaria que tienen los servicios funerarios.

A pesar de todos estos aspectos emocionales y sentimentales, consecuencia de la pérdida de la persona querida, hay otro aspecto - el económico - que no se puede olvidar. En consecuencia, la contratación de los servicios funerarios, que puede suponer un gasto importante para la familia de la persona difunta, se realiza en un momento en el que las condiciones anímicas de la parte contratante no son las óptimas para tomar decisiones de compra y, por lo tanto, éstas no se toman bajo criterios de estricta racionalidad.

(iii) Se requiere una toma de decisiones rápida debido a las exigencias de la normativa sanitaria en vigor. Estas exigencias son causadas, por una parte, porque los hospitales necesitan las camas para atender a otros enfermos y, por la otra, porque el Reglamento de policía sanitaria mortuoria (Decreto 2263/1974) exige que los cadáveres tienen que quedarse en el domicilio mortuorio, como máximo, cuarenta y ocho horas desde la defunción (aunque la normativa catalana -Decreto 297/1997- explica que no computa el periodo en el cual el cadáver haya sido refrigerado o congelado).

(iv) Los usuarios tienen, en general, una falta de información respecto del funcionamiento de los servicios funerarios ya que no son servicios que contraten habitualmente.

(v) Cuando un usuario contrata los servicios de una empresa de pompas fúnebres, normalmente escoge entre las empresas de servicios funerarios autorizadas para operar en el municipio donde reside la familia del difunto por razones de comodidad o porque sus antepasados fueron enterrados en este municipio. Por este motivo, el

mercado de servicios funerarios se convierte, en la mayoría de casos, en un mercado geográfico de ámbito municipal[2].

Tal como manifestó uno de los dos consejeros delegados del grupo empresarial Servicios Funerarios Integrales en el diario Dossier Económico de Catalunya[3] ,"*la presencia sobre el territorio es uno de los factores básicos para poder competir en este segmento* "y "*en Catalunya, como procede de un mercado cerrado, todavía no existe bastante tradición para escoger la funeraria*".

Todos estos factores determinan que la demanda individual sea muy inelástica, es decir, que no se vea alterada como consecuencia de las variaciones en el nivel de precios. De hecho, a menudo se incita al cliente a contratar los servicios funerarios a tarifas bastante elevadas. Cuando éste tiene que escoger entre las diferentes alternativas ofrecidas, el personal de la empresa funeraria le recomienda, entre toda la gama posible, una de nivel medio-alto[4], contando con que la familia quiere un servicio funerario digno para el difunto[5] .

Las características de la demanda que se han descrito anteriormente hacen especialmente necesaria la existencia de competencia en el mercado para que el cliente pueda comparar las ofertas de las diferentes empresas y no escoja la que le indican los agentes de la funeraria que tiene el monopolio en el municipio, los cuales intentarán, como ya se ha comentado, que se trate de un servicio de gama media-alta y, consecuentemente, con un precio relativamente alto.

En caso contrario, dado que en Catalunya la mayoría de las empresas funerarias disfrutan de una situación de monopolio de hecho en el municipio en el que operan, que la demanda es bastante inelástica al precio y que los agentes decisores se encuentran en un momento muy delicado emocionalmente, las empresas funerarias pueden abusar fácilmente de estas situaciones anticompetitivas.

Esto queda patente en el hecho de que han sido frecuentes las denuncias relativas al sector funerario presentadas ante los órganos de defensa de la competencia estatales. Desde 1996 hasta la actualidad, han sido varias las conductas restrictivas de la competencia denunciadas por empresas y asociaciones del sector ante el Servicio de Defensa de la Competencia. Algunas de estas denuncias finalizaron con una resolución sancionadora.

---

[2] En este sentido se tiene que entender la decisión del grupo empresarial Servicios Funerarios Integrales de abrir un nuevo tanatorio en Barcelona, a pesar de disponer de un tanatorio en la ciudad vecina de l'Hospitalet

[3] Edición de 21 de enero de 2006 del diario Dossier Económico de Catalunya.

[4] La empresa funeraria ofrece una gama de servicios en la que las opciones superiores prácticamente no se aplican nunca. No obstante, su presencia ayuda a que la empresa funeraria pueda recomendar al cliente una gama intermedia, que resulta de mayor calidad y con un precio superior que el que resultaría si estas opciones superiores no estuvieran.

[5] Sobre este aspecto, véase el artículo *"Estafas fúnebres"* publicado *en La* Vanguardia del 20/06/2004 (pág.28).

Además, al menos 19 sentencias[6] de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas han condenado ayuntamientos desde el año 1997 hasta el 2004.

Las principales conductas restrictivas estaban relacionadas, entre otros, con (i) la negativa de algunos ayuntamientos a permitir traslados de cadáveres a empresas funerarias autorizadas en otras localidades, (ii) la restricción por parte de algunos ayuntamientos de prestación de actividades accesorias al sepelio a funerarias privadas, (iii) la exigencia de la aprobación administrativa de las tarifas de actividades funerarias de operadoras privadas, (iv) el abuso de posición dominante por parte de algunas empresas funerarias, (v) acuerdos de reparto de mercado entre empresas funerarias y (vi) acuerdos de precios entre empresas funerarias. La Tabla 1, que figura a continuación, resume las resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, TDC) procedentes de denuncias presentadas a partir del año 1996.

Tabla 1. Resoluciones del TDC (denuncias a partir del año 1996)

Año	Nº Expediente y Título	Infracción LDC	Resolución
1997	282/97, Funerarias Alcalá	Art. 1,6,7 LDC	Desestimar el recurso contra el sobreseimiento parcial del expediente
1997	404/97, Servicios Funerarios de Madrid	Art. 1 LDC	Infracción por acuerdo entre la funeraria de Madrid y una Asociación de marmolistas para repartirse el mercado y expulsar las empresas que no sean miembros de la Asociación
1998	424/98, Funerarias Alcalá	Art. 6 LDC	Precios no equitativos, resolución anulada totalmente
1999	380/99, Funerarias Madrid	Art. 6 LDC	Desestimar el recurso contra el acuerdo de archivo
2000	436/00, Hospital La Princesa	Art. 6 LDC	Desestimar el recurso contra el acuerdo de archivo
2000	495/00, Velatorios Madrid	Art. 6 LDC	No acreditada la infracción
2000	461/00, Cementerio La Paz	Art. 6 LDC	Desestimar el recurso contra el sobreseimiento
2000	502/00, Funerarias Madrid 3	Art. 6 LDC	Infracción de la funeraria de Madrid por discriminar la contractación de los servicios de cementerio respecto de los clientes contratados por otras funerarias
2002	550/02, Tanatorios Huesca	Art. 1 LDC	Infracción por acuerdo de empresas funerarias de exigir cuota por entrada de flores en el tanatorio
2002	551/02, Funerarias Castellón	Art. 1 LDC	Infracción por acuerdo de precios de las funerarias por aceptar los suministros de flores
2002	524/02, Funerarias Vigo	Art. 6 LDC	Desestimar el recurso contra el sobreseimiento
2003	568/03, Floristerías Tanatorios Castellón	Art. 6 LDC	Estimar el recurso contra el acuerdo de archivo
2003	575/03, Interflora/ Tanatorios Tortosa	Art. 6 LDC	Desestimar el recurso contra el sobreseimiento
2005	654/05, Interflora/Tanatorios Castellón 2	Art. 6 LDC	Estimar el recurso contra el sobreseimiento
2006	613/06, Servicios Funerarios La Gomera		En tramitación
2006	619/06, Tanatorios Valencia		En tramitación
2006	622/06, Interflora/Tanatorios Sevilla 3		En tramitación

Fuente:Elaboración propia a partir de la información que figura en la Web del TDC.

[6] Tribunal de Cuentas. *Informe de fiscalización de la gestión de servicios funerarios y de cementerios* (20 de julio del 2006).

2.2. Relación con mercados conexos

A continuación se mencionan brevemente algunos aspectos importantes de dos mercados conexos al de los servicios funerarios: el de los seguros de deceso y el de los servicios sanitarios. No obstante, se reitera que el objetivo del Estudio es analizar el efecto de la liberalización diez años después de su aplicación y no realizar un análisis exhaustivo del sector.

2.3.1 Entidades aseguradoras

Las entidades aseguradoras intervienen en el mercado de los servicios funerarios de dos formas: (i) contratando servicios funerarios para la prestación de servicios a sus clientes -seguro de deceso- o bien (ii) participando en empresas funerarias.

(i) **Intervención en la contratación de servicios**

Las compañías aseguradoras contratan servicios a las empresas funerarias a través del seguro de deceso.

Este tipo de seguro tiene dos características especiales: (i) no ofrece una indemnización o capital en caso de siniestro sino el cumplimiento de un servicio y (ii) a diferencia de otros seguros, este siniestro siempre se producirá. En este sentido, el seguro de deceso se puede considerar más un ahorro, destinado a una finalidad muy concreta, que un verdadero seguro, que pretenda cubrir un riesgo incierto, que lleve asociado una determinada probabilidad de que se produzca.

Las empresas aseguradoras canalizan aproximadamente el 60% del total de defunciones[7] a nivel estatal. Esto sitúa a las empresas funerarias en una clara situación de dependencia económica respecto a las compañías de seguros de deceso.

Además, el seguro de deceso es ofrecido, mayoritariamente, por un reducido número de compañías. El año 2004, el 81% del volumen de primas correspondió a sólo 5 entidades, sobre un total de 64 compañías que operaban en este sector[8]. Por lo tanto, se trata de un mercado concentrado en unas pocas entidades de gran dimensión, siendo el resto entidades pequeñas.

Esta concentración de la oferta también la pone de manifiesto el estudio de PriceWaterhouse Coopers[9] que señala que sólo 3 entidades, Santa Lucía, Ocaso y Mapfre Finisterre, concentraron, el año 2002, a nivel estatal, el 73% del volumen de

---

[7] Información obtenida del informe de concentración económica del TDC titulado Intur / Euro Stewart C85/04.

[8] Informe del año 2005 de la Dirección General de Seguros del Ministerio de Economía y Hacienda.

[9] PriceWaterhouse Coopers. "*Los servicios funerarios integrales en España. Claves de un sector en transformación" (*Octubre del 2004).

las primas del seguro de deceso y que 10 compañías supusieron el 90% del mercado.

Estos dos hechos, que las empresas aseguradoras canalizan una parte importante del total de defunciones (el 60%) y que se trata de un sector concentrado en pocos agentes, implican que se otorgue un gran poder de negociación a las compañías aseguradoras respecto a sus proveedores de servicios funerarios. Este gran poder negociador ya ha sido mencionado por el propio TDC[10].

No obstante, en el caso de Catalunya, el hecho de que la mayoría de empresas funerarias actúe en sus municipios en régimen de monopolio frena, en cierta medida, el poder negociador de las compañías aseguradoras[11].

(ii) **Participación en empresas funerarias**

La participación, por parte de las entidades de seguro, en empresas funerarias tiene una gran incidencia en un mercado como el de los servicios funerarios, configurado, mayoritariamente, por pequeñas empresas locales.

Esta participación en empresas funerarias es llevada a cabo por las principales compañías del sector de seguro de deceso del Estado español:

- En este sentido, las compañías de seguro Ocaso y Santa Lucía son propietarias de las funerarias SERVISA y Albia, dos de las principales empresas funerarias del Estado.

- A título de ejemplo, la compañía de seguros Ocaso posee[12] participaciones en diversas empresas: el 99% de Servicios Especiales S.A. (SERVISA); el 27% de la Asociación funeraria de Valencia S.A; el 20% de Funeraria y Tanatorio Extremeño S.A., el 51% de Pompas Fúnebres Andorranas S.L., el 53% de Tanatorio de Murcia y el 5% de Pompas Fúnebres El Paraíso S.A.

- Y la aseguradora Mapfre Finisterre posee el 10% de Tanatorio SE-30 S.L. y el 17% de la empresa Induma S.A.

---

[10] Véase Informe del TDC INTUR/ Euro Stewart, apartado 6.1.

[11] Véase, en este sentido, el razonamiento de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Gerona nº. 60/2005 (sección 2ª), de 10 de febrero, en la que se considera que, en una situación de monopolio de hecho como la existente en Gerona, son las compañías aseguradoras de deceso las que tienen una posición de dependencia económica susceptible de abuso por parte de la empresa funeraria monopolista.

[12] Datos procedentes del informe *Los servicios funerarios integrales en España* de la empresa PriceWaterhouse Coopers. (Octubre 2004).

El hecho de que las compañías aseguradoras participen en la propiedad de empresas funerarias genera dudas sobre la legalidad de esta actuación[13] porque el artículo 4 del Real Decreto legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, prohíbe a las entidades aseguradoras el ejercicio de cualquier otra actividad comercial diferente de la propia de la actividad aseguradora.

Esta prohibición proviene de la Directiva 73/239, de seguros[14] que exige, en el artículo 6, que el acceso a la actividad de seguro se tiene que realizar mediante la obtención de una autorización administrativa. El artículo 8 de la misma Directiva dispone que el Estado miembro exigirá que las empresas que soliciten la autorización tengan que cumplir determinados requisitos, y uno de estos requisitos es la limitación de su objeto social a la actividad de seguro y a las operaciones que se deriven directamente, con exclusión de cualquier otra actividad comercial.

No obstante, en referencia a esta disposición de la Directiva mencionada, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas[15] consideró que ésta no prohíbe que una empresa aseguradora participe en el capital de una empresa que ejerce una actividad diferente a la propia actividad aseguradora, como puede ser una empresa funeraria. En este sentido, manifestó:

- *"En segundo lugar, debe recordarse que, en la Sentencia de 20 de abril de 1999 (TJCE 1999, 74), Försäkringsaktiebolaget Skandia (C-241/97, Rec. pg. I-1879), apartado 46, el Tribunal de Justicia declaró que el tenor del artículo 8, apartado 1, letra b), de la Directiva 73/239 (LCEur 1992, 2682) no prohíbe en absoluto a las empresas de seguros poseer, dentro de los límites de su patrimonio libre, acciones en una sociedad que ejerce una actividad ajena a los seguros".*

- *"La prohibición impuesta a las empresas de seguros de ejercer actividades comerciales ajenas a los seguros, prevista en el artículo 8, apartado 1, letra b), de la Directiva 73/239, pretende, en particular, proteger los intereses de los asegurados frente a los riesgos que podrían derivarse del ejercicio de dichas actividades para la solvencia de estas empresas. De ello se deduce que la disposición antes citada no impide a las empresas de seguros poseer acciones de sociedades anónimas que ejercen su actividad comercial fuera del sector de los seguros y a cuyo patrimonio quedan limitados los riesgos financieros".*

---

[13] Véase la noticia titulada "Intur critica la intervención de Ocaso, Mapfre y Santa Lucía en el sector funerario" publicada en el diario Cinco Días el 28 de octubre del 2005.

[14] Directiva 1973/239/CEE, de 24 de julio (LCEur 1973\133).

[15] Sentencia de la Sala Sexta del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de fecha 21 de septiembre de 2000 (TJCE 2000\210).

- Además que: *"El Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 51 de la Sentencia Försäkringsaktiebolaget Skandia (TJCE 1999/74), antes citada, que existe el riesgo de que determinadas inversiones pongan en peligro la solvencia de las empresas de seguros, pero precisó que, para evitarlo, incumbe a las autoridades nacionales de control del Estado miembro de origen ejercer, con arreglo a los artículos 13 y siguientes de la Directiva 73/239 (LCEur 1992, 2682), un control financiero sobre las empresas de seguros"*.

En resumen, respecto al papel de las compañías aseguradoras de deceso, se puede afirmar que éstas tienen un gran poder de negociación en el mercado de la prestación de servicios funerarios dada la importante demanda que concentran y la progresiva integración vertical a través de empresas funerarias controladas por ellas.

2.3.2 Centros hospitalarios

La mayoría de las defunciones se producen en los centros hospitalarios, que se configuran como puntos de acceso a potenciales clientes.

Con el fin de facilitar la competencia en la contratación de servicios funerarios a los hospitales, el TDC propuso[16] que la Ley obligara a la entrega, al familiar directo del difunto, de un folleto en el que, al menos, constaran los servicios funerarios que se ofrecen y las empresas que los prestan, con los correspondientes teléfonos de contacto. La existencia de esta información podría cambiar la dinámica del mercado.

Por otra parte, algunos hospitales han optado por convocar concursos públicos para la adjudicación de puntos de información permanentes sobre los servicios funerarios. Esta práctica ha sido denunciada ante las autoridades de defensa de la competencia porque estos puntos de información se convierten en puntos de contratación, que provocan una importante posición exclusiva a favor de la empresa adjudicataria. Se argumenta que la competencia se garantizaría mejor permitiendo que en el espacio habilitado pudiera concurrir más de una empresa funeraria.

Sin embargo, el TDC, en la Resolución Hospital La Princesa[17], consideró que esta práctica no era contraria a la LDC por: (i) la corta duración de los contratos, que, en aquella ocasión, era de un año (ii) las renovaciones periódicas, que permiten la competencia entre empresas y (iii) la objetividad de las condiciones del proceso concursal, garantizadas por la Ley de contratos de las administraciones públicas.

No obstante, aunque el TDC haya considerado que esta práctica no sea contraria a la LDC, sí que supone una ventaja competitiva para la empresa adjudicataria que motiva la denuncia por parte de las empresas competidoras. Y consolida a los hospitales como intermediarios

---

[16] Informe del expediente de concentración económica C85/04 INTUR/EURO STEWART, apartado 7.

[17] Resolución del expediente R 436/00, Hospital La Princesa/Funerarias

entre las empresas funerarias y los usuarios, que les permite exigir una cuota por la realización de la función de intermediario.

Además, pueden aparecer posibles conflictos cuando los familiares del difunto no quieren la contratación de servicios por parte de la empresa funeraria adjudicataria[18] y contratan otra empresa funeraria. En este caso, como los servicios tienen que ser prestados por la empresa adjudicataria, ésta puede exigir a la funeraria contratada el importe del servicio prestado[19].

Por último, comentar que en esta Dirección General ha entrado recientemente (febrero del 2007) una denuncia por prácticas restrictivas de la libre competencia por parte de una Asociación de empresas funerarias de Catalunya contra un hospital comarcal. La conducta denunciada consiste en que el hospital en cuestión no permite a las familias de los difuntos que les preste servicios funerarios ninguna empresa funeraria que no sea la del municipio donde está ubicado el hospital. En consecuencia, todas las defunciones que se producen en el hospital denunciado son gestionadas por la misma empresa funeraria, independientemente del lugar de residencia del difunto y de la voluntad de la familia de éste.

En resumen, algunos hospitales, así como también algunas residencias geriátricas, se constituyen, por una parte, como "guardabarreras" ("gatekeepers") que regulan el acceso de las empresas funerarias al mercado y, por otra parte, como "intermediarios" que favorecen las transacciones entre empresas funerarias y familiares del difunto al reducir el coste de investigación de información de éstos. En este sentido, estos agentes y/o el personal que trabaja pueden ser un foco de prácticas anticompetitivas[20].

3. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR

Una vez definidos los mercados objetos de estudio y las particularidades del sector, a continuación se analiza la evolución legislativa del sector que tiene como punto de inflexión en su proceso liberalizador la aprobación del Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica (en adelante, Real Decreto Ley 7/1996).

Se distinguen básicamente tres momentos: (i) antes de la aprobación del Real Decreto Ley mencionado, (ii) una vez éste fue aprobado y (iii) después de las modificaciones

---

[18] Una vez se ha producido la defunción en el centro hospitalario, se tienen que prestar determinados servicios: traslado del cadáver desde la habitación, acondicionamiento sanitario del sudario, obtención del certificado de defunción, etc. La prestación de estos servicios funerarios también puede ser objeto de concesión administrativa, con la consecuente exigencia del pago de una cuota a los hospitales por parte de la empresa adjudicataria.

[19] Ver la Sentencia de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Tarragona, de fecha 10 de julio de 2001 (JUR 2001/308170) y la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (JUR 2004/217897).

[20] Véase el estudio del Instituto de Empresa. Observatorio de Competencia. *Análisis del entorno competitivo del sector funerario español y de los esfuerzos de liberalización (*Diciembre del 2005).

introducidas por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad.

3.1. Antes de la aprobación del Real Decreto Ley 7/1996

La situación inicial de los servicios funerarios, antes de la aprobación del Real Decreto Ley 7/1996, era de un régimen de concesiones o de gestión directa por parte de los ayuntamientos. Esta situación se amparaba jurídicamente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que calificaba los servicios mortuorios[21] como "servicios esenciales" para las entidades locales.

El término "servicios esenciales" nos remite al artículo 128.2 de la Constitución Española, que permite, mediante una ley - en este caso la Ley de bases del régimen local -, que se reserve al sector público la prestación de servicios esenciales. El concepto de reserva de "servicios esenciales" implicaba que la actividad tenía que ser ejercida por la Administración pública, en este caso las entidades locales, aunque se podía conceder la gestión o el ejercicio de la actividad a empresas. Es decir, los ayuntamientos podían gestionar directamente el servicio o bien realizar una concesión a una empresa funeraria. En todo caso, la titularidad de los servicios era de las entidades locales, normalmente los ayuntamientos.

Ante esta situación, en el año 1993, el Tribunal de Defensa de la Competencia publicó un informe titulado *"Remedios Políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*". En este informe, el TDC analizaba diferentes sectores económicos que sufrían una falta importante de competencia y uno de estos sectores era el de los servicios funerarios.

En la parte del informe que hacía referencia al sector de los servicios funerarios, el TDC criticaba que se pudiera declarar el monopolio de los servicios funerarios y rebatía todos los argumentos que justificaban la monopolización de estos servicios:

(i) Manifestaba que el hecho de que los ayuntamientos tengan que prestar un determinado servicio, de carácter obligatorio, no implica que lo tengan que establecer en régimen de monopolio, sino que este servicio puede realizarse en régimen de competencia.

(ii) También hacía mención a que el trastorno mental transitorio que se atribuye al cliente no podía aceptarse como fundamento del monopolio, puesto que una parte importante de la población española tiene un seguro de deceso, que desplaza a la compañía de seguros el pago de los servicios funerarios.

[21] La expresión "servicios mortuorios" puede dar lugar a diferentes interpretaciones. El significado amplio de la expresión, que lo interpretaba como todas las actividades provocadas por la muerte de una persona, fue la interpretación más extendida.

(iii) La prestación de los servicios de forma gratuita a las personas que lo requieran, por falta de medios económicos, tampoco justificaba la monopolización del servicio porque estos entierros sólo suponen el 2% del total y su coste individual se puede cuantificar.

A continuación, el informe del TDC manifestaba que, probablemente, el motivo que provocó que los ayuntamientos monopolizaran el servicio fue el mismo motivo que históricamente ha sido fundamental en las municipalizaciones de los servicios económicos: aumentar los ingresos municipales. Este motivo ya se afirmó en el preámbulo del Estatuto municipal de 1924, que explicaba las municipalizaciones en el sentido que:

> *"con prudencia y cautela podrá hacerse mucho en bien de los pueblos, ya que la renta diferencial que permitirá absorber el monopolio municipal asciende, en gran número de casos, a considerables cifras".*

Finalmente, el informe proponía diversas medidas con el fin de liberalizar estos servicios:

(i) Suprimir los servicios mortuorios de la lista de actividades monopolizables por las entidades locales, modificando el artículo 86 de la Ley de Bases del Régimen Local.

(ii) Que las entidades locales realicen esta actividad en régimen de competencia. Se recomienda que las administraciones locales sólo presten el servicio en caso de que no haya otras empresas que atiendan esta actividad.

(iii) Que las autorizaciones para el ejercicio de la actividad sean regladas, con la enumeración exhaustiva de los requisitos objetivos, y - "*numerus apertus*" -, es decir, que se concedan a todas las empresas que reúnan los requisitos y que habiliten para el ejercicio de la actividad en todo el territorio del Estado.

(iv) Que los precios sean libres.

(v) Prever un régimen transitorio para las empresas que dejen de ser monopolistas.

La medida más importante consistía en no permitir que los servicios funerarios se pudieran prestar en régimen de monopolio legal. Como esta posibilidad era consecuencia de la inclusión de los servicios funerarios como servicios esenciales, de acuerdo con el artículo 86.3 de la Ley de Bases del Régimen Local, el TDC propuso excluir los servicios funerarios de esta lista.

El TDC remarcaba, en este punto, que esta modificación permitiría a los ayuntamientos la posibilidad de prestar el servicio en régimen de concurrencia y también que el ejercicio de la actividad continuaría estando sometido a la protección de otros bienes, como la salubridad pública. Esta regulación sólo implicaba que cualquier empresa que cumpliera con los requisitos exigidos por la normativa pudiera ejercer libremente esta actividad.

Conviene resaltar que el TDC manifestaba que se tenía que evitar que la finalización de la situación de monopolio se convirtiera en una situación restrictiva de la competencia con

iguales efectos. Situación que se daría mediante la técnica de la autorización, si el otorgamiento de licencias no se sometía a requisitos objetivos o bien no se concedía a todas las empresas que lo solicitaran. Con el fin de evitarlo, el TDC recomendaba que las licencias se otorgaran a todas las empresas que reunieran los requisitos objetivos y legales.

3.2. El Real Decreto Ley 7/1996: su aprobación y la aplicación en Catalunya

El cambio más importante en la regulación del sector de los servicios funerarios ha sido el realizado por el Real Decreto Ley 7/1996, del 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, que estableció un conjunto de medidas con el objetivo de fomentar y liberalizar la actividad económica en diferentes sectores económicos. Los aspectos más destacables de este Real Decreto Ley son:

(i) En el ámbito de los servicios funerarios, el Real decreto aplicó las recomendaciones que había realizado el TDC en el citado Informe del año 1993 y, en consecuencia, en el artículo 22 liberalizó la prestación de los servicios funerarios mediante su supresión de la lista de servicios esenciales reservados a las entidades locales.

(ii) Asimismo, la norma, siguiendo las recomendaciones del TDC, estableció que la autorización para la prestación de los servicios funerarios tenía que ser reglada, es decir, que se tenía que otorgar a todas las empresas que cumplieran los requisitos exigidos, y de "numerus apertus", sin que se pudiera limitar el número de empresas funerarias. No obstante, los ayuntamientos podían optar por exigir autorizaciones a las empresas funerarias que quisieran operar en el municipio o bien no exigirlas.

(iii) El Real Decreto no aplicaba la recomendación del TDC de permitir que las autorizaciones habilitaran para realizar el ejercicio de la actividad en todo el territorio del Estado; en consecuencia, las autorizaciones tenían alcance municipal. El Real decreto tampoco establecía cuáles eran los requisitos para la obtención de las autorizaciones.

(iv) Respecto a los precios para la prestación de los servicios funerarios, éstos no estaban incluidos en los anexos 1 y 2 del Real Decreto Ley citado y, por lo tanto, de acuerdo con el artículo 16 de la norma mencionada, la fijación de estos precios era libre.

Una vez aprobado el Real Decreto Ley mencionado, que entró en vigor el 9 de junio de 1996, la normativa del sector se tenía que adaptar al nuevo escenario. En este contexto, el Parlamento de Catalunya aprobó la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios. La nueva Ley se establecía en el marco de las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de régimen local, de sanidad y de defensa de las personas consumidoras y usuarias. Los aspectos más destacables de esta Ley son:

(i) El artículo 7 establece las características de las autorizaciones para las empresas funerarias que quieran operar en Catalunya. La obtención de la autorización municipal previa al ejercicio de la actividad ha sido establecida como de carácter obligatorio para las empresas privadas (artículo 7.2 de la Ley), hecho que contrasta con el sistema establecido por el Real Decreto Ley 7/1996, que preveía que los ayuntamientos podrían optar por exigir autorizaciones a las empresas funerarias que quisieran instalarse en el municipio o bien optar por no exigirlas. La Ley, esta vez coincidiendo con el Real Decreto, tampoco establece los requisitos que se tienen que exigir para obtener la autorización, sólo indica unos principios generales que se desarrollan y se determinan en las ordenanzas o los reglamentos municipales que regulan el otorgamiento de las autorizaciones.

(ii) La Ley catalana 2/1997 también fija las competencias de los poderes locales en relación con los servicios funerarios. La Ley prevé que los ayuntamientos regulen, mediante una ordenanza o un reglamento, su despliegue.

(iii) En el preámbulo de la Ley se justifica la regulación y el intervencionismo en este sector por el siguiente motivo:

"La posibilidad de intervención de la Administración en un sector que se declara liberalizado se explica en la medida que éste es esencial para la comunidad y, en consecuencia, de interés general, siendo el servicio de los intereses generales el objetivo constitucional de toda Administración pública".

A los municipios que no aprueben la ordenanza o el reglamento, se les aplica en el término municipal el Decreto catalán 209/1999, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula, con carácter supletorio, los servicios funerarios municipales (en adelante, Decreto 209/1999). Este Decreto pretendía establecer un régimen de competencia y de concurrencia de empresas funerarias, tal como se explica en su preámbulo (el subrayado es nuestro):

"La regulación de la Ley 2/1997, de 3 de abril, y la de la normativa que a partir de ésta se pueda aprobar, como es el caso del Reglamento supletorio, no puede utilizarse como argumento para impedir el nivel de competencia deseable en la materia, en la línea que es impuesta por nuestra integración en la Unión Europea. De este nivel de competencia se tendrían que derivar ventajas para los usuarios, los cuales, en definitiva, son todos los ciudadanos. De acuerdo con esto, la Ley 2/1997, de 3 de abril, en el artículo 1 habla de la prestación "en régimen de concurrencia en todos los casos" y, en el artículo 6.3, habla, en relación con los niveles mínimos de calidad o de disponibilidad de medios por parte de las ordenanzas municipales, de justificación de los requisitos "de acuerdo con objetivos de calidad del servicio" y que tienen que ser "proporcionales a la población y al índice de mortalidad del municipio y no pueden vulnerar la libertad de concurrencia de empresas funerarias".

A pesar de la aprobación de este Decreto supletorio, la mayoría de los ayuntamientos medios y grandes optaron por aprobar Ordenanzas municipales que desplegaban la Ley catalana 2/1997.

3.3. La modificación del Real Decreto Ley 7/1996

La modificación del Real Decreto Ley 7/1996 se inició en la reunión del Consejo de Ministros del 25 de febrero de 2005, que acordó que se tenían que realizar diferentes medidas para aumentar la productividad de la economía. Uno de los sectores en los que se propusieron realizar actuaciones era el de los servicios funerarios. En concreto, se propuso que se tenían que adoptar medidas con la finalidad de aumentar la competencia en este sector.

El Ministerio de Economía y Hacienda publicó un documento para explicar públicamente las reformas propuestas para aumentar la productividad. En este documento, titulado "explicación del paquete de medidas del 25 de febrero" se justificaba la modificación del Real Decreto Ley 7/1996 (el subrayado es nuestro):

> *"La competencia entre las empresas funerarias se ve limitada por un sistema de autorizaciones que, en ocasiones, dificulta que puedan prestar servicios en municipios distintos a aquel en el que se ubican. Con la reforma se extiende la habilitación para operar en todo el territorio a las empresas autorizadas en un municipio".*

De esta manera se reconocía que el Real Decreto Ley 7/1996 no había producido los efectos liberalizadores esperados y se proponía su modificación.

Posteriormente, se hizo efectiva la propuesta de realizar una reforma para aumentar la competencia entre los prestadores de servicios funerarios mediante el Proyecto de Ley de reformas para el impulso de la productividad:

(i) La reforma consistía en modificar el Real Decreto Ley 7/1996 en el sentido que permitiría a todas las empresas funerarias que, aunque dispusieran de una única autorización en sólo un municipio, pudieran prestar servicios en todos los municipios del Estado español.

(ii) Esta medida aplicaba la recomendación que había realizado el TDC en el Informe del año 1993[22] sobre las autorizaciones en las empresas funerarias, en el sentido que recomendaba que estas autorizaciones tendrían que habilitar para el ejercicio de la actividad en todo el territorio del Estado.

(iii) Sin embargo, durante la tramitación de la Ley en las Cortes Generales se modificó su contenido. El Proyecto de Ley finalizó su tramitación en la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad (BOE nº. 277, de 19 de noviembre) (en adelante, Ley 24/2005).

---

[22] Informe del TDC de 1993 titulado *"Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*".

En relación con el contenido de la Ley 24/2005, en el Título primero se realizan diversas reformas en la regulación de diferentes mercados de productos y servicios que potencian las condiciones de competencia efectiva en estos sectores:

(i) Respecto al sector funerario, la exposición de motivos de la Ley explica que (el subrayado es nuestro):

"En el capítulo tercero se profundiza en la liberalización de los servicios funerarios, dotando de habilitación para operar en todo el territorio nacional a las empresas que cuenten con autorización de cualquier Ayuntamiento, lo que facilitará la competencia entre prestadores, incentivando un aumento de su productividad."

(ii) A pesar de las intenciones expresadas en la exposición de motivos, el artículo 23 de la Ley limita la liberalización al traslado de cadáveres. Así, en el artículo 23 se modifica el artículo 22 del Real Decreto Ley 7/1996 añadiendo tres aspectos nuevos al artículo 22:

- La autorización de los servicios funerarios que concedan los ayuntamientos tiene que respetar "*los criterios mínimos que, en su caso, fijen el Estado y las Comunidades Autónomas*".

  Este nuevo inciso no supone ninguna modificación práctica del régimen actual porque los criterios mínimos ya habían sido fijados por el Real Decreto Ley 7/1996, por parte del Estado, y por la Ley 2/1997, por parte de la normativa catalana.

- *"Las normas que regulen los requisitos de las autorizaciones para la prestación de estos servicios no podrán establecer exigencias que desvirtúen la liberalización del sector*".

  Esta modificación tampoco supone ningún cambio en la situación actual porque la jurisprudencia ya había reconocido que los requisitos que habilitan la prestación del servicio no pueden ser exigidos de forma que restrinjan y no se ajusten a la liberalización establecida por el artículo 22 del Real Decreto Ley 7/1996[23].

  En relación a la normativa catalana, hay que remarcar que el artículo 6 de la Ley 2/1997, sobre servicios funerarios, ya regulaba, en relación a los requisitos sobre los medios que se tienen que exigir a las empresas funerarias, que *"dichos requisitos deben justificarse de acuerdo con objetivos de calidad del servicio, deben ser proporcionales a la población e índice de mortalidad del municipio y no pueden vulnerar la libertad de concurrencia de*

[23] Sentencias de la Sección Cuarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Supremo, de fechas 9 de julio de 2003 y 11 de mayo de 2005.

empresas funerarias". En consecuencia, esta modificación normativa no afecta al funcionamiento actual de los servicios funerarios.

- El tercer aspecto que modifica el artículo 22 del Real Decreto Ley mencionado hace referencia a que una autorización de cualquier Ayuntamiento permita realizar el traslado de cadáveres en todo el territorio del Estado español, cumpliendo los requisitos establecidos en las normas de policía sanitaria mortuoria. Tal como se comentará en la sección siguiente, esta liberalización ya había sido realizada, en cierta medida, por el Real decreto 927/1998, de 14 de mayo, de transportes terrestres.

En conclusión, la modificación del Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, no ha supuesto, a efectos prácticos, ningún cambio significativo en el funcionamiento del sector de los servicios funerarios en Catalunya.

La Tabla 2 que figura a continuación resume las normas que han tenido un papel más importante en la liberalización de los servicios funerarios y su contenido principal.

Tabla 2. Evolución legislativa del proceso de liberalización de los servicios funerarios

Año	Norma	Contenido
1985	Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local	- Declaración de la reserva a favor de las entidades locales de determinados "servicios esenciales" y, entre ellos, de los servicios mortuorios.
1996	Real Decreto Ley 7/1996, de medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica	- Liberalización de la prestación de los servicios funerarios suprimiéndolos de la lista de servicios esenciales reservados a las entidades locales por la Ley 7/1985. - Los Ayuntamientos pueden someter a autorización la prestación de los servicios funerarios. - La autorización tiene carácter reglado y se ha de precisar normativamente los requisitos objetivos necesarios para obtenerla. Se otorgará "numerus apertus", sin que se pueda limitar el número de empresas funerarias.
1997	Ley catalana 2/1997, sobre servicios funerarios	- Obtención obligatoria de la autorización municipal previa al ejercicio de la actividad (con el Real Decreto Ley 7/1996 era opcional). - Se fijan las competencias de los poderes locales en relación con los servicios funerarios y las condiciones mínimas que han de tener las entidades prestadoras de servicios funerarios. - Los ayuntamientos tienen que regular, mediante una ordenanza o un reglamento, el despliegue de la Ley.
2005	Proyecto de Ley de Reformas para el Impulso a la Productividad	- Permitir a todas las empresas funerarias autorizadas en un municipio, prestar servicios en todos los municipios del Estado español (en el mismo sentido que indicaba el informe del TDC del año 1993).
2005	Ley 24/2005, de Reformas para el Impulso a la Productividad	- Liberaliza el traslado de cadáveres: Una empresa funeraria autorizada a operar en un municipio podrá realizar el traslado de cadáveres en todo el Estado español.

Fuente: Elaboración propia

3.4. El caso particular del transporte de cadáveres

De acuerdo con la doctrina[24], la finalidad básica de los servicios funerarios consiste en el transporte del cadáver desde el domicilio o lugar de defunción hasta el cementerio de la localidad escogida para la inhumación o incineración del cuerpo. En este sentido, el artículo 4 de la Ley catalana 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios, expone que las empresas funerarias tienen que ejercer obligatoriamente la función de:

> *"Realizar las prácticas higiénicas necesarias en el cadáver, colocarlo en el féretro y transportarlo desde el lugar de la defunción hasta el domicilio mortuorio, si procede, y hasta el lugar de destinación final mediante un vehículo de transporte funerario autorizado."*

Para realizar el transporte de cadáveres, en primer lugar, hay que cumplir los requisitos sanitarios exigidos. Si el transporte es realizado dentro del territorio de Catalunya, estos requisitos son regulados por el Decreto catalán 297/1997, de 25 de noviembre, por el cual se aprueba el Reglamento de policía sanitaria mortuoria. Este Decreto exige para la conducción de cadáveres el correspondiente féretro, que tiene que tener las características determinadas por el mismo Decreto, pero no exige ninguna autorización sanitaria si el transporte se produce en el territorio de Catalunya.

En las situaciones de transporte de cadáveres con un destino en un municipio diferente del de origen del transporte, suele suceder que en los dos municipios operan dos empresas funerarias diferentes. En estos casos, aparece un conflicto entre las dos empresas sobre cuál tiene que ser la empresa funeraria encargada de efectuar el traslado del cadáver y, consiguientemente, cobrar la remuneración correspondiente. Este conflicto suele aparecer, tanto en el ámbito estatal como en Catalunya, porque en los hospitales de las capitales de provincia mueren personas que viven o han vivido en otros municipios de la misma provincia[25].

Con el fin de solucionar este conflicto, el Real decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, de transportes terrestres, otorgaba la realización del transporte del cadáver a la empresa funeraria autorizada en el municipio de origen del transporte.

(i) Así, en el artículo 139 establecía que *"el servicio deberá tener su origen en el municipio en que la Empresa de pompas fúnebres tenga su* sede". Por lo tanto, con esta regulación se prohibía a la funeraria de destino transportar el cadáver sin que la empresa de pompas fúnebres del municipio donde se había producido la defunción hubiera realizado y, por tanto, recibido el pago por el servicio de transporte del cadáver.

---

[24] Leopoldo Tolívar Alas, *Dogma y realidad del Derecho mortuorio español*, IEAL, Madrid, 1983.

[25] En este sentido, el TDC, en el informe de concentración económica C85/04, afirmaba que un porcentaje significativo de las personas fallecidas en las capitales de provincia proceden de otros municipios de la misma provincia.

(ii) Esta disposición, no sólo no solucionó el conflicto, sino que lo reavivó y dio lugar a denuncias judiciales, sobre todo a raíz de la aprobación del Real Decreto Ley 7/1996. No obstante, el Tribunal Supremo, mediante Sentencia de fecha 17 de junio de 1997, resolvió que el artículo 139 del Real decreto 1211/1990 no era contrario al ordenamiento jurídico, aunque se formuló voto particular.

Posteriormente, esta normativa fue cambiada porque no era coherente con la liberalización del sector funerario. Este cambio se realizó mediante el Real Decreto 927/1998, de 14 de mayo, de transportes terrestres:

(i) En su preámbulo, explica que *"resulta necesario modificar el contenido del artículo 139 del Reglamento, relativo al transporte funerario, a fin de dar cumplimiento a la liberalización establecida en la materia por el Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio (RCL 1996, 1767, 1823), sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica*".

(ii) Este Real Decreto suprimía el requisito de que el transporte funerario tuviera que ser realizado por la empresa funeraria establecida en el municipio origen del transporte, aunque exigía una autorización de transporte privado para la realización del transporte funerario.

Respecto a Catalunya, el Decreto 319/1990, de 21 de diciembre, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, establecía una regulación similar a la normativa estatal de aquella época y, por lo tanto, en el artículo 140 exigía que la empresa funeraria que realizara el transporte funerario estuviera situada en el municipio de origen del transporte:

(i) La vigencia de este artículo fue confirmada por una Sentencia del Tribunal Supremo[26].

(ii) Sin embargo, la Ley catalana 2/1997, sobre servicios funerarios, establece en el artículo quinto que "el transporte del cadáver puede realizarse a través de entidades prestadoras de los servicios funerarios debidamente autorizadas en los términos municipales donde se halle el cadáver o el sitio donde deba realizarse la inhumación o incineración, a elección de las personas usuarias". Mediante esta disposición que, al menos de forma implícita, derogaba la regulación que realizó el Decreto 319/1990 en esta materia, se liberalizaba el transporte de cadáveres en Catalunya.

Finalmente, la Ley estatal 24/2005, que modificaba el artículo 22 del Real Decreto Ley 7/1996, impulsaba la liberalización de este ámbito, permitiendo a cualquier empresa autorizada para la prestación de servicios funerarios realizar el traslado de cadáveres. Sin

[26] Sentencia de la Sección Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Supremo, en fecha 17 de abril de 2000, dictada en el recurso de casación nº. 1945/1992 (RJ 2000/3801)

embargo, la liberalización más importante ya había sido realizada por el Real Decreto 927/1998.

Aún así, se tiene que tener en cuenta que la Ley catalana 2/1997, anteriormente mencionada, en el ámbito del transporte de cadáveres, está "protegida" jurídicamente por el nuevo Estatuto de Autonomía de Catalunya el cual establece, en el artículo 169.1.*d*), que corresponde a la Generalitat de Catalunya la competencia exclusiva sobre la regulación específica del transporte funerario que transcurra íntegramente dentro del territorio de Catalunya. Conviene resaltar también que el artículo 22 de la citada Ley estatal 24/2005 tiene carácter básico, hecho que puede provocar un conflicto en la interpretación de la normativa aplicable.

La Tabla 3 que figura a continuación resume las normas que han tenido un papel más importante en la liberalización del transporte de cadáveres y su contenido principal.

Tabla 3. Evolución legislativa del proceso de liberalización del transporte de cadáveres

Año	Norma jurídica	Contenido de la norma
1990	Real Decreto 1211/1990, art. 139	Servicio de transporte por parte de la funeraria del municipio de origen.
1996	Real Decreto Ley 7/1996, art. 22	No modifica el transporte, de acuerdo con la Sentencia de 17 de junio de 1997, del Tribunal Supremo (RJ 1997/6093).
1997	Ley catalana 2/1997, art. 5	Transporte por la funeraria del municipio donde se encuentre el cadáver o del municipio donde se haga la inhumación o la incineración.
	Ordenanzas municipales	Siguen el criterio de la Ley catalana 2/1997.
1998	Real Decreto 927/1998, art. único	Modifica. Establece el transporte para cualquier destino.
2005	Ley 24/2005, art. 23	Permite realizar el traslado de cadáveres a cualquier empresa funeraria.

Fuente: Elaboración propia

4. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL SECTOR DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS EN CATALUNYA

A continuación se analiza la situación del sector de los servicios funerarios en Catalunya a partir del estudio realizado por esta Dirección General durante el año 2005.

Antes de describir las características del estudio realizado, se tiene que tener en cuenta que la prestación de los servicios funerarios en los municipios sólo será realizada en régimen de competencia, es decir, operando más de una empresa en el mercado, si el municipio tiene

una cierta dimensión de forma que sea rentable para un nuevo operador introducirse en el mercado y asumir los costes de entrada[27].

En este sentido, se ha establecido un umbral mínimo de población a partir del cual tendría sentido que existiera más de una empresa funeraria operando en un municipio de forma que se han incluido en el estudio sólo los municipios que superan este umbral. Se ha considerado que 20.000 habitantes podría ser una cifra razonable.

El estudio se ha realizado, pues, a una muestra formada por todos los ayuntamientos de Catalunya que el año 2004 tenían una población superior a 20.000 habitantes. Se trata de cincuenta y cinco municipios que concentran una población de 4.778.705 habitantes y que representan aproximadamente el 70% de la población total de Catalunya. Por lo tanto, se puede afirmar que se trata de una muestra lo suficientemente significativa, que permite extraer conclusiones y extrapolarlas al conjunto de Catalunya.

Una vez definida la muestra objeto de estudio, el primer paso ha sido enviar un requerimiento de información a cada Ayuntamiento solicitando, básicamente:

(i) La relación de las empresas funerarias autorizadas por el Ayuntamiento para operar en el municipio (nombre, domicilio social y titular o responsable).

Hay que tener en cuenta que cuando una empresa de servicios funerarios quiere empezar a operar en un municipio tiene que obtener, previamente, la autorización o licencia para el ejercicio de actividades funerarias. Por lo tanto, las empresas de pompas fúnebres establecidas en un municipio están autorizadas para operar en aquel municipio.

(ii) Copia de la Ordenanza Municipal de los servicios funerarios del municipio.

Las Ordenanzas describen los aspectos básicos del funcionamiento del sector (actividades que comprenden los servicios funerarios, derechos de los usuarios, requisitos que se exigen para obtener la autorización de empresa funeraria, funciones básicas de las empresas funerarias, normativa para el transporte de cadáveres, régimen sancionador...).

A partir del análisis de la información facilitada por los ayuntamientos se ha podido dar respuesta a dos grandes objetivos:

(i) Conocer cuál es el grado de liberalización del sector de los servicios funerarios en cada municipio. Esto se realiza a partir de:

[27] Teniendo en cuenta la tasa de mortalidad de Catalunya, en una población de 5.000 habitantes se producen, por término medio, 44 muertes al año. Estas defunciones podrían ser cubiertas perfectamente por una sola empresa funeraria que disponga de una infraestructura mínima, exigida por la Ordenanza del municipio o por el Decreto supletorio.

- Conocer cuál es el número de empresas funerarias autorizadas en cada municipio por parte de los ayuntamientos.

- Analizar los requisitos que las Ordenanzas de cada uno de los municipios exigen para autorizar a una empresa funeraria a operar. Se analizará hasta qué punto estos requisitos constituyen "barreras" más o menos salvables. Es decir, se determinará si estos requisitos pueden constituir restricciones a la libre competencia en el mercado y en qué grado (restricciones leves, medias o graves).

(ii) Determinar cuál es la implantación de las diferentes empresas funerarias en el territorio catalán y cuál ha sido la competencia, a nivel territorial, entre los diferentes operadores.

A continuación se resumen, pues, los resultados obtenidos en el estudio.

4.1. Grado de liberalización del sector de los servicios funerarios en Catalunya

Las empresas funerarias más importantes de Catalunya, según facturación, son Servicios Funerarios de Barcelona S.A. (SFB), Cabré Junqueras S.A., Funeraria de l'Hospitalet, S.A. y Funeraria Poch, que fue adquirida por el Grupo Intur Servicios Funerarios, S.L.

Tabla 4 . Empresas funerarias con mayor facturación a nivel estatal

Empresas	Facturación 2003 (millones de €)
Intur Servicios Funerarios, S. L. (+ 49 % SFB)	114,29
Funespaña (+EMSFM, S. A.)	82,86
Empresa Mixta de Servicios Funerarios de Madrid, S. A. (EMSFM)	58,52
Serveis Funeraris de Barcelona, S. A. (SFB)	50,84
Servicios Especiales, S. A.	27,58
Cabré Junqueras, S. A.	8,55
Funeraria Gijonesa, S. A.	8,12
Segyresa	7,85
Funeraria de L'Hospitalet, S. A.	7,18
Empresa Funeraria Municipal, S. A.	6,57
Funeraria Nuestra Señora Remedios, S. L.	6,49

Fuente: El Mundo a partir de la información de la Base de datos SABI (Informe PwC).

La Tabla anterior pone de relieve que 3 de las 9 principales empresas funerarias del Estado son catalanas; y que 6 de estas 9 empresas prestan servicios en Catalunya.

A continuación se analiza el grado de liberalización del sector de los servicios funerarios en Catalunya que vendrá expresado por el número de empresas funerarias que cada Ayuntamiento ha autorizado en su municipio y por el carácter más o menos restrictivo de los requisitos establecidos en las Ordenanzas municipales para autorizar a una empresa funeraria a operar.

4.1.1. Número de empresas funerarias autorizadas en cada municipio

Como ya se ha comentado anteriormente, se han incluido en el estudio aquellos municipios de Catalunya que tienen una población superior a 20.000 habitantes. Cincuenta y cinco municipios superan este umbral y representan el 70% de la población total de Catalunya. La Tabla 5 resume los resultados obtenidos por el estudio de la DGDC.

Tabla 5. Número de empresas funerarias autorizadas en los municipios de Catalunya analizados

	1 funeraria	2 funerarias	3 funerarias	Total
Número de municipios	42	7	2	51
% s/ total municipios	82,35%	13,73%	3,92%	100,00%
Número de habitantes (*)	2.714.913	223.643	105.537	3.044.093
% s/ total habitantes	89,19%	7,35%	3,47%	100,00%
	Badalona, Barberà del Vallès, Blanes, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Esparreguera, Esplugues de Llobregat, Gavà, Girona, Granollers, Hospitalet de Llobregat, Igualada, Lleida, Lloret de Mar, Martorell, Masnou, Mataró, Molins de Rei, Mollet del Vallès, Montcada i Reixac, Olesa de Montserrat, Pineda de Mar, Prat de Llobregat, Premià de Mar, Reus, Ripollet, Rubí, Sabadell, Salt, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Gramenet, Santa Perpètua de Mogoda, Sitges, Tarragona, Terrassa, Valls, Vic, Viladecans, Vilanova i la Geltrú.	Barcelona, Cambrils, Cornellà de Llobregat, Olot, Sant Pere de Ribes, Tortosa, Vendrell.	Figueres, Manresa	

(*) La población del municipio de Barcelona no se ha incluido en la Tabla porque la desaparición del monopolio barcelonés ha sido muy reciente (febrero del 2006) y el Estudio analiza el efecto de la liberalización en el sector diez años después de la aprobación del Real Decreto Ley 7/1996.

Fuente: Estudio realizado por la DGDC, el año 2005, a los municipios de Catalunya que tenían una población superior a 20.000 habitantes el año 2004.

La tabla anterior muestra que en la mayor parte de los municipios analizados[28] (42 municipios) sólo puede operar una sola empresa funeraria (82,35% de los municipios). Por lo tanto, todos estos municipios presentan una situación de monopolio de hecho en la prestación de servicios funerarios. Se trata de municipios relativamente grandes ya que representan un porcentaje de población respecto del total de municipios analizados superior (un 89,19%, excluyendo Barcelona).

Además, hay que tener en cuenta que el hecho que un Ayuntamiento haya autorizado a operar a más de una empresa funeraria no significa que el mercado no se rija, en la práctica, por un monopolio:

(i) En algunos casos, en el municipio sólo presta servicio una empresa funeraria, aunque el Ayuntamiento, en su momento y por diferentes motivaciones, hubiera autorizado la prestación de servicios a alguna otra empresa de pompas fúnebres.

(ii) Dos ejemplos claros son el municipio del Vendrell, donde sólo opera la Funeraria Selva porque la otra empresa funeraria cerró la oficina de atención al cliente hace unos cuatro años y no presta servicios en este municipio. Y el municipio de Figueres donde una de las tres empresas dadas de alta, en la práctica, no presta servicios.

Teniendo en cuenta los hechos anteriores, la Tabla 5 quedaría convertida en la Tabla 6:

[28] Del total de Ayuntamientos requeridos (55), 3 no han contestado. Se trata de los ayuntamientos de Sant Andreu de la Barca, Sant Cugat del Vallès y Vilafranca del Penedès. Un Ayuntamiento ha contestado que no existe ninguna empresa funeraria autorizada en su municipio (Sant Adrià del Besòs).

Tabla 6. Número de empresas funerarias autorizadas en los municipios de Catalunya analizados

	1 funeraria	2 funerarias	3 funerarias	Total
Número de municipios	43	7	1	51
% municipios	84,31%	13,73%	1,96%	100,00%
Número de habitantes (*)	2.743.060	232.528	68.505	3.044.093
% s/ total habitantes	90,11%	7,64%	2,25%	100,00%
	Badalona, Barberà del Vallès, Blanes, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Esparreguera, Esplugues de Llobregat, Gavà, Girona, Granollers, Hospitalet de Llobregat, Igualada, Lleida, Lloret de Mar, Martorell, Masnou, Mataró, Molins de Rei, Mollet del Vallès, Montcada i Reixac, Olesa de Montserrat, Pineda de Mar, Prat de Llobregat, Premià de Mar, Reus, Ripollet, Rubí, Sabadell, Salt, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Gramenet, Santa Perpètua de Mogoda, Sitges, Tarragona, Terrassa, Valls, Vendrell, Vic, Viladecans, Vilanova i la Geltrú.	Barcelona, Cambrils, Cornellà de Llobregat, Figueres, Olot, Sant Pere de Ribes, Tortosa.	Manresa	

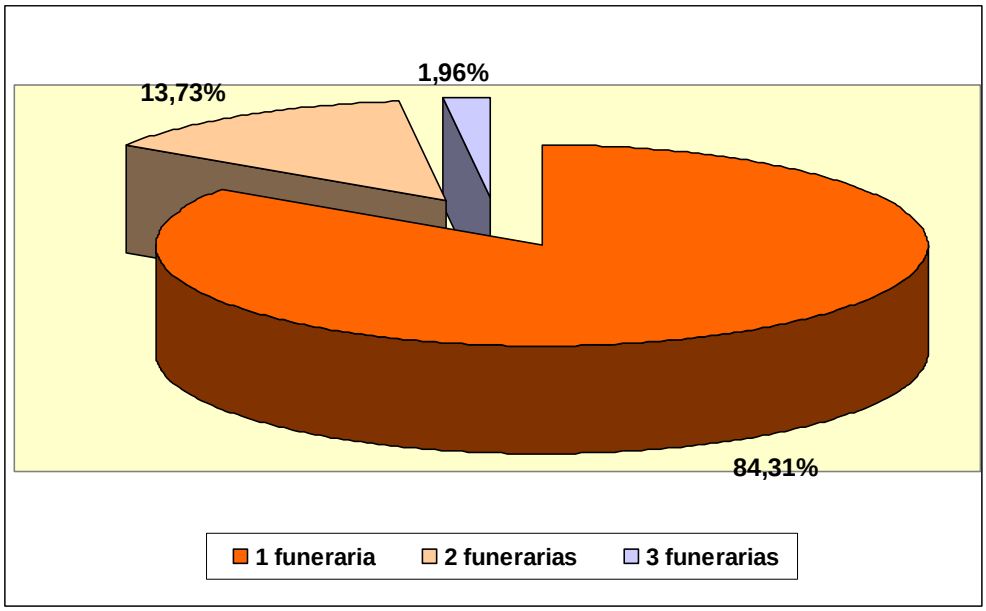
(*) La población del municipio de Barcelona no se ha incluido en la Tabla porque la desaparición del monopolio barcelonés ha sido muy reciente (febrero 2006) y el Estudio analiza el efecto de la liberalización en el sector 10 años después de la aprobación del Real Decreto Ley 7/1996.

Fuente: Estudio realizado por la DGDC, el año 2005, a los municipios de Catalunya que tenían una población superior a 20.000 habitantes el año 2004.

Si expresamos gráficamente los resultados anteriores obtenemos el Gráfico 2, que figura a continuación, que muestra que, en el 84,31% de los municipios analizados, que son municipios relativamente grandes pues concentran un porcentaje superior de población (el 90,11% de la población de los municipios analizados, excluyendo Barcelona), sólo opera una empresa de pompas fúnebres.

En consecuencia, se puede afirmar que, diez años después de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 7/1996, no se ha producido la liberalización que éste pretendía: las empresas de pompas fúnebres han conseguido continuar el tradicional monopolismo en sus municipios.

Gráfico 2. Distribución de los municipios de Catalunya analizados según el número de funerarias autorizadas



Fuente: Estudio realizado por la DGDC, el año 2005, a los municipios de Catalunya que tenían una población superior a 20.000 habitantes el año 2004

A esta misma conclusión llega un Informe reciente elaborado por el Tribunal de Cuentas[29], que analiza el grado de liberalización del sector funerario en todo el Estado español. El informe concluye que de los 13 municipios ubicados en Catalunya analizados, en 11 de ellos operaba una sola empresa funeraria, con lo cual en un 84,6% de los municipios de Catalunya analizados existía un monopolio de hecho. Según el estudio, que analiza la situación del sector funerario en toda España, Catalunya es la Comunidad Autónoma en la que existe un mayor grado de concentración del mercado.

La Tabla 7 que figura a continuación, compara los resultados obtenidos por el Estudio de la DGDC (2005) realizado en los municipios de Catalunya con una población superior a 20.000 habitantes el año 2004 (55 municipios) con los resultados del informe del Tribunal de Cuentas, mencionado anteriormente (Julio 2006), llevado a cabo en las capitales de provincia y municipios de España con una población superior a 75.000 habitantes (87 municipios, relativos a diferentes CCAA).

[29] Tribunal de Cuentas. *Informe de fiscalización de la gestión de servicios funerarios y de cementerios* (20 de julio del 2006).

Tabla 7. Comparativa del grado de liberalización de los servicios funerarios en Catalunya vs. España (Estudio DGDC vs. Estudio Tribunal de Cuentas)

		1 funeraria	2 funerarias	3 funerarias	Más de 3 funerarias	Total
Catalunya	Nº municipios	43	7	1	0	51
	% municipios	84,31%	13,73%	1,96%	0%	100%
	Nº habitantes (1)	2.743.060	232.528	68.505	0	3.044.093
	% habitantes	90,11%	7,64%	2,25%	0%	100%
España	Nº municipios	15	10	13	33	71
	% municipios	21,13%	14,08%	18,31%	46,48%	100%
	Nº habitantes (2)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	% habitantes	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

(1) La población del municipio de Barcelona no se ha incluido en la tabla porque la desaparición del monopolio barcelonés ha sido muy reciente (febrero del 2006) y el Estudio analiza el efecto de la liberalización en el sector 10 años después de la aprobación del Real Decreto Ley 7/1996.

(2) El Estudio del Tribunal de Cuentas no especifica cuáles son estos municipios. Por tanto, no es posible conocer la población que representan los municipios de cada uno de los grupos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del Estudio de la DGDC (2005) en Catalunya y del *"Informe de fiscalización de la gestión de servicios funerarios y de cementerios"* del Tribunal de Cuentas (Julio 2006) en todo el Estado español.

La Tabla 7 muestra que, respecto a los servicios funerarios, la mayor parte de los municipios de Catalunya analizados por el estudio de la DGDC (un 84% de ellos) se encuentran en una situación de monopolio de hecho, mientras que esta situación sólo se produce en un 21% de los municipios del Estado español analizados por el estudio del Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, en Catalunya, ninguno de los municipios analizados por el estudio de la DGDC tiene más de 3 empresas funerarias mientras que, según el estudio del Tribunal de Cuentas, en España este hecho sucede en el 46% de los municipios analizados. Por lo tanto, se puede afirmar que en Catalunya la competencia del sector de los servicios funerarios es mucho más débil que en otras Comunidades Autónomas del Estado español.

Las cifras anteriores presentan un cierto sesgo porque los dos estudios que se comparan han fijado umbrales de población diferentes para seleccionar los municipios que forman parte de la muestra de análisis[30]. De todos modos, si estudiamos una submuestra de la muestra analizada por la DGDC, formada por los municipios que tienen más de 75.000 habitantes, siguiendo el mismo criterio del estudio del Tribunal de Cuentas, obtenemos 13 municipios, de los cuales en 11 de ellos sólo opera una empresa funeraria (84,61% de los

[30] Municipios con una población superior a 75.000 habitantes y capitales de provincia en el estudio del Tribunal de Cuentas y municipios con una población superior a 20.000 habitantes en el Estudio de la DGDC

municipios) y en 2 de ellos dos empresas funerarias (15,38%). Por lo tanto, se llega a la misma conclusión respecto del bajo nivel de competencia del sector de los servicios funerarios en Catalunya, comparado con el conjunto del Estado español.

A continuación analizaremos otro indicador que mide el grado de liberalización de los servicios funerarios. Se trata del número de operadores existente teniendo en cuenta la población del municipio (número de empresas funerarias por cada 100.000 habitantes). Teniendo en cuenta que en Catalunya la media de la tasa mortalidad de los últimos años ha sido del 8,9 por mil habitantes, en 100.000 habitantes, se producirían 890 defunciones. Esto implica que si operaran 2,44 empresas funerarias[31] se cubriría toda la demanda ya que cada empresa funeraria haría un servicio al día. En este sentido, un ratio inferior a 2 significaría un número excesivamente bajo de empresas de pompas fúnebres en el municipio.

De la muestra del estudio de la DGDC, se han considerado sólo aquellos municipios catalanes con una población superior a 50.000 habitantes para hacer más precisa la comparativa posterior con el estudio del Tribunal de Cuentas, referido a todo el Estado español, que sólo considera los municipios con una población superior a 75.000 habitantes. La tabla 8 resume los resultados del estudio de la DGDC, que hacen referencia a Catalunya.

Tabla 8. Número de empresas funerarias por cada 100.000 habitantes en los municipios de Catalunya analizados (municipios con población superior a 50.000 habit.)

	Nº funerarias	Población 2004	Nº funerarias/100.000 hab.
Manresa	3	68.505	4,38
Cornellà de Llobregat	2	83.327	2,40
Mollet del Vallès	1	50.691	1,97
Castelldefels	1	53.964	1,85
Cerdanyola del Vallès	1	56.065	1,78
Granollers	1	56.456	1,77
Vilanova i la Geltrú	1	59.409	1,68
Viladecans	1	60.033	1,67
El Prat de Llobregat	1	63.148	1,58
Rubí	1	66.425	1,51
Sant Boi de Llobregat	1	80.636	1,24
Girona	1	83.531	1,20
Reus	1	96.642	1,03
Mataró	1	114.114	0,88
Santa Coloma de Gramenet	1	116.503	0,86
Lleida	1	119.935	0,83
Tarragona	1	123.584	0,81
Terrassa	1	189.212	0,53
Sabadell	1	193.338	0,52
Badalona	1	214.874	0,47
L'Hospitalet de Llobregat	1	250.536	0,40
Barcelona	2	1.578.546	0,13

Bajo número de empresas funerarias

Fuente: Estudio realizado por la DGDC, en el año 2005, en los municipios de Catalunya que tenían una población superior a 20.000 habitantes el año 2004.

[31] Resultado del cálculo 890 defunciones/ 365 días.

La Tabla 9 compara los resultados obtenidos en Catalunya con los relativos a toda España, procedentes del estudio del Tribunal de Cuentas. La tabla muestra que en Catalunya el grado de liberalización del sector de los servicios funerarios es inferior al de España: en Catalunya el 91% de los municipios analizados tiene un ratio "número de empresas funerarias por cada 100.000 habitantes" inferior a 2, mientras que en España sólo lo tienen el 49% de los municipios.

Tabla 9. Comparativa del número de empresas funerarias por cada 100.000 habitantes de Catalunya vs. España

	Catalunya		España	
	Nº funerarias	%	Nº funerarias	%
Ratio inferior a 0,5	3	13,64%	5	7,04%
Ratio entre 0,5 y 1	6	27,27%	7	9,86%
Ratio entre 1 y 1,5	3	13,64%	16	22,54%
Ratio entre 1,5 y 2	8	36,36%	7	9,86%
Ratio entre 2 y 3	1	4,55%	10	14,08%
Ratio entre 3 y 5	1	4,55%	10	14,08%
Ratio superior a 5	0	0%	16	22,54%
	22	100%	71	100%

91% 49%

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del Estudio de la DGDC (2005) en Catalunya y del *"Informe de fiscalización de la gestión de servicios funerarios y de cementerios*" del Tribunal de Cuentas (Julio 2006) en todo el Estado español.

Datos de Catalunya relativos a municipios con una población superior a 50.000 habitantes y datos de España relativos a municipios con una población superior a 75.000 habitantes.

Otros estudios llegan a conclusiones similares, respecto al grado de liberalización del sector funerario:

(i) Un Estudio de PriceWaterhouse Coopers[32] afirma que existen diferencias significativas entre las diferentes Comunidades Autónomas respecto al número de empresas funerarias que operan en relación con la población existente.

Según este estudio, Catalunya figura como una de las Comunidades Autónomas con un menor grado de liberalización del sector de los servicios funerarios, si

[32] PriceWaterhouse Coopers. "*Los servicios funerarios integrales en España. Claves de un sector en transformación*" (Octubre del 2004).

tomamos en consideración el ratio número de empresas funerarias existentes por cada 100.000 habitantes (véase la Tabla 10). De todos modos, estos resultados, a diferencia de los de la Tabla 9, no tienen en consideración la dimensión media que tienen las poblaciones de cada Comunidad Autónoma.

Tabla 10. Número de empresas funerarias por cada 100.000 habitantes - total Catalunya vs. España

	Nº Habitantes	Nº funerarias	Nº funerarias/ 100.000 hab.
Andalucía	8.000.000	500	6,3
Catalunya	6.000.000	65	1,1
España	40.500.000	2.500	6,2

Fuente: PriceWaterhouse Coopers. *Los servicios funerarios integrales en España: las claves de un sector en transformación* (Octubre del 2004). Datos de población del censo del año 2001.

(ii) Un informe del TDC (expediente de concentración INTUR/EURO STEWART)[33] manifiesta, en la conclusión cuarta, que (el subrayado es nuestro):

"Los servicios funerarios cuentan cono una regulación estatal, autonómica y local incoherente y restrictiva de la competencia. La normativa sobre transporte de cadáveres resulta incongruente y el resultado es un territorio español dividido en compartimentos estancos. La pretendida liberalización promovida a través del Real Decreto-Ley 7/1996 no ha seguido las pautas marcadas por este Tribunal en 1994, consecuencia de lo cual los monopolios que pretendía erradicar han sido sustituidos en los más de los casos por empresas atrincheradas en sus respectivos municipios al amparo de una normativa que aún se encuentra viciada por una intervención desproporcionada en una actividad privada."

4.1.2. Requisitos exigidos por los ayuntamientos para autorizar empresas funerarias

*4.1.2.1. **Introducción***

Una vez constatada la falta de concurrencia de empresas en el sector de los servicios funerarios en Catalunya, hace falta averiguar qué es lo que la ha provocado, teniendo en cuenta que el sector ha sido, tradicionalmente, un sector económico con una elevada intervención administrativa y que la prestación de los servicios funerarios se realizaba, antes del Decreto de liberalización, en régimen de monopolio.

Es decir, dado que ha quedado patente que para hacer el tránsito de una situación de monopolio a una situación de competencia hay que superar importantes resistencias, se

[33] Informe de TDC nº. C85/04, INTUR/EURO STEWART.

tiene que averiguar, en este punto, qué obstáculos han impedido e impiden actualmente la existencia de una concurrencia de empresas en este sector.

Una importante fuente generadora de barreras puede ser el régimen de autorizaciones municipales para la prestación de servicios funerarios. El hecho que en 43 de los 51 municipios más poblados de Catalunya sólo esté autorizada la prestación de los servicios a una empresa funeraria[34] indica que, como mínimo, alguno de los requisitos exigidos por las Ordenanzas municipales sólo puede ser satisfecho por una empresa funeraria, que es la empresa que ya opera en el municipio.

Hay que tener presente que el régimen de autorizaciones se configuró por el Real Decreto Ley 7/1996 como un sistema que permitiría obtener la correspondiente autorización a todas las empresas que reunieran los requisitos objetivos exigidos, aunque éstos no eran citados por el Real Decreto mencionado, sino que eran determinados por las Ordenanzas municipales de servicios funerarios. Con el fin de averiguar cuáles son estas barreras u obstáculos, se han obtenido las Ordenanzas municipales que regulan los servicios funerarios en los ayuntamientos objeto de estudio y se ha analizado con detalle su contenido.

*4.1.2.2. **Principales requisitos de las Ordenanzas municipales de servicios funerarios***

Antes de entrar a comentar los requisitos presentes en las Ordenanzas municipales analizadas, hay que comentar que la Diputación de Barcelona entregó a todos los municipios de la provincia una Ordenanza-tipo de los servicios funerarios[35].

(i) El texto de esta Ordenanza-tipo contiene todos los requisitos "estándar" que se exigen para la obtención de la autorización por parte de una empresa funeraria, requisitos que posteriormente son citados en las Ordenanzas municipales de servicios funerarios.

(ii) En esta Ordenanza-tipo figuran dos de los elementos más restrictivos para la entrada de un nuevo operador en un municipio, tal como se verá más adelante: (i) la exigencia a la empresa funeraria de disponer de un tanatorio permanente en el término municipal (art. 23 B) y (ii) el requerimiento de que el planeamiento urbanístico municipal tendrá que contener las previsiones necesarias para que los servicios funerarios se puedan prestar en suelo apto a dichos efectos.

A continuación se resumen las principales conclusiones que se han extraído del análisis de las Ordenanzas municipales de los municipios catalanes analizados:

(i) Los requisitos exigidos para la obtención de la correspondiente autorización son, en general, los mismos en los diferentes municipios, aunque difieren

[34] Ver la Tabla 6.

[35] BOPB nº. 112, de 10 de mayo de 1997.

cuantitativamente, es decir, varían en el número concreto de bienes exigidos. Estos requisitos, que tiene que cumplir cualquier nuevo operador, son los siguientes:

- Tener solvencia financiera: las empresas funerarias tienen que acreditar un capital mínimo determinado en cada ordenanza y una fianza o garantía.
- Disponer de tanatorio permanente dentro del término municipal que incluya salas de velatorio, almacén de féretros, local para el estacionamiento de vehículos, etc.
- Disponer de vehículos adecuados para el traslado de cadáveres.
- Disponer de un número mínimo de reserva de féretros.
- Disponer de los medios necesarios para la desinfección de vehículos, utensilios, ropas y otro material necesario.
- Disponer de un número mínimo de personal para la conducción y administración del servicio.

(ii) Respecto a los requisitos que impiden la concurrencia de empresas en este mercado:

- Los requisitos de solvencia financiera, los medios necesarios para la desinfección de algunos materiales y un número mínimo de personal, no presentan, en general, grandes dificultades para ser cumplidos por toda empresa funeraria que no tenga una dimensión muy reducida (excepto en algunos casos como en la Ordenanza de Granollers que exige un capital mínimo de 500.000.000 de pesetas).
- El número mínimo de féretros tampoco es un requisito que constituya una barrera de entrada importante para nuevos competidores porque no supone un coste muy importante para la empresa funeraria. El Reglamento de policía sanitaria mortuoria establece que, a excepción de los cadáveres en los que la causa de la muerte esté relacionada con determinadas enfermedades relacionadas en el anexo del Reglamento, el féretro puede estar construido con madera, aglomerado, u otro material biodegradable.
- Respecto a los vehículos adecuados para el traslado de cadáveres, los requisitos[36] que establece el Reglamento catalán de policía sanitaria mortuoria tampoco suponen ninguna barrera de entrada importante para las nuevas empresas que quieran prestar servicios funerarios.

[36] El Reglamento establece las siguientes características para los vehículos funerarios: (a) La distancia existente desde el final de la cabina del conductor hasta la puerta de detrás del vehículo, es decir, el habitáculo, tiene que ser suficiente para contener el féretro y facilitar su manipulación, (b) La separación de la cabina y el habitáculo tiene que ser estanca y (c) El habitáculo del féretro, incluso los elementos de ornamento, tienen que ser construidos con material impermeable y de fácil limpieza y desinfección.

- Por último, la exigencia de disponer de tanatorio en el término municipal sí que puede limitar significativamente la entrada de nuevos competidores.

Los requisitos anteriores, presentes en las Ordenanzas municipales, que tienen que ser cumplidos por toda empresa que quiera ser autorizada para operar, se han clasificado en función de su grado de dificultad para ser cumplidos. Así se ha considerado que los requisitos pueden constituir restricciones leves, medias o graves a la libre competencia, según su dificultad para ser superados por un nuevo operador que quiera entrar en el mercado.

A priori, los requisitos que se han considerado más restrictivos son la exigencia de disponer de un tanatorio en el municipio así como de una experiencia mínima en el sector. Los que suponen restricciones de carácter medio son la exigencia de disponer de un capital mínimo y del depósito de una garantía, aunque obviamente dependerá del valor exigido. Y los que implican restricciones de carácter leve son las exigencias respecto del número de personal, el número de vehículos y el número mínimo de féretros. Véase la Tabla 11 a continuación.

Tabla 11. Grado de restricción de los principales requisitos exigidos por las Ordenanzas de servicios funerarios

Fuente: Elaboración propia

Una vez establecida la clasificación de los requisitos según el grado de restricción que suponen, se analiza a continuación el contenido de las Ordenanzas municipales de los servicios funerarios correspondientes a los 7 municipios más poblados de Catalunya que formaban parte de la muestra de ayuntamientos analizados por el estudio de la DGDC.

La Tabla 12 resume el contenido de las Ordenanzas de estos municipios e incorpora el concepto cobertura de la demanda, definido como el porcentaje de defunciones del municipio del año 2004 (demanda) que se pueden atender con las salas de velatorio exigidas en la Ordenanza municipal correspondiente (oferta mínima)[37]. El concepto presupone que las defunciones se distribuyen de forma lineal a lo largo del año dado que

[37] El cálculo es el siguiente: (nº salas de velatorio * 365 días) / nº defunciones año 2004

las variaciones intermensuales no son muy elevadas (variación media de un 9%), salvo algún mes concreto en que las variaciones respecto de la media pueden ser más altas (hasta un 35%). Este concepto nos permite valorar si el número de salas de velatorio exigidas por la Ordenanza municipal es excesivo, o bien si está justificado teniendo en cuenta el número de defunciones del municipio en cuestión.

Tabla 12. Requisitos presentes en las Ordenanzas Municipales analizadas

		Badalona	Barcelona	L'Hospitalet de Llobr.	Lleida	Sabadell	Tarragona	Terrassa
Cobertura demanda	Defunciones 2004	1.520	15.575	1.889	1.067	1.575	942	1.475
	Salas de velatorio	3	12	6	5	5	6	8
	Cobertura demanda	72%	28%	116%	171%	116%	232%	198%
Requisitos	Tanatorio en el municipio	Sí	(1)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Experiencia mínima	cinco años	cinco años			cinco años	cinco años	
	Capital mínimo	40 M pts. (2)	100 M pts. (2)	50 M pts.	30 M pts.	20 M pts.	70 M pts.	10 M pts.
	Garantía a dipositar	40 M pts. (2)	100 M pts. (2)	10 M pts.	30 M pts.	7.5 M pts.		50 M pts.
	Aparcamiento (4)	50	100	12		10	18	16
	Almacén (5)	300	200	157	250	262	300	200
	Personal	1 pers. (12)	2 pers. (12)	11	14 pers. (12)	17	12	adecuado
	Dentro el tanatorio (8)	(4) y (5)	(4) cerca	(4) y (5)	(5)	(5)	(4) y (5)	(5)
	Traslado (9)	Sí		Sí		Sí	Sí	Sí
	Traslado (10)	Sí	Sí	Sí		Sí		
	Otros requisitos	(6)		(7)	(11)			

NOTAS:

(1) No exige que el tanatorio esté situado en el término municipal, pero sí en la área metropolitana. El art. 13 establece que la empresa funeraria tiene que "Disponer de salas de velatorio o tanatorios dentro de una ubicación que urbanísticamente esté clasificada como equipamiento sanitario asistencial, con llaves 7a o 7b, en el Plan general metropolitano de ordenación o en otros instrumentos urbanísticos que lo desarrollen."

(2) La ordenanza exige un capital mínimo desembolsado a las personas jurídicas, y una garantía a las personas individuales

(3) Fondos propios

(4) La funeraria tiene que disponer de un espacio de aparcamiento de vehículos con un mínimo de plazas determinado per la ordenanza

(5) La funeraria tiene que disponer de un almacén con una capacidad mínima de ataúdes determinada por la ordenanza

(6) Los tanatorios tienen que disponer de horno crematorio, la funeraria deberá de obtener el permiso de entierro antes de comenzar cualquier otra prestación funeraria, y el tanatorio debe estar separado al menos 500 metros de cualquier edificio destinado a viviendas con una población residente de más de 99 personas

(7) Si en una instalación prestan servicios más de una empresa funeraria, esta instalación deberá cubrir todos los requisitos individuales de cada empresa de forma que el resultado final sea la suma de todos los requisitos

(8) Si la ordenanza exige que dentro del tanatorio tiene que haber un aparcamiento (4) o un almacén (5)

(9) En caso de traslado del cadáver a otros municipios, la ordenanza exige que sólo puede ser destinado al enterramiento o la incineración

(10) En caso de traslado del cadáver a otro municipio, la ordenanza exige que el suministro del ataúd y el acondicionamiento sanitario sea realitzado por la funeraria autorizada por el Ayuntamiento de origen del transporte

(11) El tanatorio no puede estar situado cerca ni en el interior de centros clínicos o hospitalarios, de residencies de la tercera edat o de cualquier otro centro de naturaleza parecida

(12) La empresa dispondrá de un número mínimo determinado por la ordenanza de personas capacitadas y tituladas para la realización de prácticas sanitarias o de tanatopraxia. La empresa también tiene que disponer de otras personas que permitan cubrir de forma adecuada las necesidades del servicio

Fuente: Estudio realizado por la DGDC, el año 2005, a los municipios de Catalunya que tenían una población superior a 20.000 habitantes el año 2004.

Las principales conclusiones que se desprenden de la tabla anterior son:

(i) La heterogeneidad en el número concreto exigido de cada uno de los requisitos.

(ii) En cuanto a la cobertura de la demanda, se concluye que:

- Se exige un elevado número de salas de velatorio. Esto implica que, en algunos municipios, con el número mínimo de salas exigido por las Ordenanzas municipales no sólo se pueda atender toda la demanda del municipio sino que haya capacidad sobrante.

  Como estos requisitos son exigidos a todas y cada una de las funerarias que operan o que quieran operar en el municipio, se produce, obviamente una ineficiencia en la utilización de estas infraestructuras.

- A título de ejemplo, Lleida, Tarragona y Terrassa tienen una cobertura de la demanda de 171%, 232%, 198%, respectivamente. Por lo tanto, en estos casos, los requisitos exigidos son desproporcionados teniendo en cuenta la población y el número de defunciones del municipio. En este sentido, se puede afirmar que constituyen restricciones a la libre competencia no justificables.

- Tal como se ha comentado anteriormente, las fluctuaciones de la mortalidad a lo largo del año no justifican esta exigencia porque las variaciones no son muy elevadas (en el período 2002-2004, éstas han sido de un 9% intermensual llegando, en algún caso muy puntual, a un máximo de un 35%).

- Este hecho comporta que los potenciales operadores sean reticentes a entrar en este mercado, dado que tendrán que construir una nueva infraestructura que estará infrautilizada.

(iii) Por último, comentar que existe un precedente de una sentencia que anula parcialmente el contenido de una Ordenanza municipal.

La sentencia de la Sala Contenciosa-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (sección 5ª), de fecha 28 de octubre del 2002 (JUR 2002/276068), anuló parcialmente la Ordenanza municipal de Lleida, en los aspectos siguientes:

- El requisito de exigir una experiencia mínima de cinco años en poblaciones que cuenten con una población de, al menos, 80.000 habitantes. Este requisito fue anulado porque impide el acceso a empresas que no tengan la experiencia requerida, aunque sean muy solventes y cuenten con medios materiales más que suficientes y con personal bien preparado. Se limita, pues, de manera injustificada, los principios de libre concurrencia y de igualdad.

- La exigencia, en caso de traslado de cadáver, de que los féretros sean siempre suministrados por la empresa autorizada en el término municipal de Lleida. El Tribunal argumenta que no comprende como se puede obligar a una persona que reside en un municipio diferente de Lleida, que está en una situación difícil por la muerte de un familiar, y que escoge a una funeraria de la localidad de residencia para que proceda a la conducción a otro municipio, a que tenga que elegir un féretro de las empresas autorizadas en Lleida. Es una exigencia que sólo tiene como finalidad proteger a las empresas autorizadas en Lleida fomentando, indirectamente, el monopolio que trata de eliminar la legislación liberalizadora.

*4.1.2.3. **Utilización de los servicios de tanatorio***

La utilización del tanatorio para velar los cadáveres es una práctica cada vez más habitual. Las familias han cambiado, por razones de comodidad, la práctica tradicional de velar el cadáver en el domicilio por el velatorio en el tanatorio. En este sentido, el velatorio del cadáver en el domicilio prácticamente ha desaparecido en los municipios grandes y medios.

La rapidez en la implantación de este nuevo servicio, que se ha producido en sólo unas pocas décadas, ya fue comentada en un informe del TDC del año 2004[38]:

> *"El primer tanatorio se construyó en Barcelona en 1969. En la actualidad existen 400 tanatorios, siendo el mayor de ellos el Tanatorio Sur de Madrid, con 60 salas. Por Comunidades Autónomas Catalunya cuenta con 91 tanatorios, Castilla-León con 52, Galicia con 36, Valencia con 35 y Navarra con 24. La distribución de los tanatorios en función del número de habitantes es bastante desigual: Navarra cuenta con 4,32 por cada 100.000 habitantes mientras la tasa en Galicia apenas alcanza la unidad. De acuerdo con el notificante se están construyendo 125 nuevos tanatorios en España".*

Respecto a otros países de Europa, aunque España tiene actualmente un número de tanatorios inferior al de Francia y Reino Unido, el ritmo actual de construcción de nuevos tanatorios la situará, a medio plazo, al nivel de Francia (teniendo en cuenta la población y, por lo tanto, el número de servicios anuales). Italia tiene todavía un escaso número de tanatorios y países como Austria, Alemania o los países escandinavos tienen un concepto diferente de tanatorio.

España dispone de tanatorios con gran capacidad (10 o más salas de velatorio) para atender una demanda múltiple al día, que son estructuras que no son comunes en otros países de Europa y, según información del sector[39], con un nivel de calidad superior a la de estos países.

---

[38] Informe del TDC nº. C85/04, INTUR/EURO STEWART.

[39] Entrevista con Josep Cornet aparecida en la "revista Funeraria".

Respecto a Catalunya, el número de tanatorios se ha duplicado en 7 años (1996-2003)[40], pasando de una cuarentena a noventa y tres tanatorios, consecuencia tanto del cambio de hábitos de los usuarios en el velatorio de los difuntos, que ya se ha comentado, como de las exigencias de las ordenanzas municipales.

En definitiva, dado el incremento en la utilización de los servicios de tanatorio por parte de los ciudadanos, esta Dirección General considera oportuno que los poderes públicos, mediante la normativa pertinente, garanticen que los ciudadanos puedan disponer de servicios de tanatorio adecuados. Ahora bien, hay que evitar que la regulación implique, por una parte, una multiplicación irracional del número de tanatorios, con la consecuente ineficiencia que eso comporta y, por otra parte, un mantenimiento y favorecimiento de los monopolios locales ya existentes.

Como ejemplo de este incremento irracional del número de tanatorios, se adjunta la Tabla 13 que ilustra dos casos en que opera más de una empresa funeraria: el de la comarca del Bages (en el municipio de Manresa) y el del municipio de Barcelona. La Tabla muestra que en los tres años analizados (1995, 2006 y 2007) existe un exceso de oferta de salas de velatorio teniendo en cuenta el número de defunciones que se producen y que este exceso de oferta se incrementa significativamente en el tiempo, debido al gran crecimiento de la oferta de salas de velatorio, que no se corresponde con la evolución de la demanda.

Tabla 13. Evolución de la cobertura de la demanda de la comarca del Bages y de Barcelona

	COMARCA BAGES			MUNICIPIO BARCELONA	
	1995	**2006**	**2007**	**1995**	**2006**
Defunciones *	1.461	1.673	1.691	16.814	16.727
Salas de velatorio	8	24	28	56	94
Cobertura	**200%**	**524%**	**604%**	**122%**	**205%**

* Las defunciones de los años 2006 y 2007 son una previsión.

Fuente: Defunciones procedentes del IDESCAT y resto de la información procedente de entrevistas con agentes del sector.

Este exceso de oferta también se observa en la Tabla 14 que contiene la cobertura de la demanda de los municipios de Catalunya más poblados. En todos los casos, considerando las defunciones de los años 2003 y 2004, los tanatorios existentes tienen una sobrecapacidad importante ya que la cobertura de la demanda es superior al 100%. Es decir, las salas de velatorio existentes no sólo cubren la demanda existente sino que tienen una parte importante de capacidad sobrante. Por eso, no tiene sentido que un nuevo operador necesite disponer de un tanatorio permanente, tal como se exige a las ordenanzas municipales, y que, por lo tanto, se tenga que construir un nuevo tanatorio.

[40] Fuente: Dossier Económico de Catalunya, 12-18 de julio del 2003.

Sin embargo, es posible que esta sobrecapacidad tenga una dimensión un poco inferior ya que en los municipios con tanatorio donde hay ubicados hospitales de ámbito supramunicipal (comarcales), puede ser que la funeraria del municipio atienda las defunciones que han tenido lugar en el hospital pero que corresponden a personas de otros municipios que no disponen de tanatorio. De todos modos, el creciente número de poblaciones que disponen de tanatorio hace que cada vez se produzcan menos estas situaciones.

Tabla 14. Cobertura de la demanda de los tanatorios de los municipios más poblados de Catalunya

Municipio	Salas de velatorio en los tanatorios	Defunciones 2003	Defunciones 2004	Cobertura 2003	Cobertura 2004
Mataró	18	843	810	779%	811%
Cornellà de Llobregat	10	644	628	567%	581%
Lleida	14	1.121	1.067	456%	479%
Girona	7	664	621	385%	411%
Sant Boi de Llobregat	6	601	608	364%	360%
L'Hospitalet de Llobregat	15	2.143	1.889	255%	290%
Sabadell	12	1.684	1.575	260%	278%
Tarragona	7	1.004	942	254%	271%
Reus	6	837	821	262%	267%
Terrassa	10	1.462	1.475	250%	247%
Badalona	10	1.687	1.520	216%	240%
Barcelona	74 (SFB) + 20 (SFI)	17.005	15.575	202%	220%
Sta. Coloma de Gramanet	4	986	870	148%	168%

	100% - 250%
	251% - 350%
	> 350%

NOTA: Número de defunciones procedente del IDESCAT y número de salas de velatorio de fuentes diversas.

4.1.2.4. Los tanatorios se convierten en la más importante barrera de entrada en el mercado

Tal como se ha comentado anteriormente, la exigencia de disponer de un tanatorio, presente en las Ordenanzas municipales, es el obstáculo más importante por los siguientes motivos:

(i) La instalación de un tanatorio requiere realizar un gasto muy importante ya que, además del coste de construcción, la empresa tendrá que adquirir el suelo

necesario para hacer la edificación y el precio del suelo en la mayoría de los municipios más poblados de Catalunya es muy elevado.

Además, las Ordenanzas municipales exigen que el tanatorio incluya las instalaciones siguientes:

- Un número determinado de salas de velatorio con una superficie, a veces, determinada por la Ordenanza. Cada sala tendrá que disponer de dos espacios diferentes (uno para la familia y parientes próximos y otro para el túmulo - frigorífico donde se exponga el cadáver).

- Una zona de trabajo integrada por, al menos, tres salas: una para la realización de los trabajos de tanatopraxia, otra como depósito de cadáveres y una tercera para la manipulación de féretros y otro material funerario. En la zona de trabajo se ubicarán los armarios frigoríficos.

- Un almacén de féretros con un mínimo de capacidad determinado por la Ordenanza.

- Unas dependencias de atención al público y servicios comunes.

- Un local para la guarda de vehículos.

- Estacionamiento para vehículos de visitantes de una determinada dimensión.

- A veces, también se exige que el tanatorio disponga de un oratorio que permita sentar un número determinado de personas.

(ii) La instalación de nuevos tanatorios se tiene que realizar en terrenos urbanísticamente adecuados.

- El Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de policía sanitaria mortuoria establece, en el artículo 46, que los planes generales y parciales de ordenación urbana preverán las instalaciones de los depósitos funerarios.

- En este sentido, la jurisprudencia ha considerado que los tanatorios son depósitos de cadáveres y, por lo tanto, se tiene que prever su instalación en los planes citados. El mismo artículo también establece que la autorización de estos depósitos es otorgada por la autoridad municipal[41].

[41] Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Supremo (RJ 1996/3094)

Por lo tanto, para instalar un nuevo tanatorio se tiene que tener en cuenta la normativa urbanística:

- La normativa actual[42] no permite que los tanatorios se construyan en suelo no urbanizable debido al régimen de uso de este tipo de suelo establecido por Ley[43].

- Tampoco permite construir tanatorios en suelo urbanizable no delimitado[44] mientras no se transforme, ya que su régimen de utilización se ajusta al del suelo no urbanizable.

- Para la transformación urbanística de un sector de suelo urbanizable delimitado hacen falta la formulación, tramitación y la aprobación definitiva de un plan parcial urbanístico. Si se trata de suelo urbanizable no delimitado, el plan parcial urbanístico tiene que ser de delimitación (plan parcial urbanístico de delimitación).

- Respecto a los planes parciales urbanísticos de delimitación, la Ley limita la iniciativa privada a la formulación de avances de estos planes. Estos avances sólo tienen carácter orientador para la redacción del plan.

- La formulación, tramitación y la aprobación definitiva de los planes urbanísticos es realizada por las diferentes administraciones públicas. No obstante, la Ley permite, en el artículo 96, la iniciativa privada en la formulación de los planes especiales urbanísticos, planes de mejora urbana y planes parciales urbanísticos. En el siguiente artículo se exige que estos planes: *"además de incluir las determinaciones establecidas con carácter general por esta Ley, deben contener documentación específica referida a: A) La estructura de la propiedad del suelo afectado. B) La viabilidad económica de la promoción. C) los compromisos que se adquieren. D) Las garantías de cumplimiento de las obligaciones contraídas."*

- Por otra parte, el artículo 179 de la citada Ley exige licencia urbanística previa a todos los actos de transformación o utilización del suelo o del subsuelo, de edificación, de construcción o de derribo de obras. En el artículo siguiente se establece que estas licencias se tienen que otorgar de acuerdo con lo que establece la Ley de urbanismo, el planeamiento urbanístico y las ordenanzas

---

[42] La Ley catalana de urbanismo es el Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, de Urbanismo (LCAT 2005\530). El artículo 25 de la Ley de urbanismo clasifica el suelo del territorio en suelo urbano, suelo no urbanizable y suelo urbanizable.

[43] El artículo 47 del Decreto legislativo 1/2005 permite realizar determinadas construcciones en suelo no urbanizable, pero los tanatorios no están incluidos en estas construcciones. Véase también la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Supremo, de 26 de diciembre de 2001 (RJ 2002/1560).

[44] Artículo 52 del Decreto legislativo 1/2005. Respecto al suelo urbanizable, la Ley distingue entre el delimitado y el no delimitado.

municipales que, como ya se ha visto, no tienden a favorecer la entrada de nuevos operadores[45].

- Por lo tanto, en caso de que se quisiera la instalación de un nuevo tanatorio privado, la iniciativa privada tendría que tramitar el plan urbanístico correspondiente especificando que se quiere construir un tanatorio. En este caso, el artículo 97 de la citada Ley exige determinada documentación específica que puede obstaculizar la tramitación de estos planes. Los aspectos más problemáticos son:

  - La justificación de la viabilidad económica de la promoción, porque en el municipio ya habrá instalada otra funeraria que cubre toda la demanda del municipio (y posiblemente incluso tenga una sobrecapacidad importante - recuérdese la Tabla 14 anterior).

  - Las garantías exigidas, que pueden cambiar sustancialmente según el municipio[46], y que tienen que responder también de las sanciones que se puedan imponer en razón de infracciones urbanísticas en materia de ejecución de obras de urbanización y de las indemnizaciones que corresponda eventualmente satisfacer.

  - Las condiciones, modalidades y plazos que se pueden imponer en el acto de aprobación de estos planes.

(iii) Los tanatorios se tienen que ubicar en terrenos en los cuales ya esté previsto que uno de los usos de los terrenos sea el de servicios funerarios.

- Los planes de ordenación urbanística municipal, los planes parciales urbanísticos y, si procede, las normas de planeamiento urbanístico incorporan la clasificación y calificación del suelo y sus usos[47]. De entre las diferentes tipologías de usos figura la de los servicios funerarios. Por lo tanto, los tanatorios se tienen que ubicar en zonas en las que esté prevista la prestación de servicios funerarios.

---

[45] Los entes locales se configuran como agentes que no han favorecido la entrada de nuevos operadores. En este sentido, hay que tener presente: (1) la falta de competencia que existía antes de la aprobación del Real Decreto Ley 7/1996 (capítulo 3.1) en que los ayuntamientos concedían la prestación del servicio a una sola empresa; (2) el interés de los ayuntamientos en mantener la concesión por el cobro del canon correspondiente; en algunos casos porque la funeraria tradicional es controlada por el ayuntamiento; (3) las menciones del propio TDC (por ejemplo, Informe de concentración económica C85/04 INTUR/EURO STEWART).

[46] A título de ejemplo, ver en la Tabla 12 las garantías exigidas para la obtención de la autorización para la prestación de los servicios funerarios.

[47] De acuerdo con los artículo 57, 58 y 65 del Decreto legislativo 1/2005.

La instalación de éstos en zonas no habilitadas urbanísticamente para estas construcciones puede dar lugar a la clausura del tanatorio, con la consiguiente sanción por infracción urbanística[48].

- En este sentido, numerosas ordenanzas municipales - incluso la Ordenanza-tipo procedente de la Diputación de Barcelona, como ya se ha comentado - establecen que los tanatorios se tienen que ubicar en suelo apto para la prestación de servicios funerarios[49].

- En relación con los servicios funerarios, las normas urbanísticas pueden:

  - Admitir el uso de los servicios funerarios en determinadas zonas[50].
  - Prohibir la prestación de los servicios funerarios en determinadas zonas[51].
  - Fijar que los servicios funerarios se tienen que ubicar en suelo destinado a otra finalidad, como, por ejemplo, en suelo destinado a cementerio[52].

(iv) La instalación de nuevos tanatorios también se tiene que ajustar a <u>otras circunstancias</u> referidas a su <u>localización</u>[53]:

- Que las viviendas próximas se encuentren <u>suficientemente alejadas,</u> de manera que el ejercicio de la actividad no origine ninguna molestia a sus habitantes.

- Que el tanatorio tenga unas <u>vías de acceso que permitan acceder de forma directa y fácil a las instalaciones</u>. En este punto, se tienen que tener en cuenta las limitaciones reguladas en las leyes de carretera:

---

[48] Véanse las sentencias de la Sección Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, de fechas 8 de noviembre de 2001 y 9 de septiembre de 2005 (JUR 2002/92952) y (JUR 2006/45307).

[49] Por ejemplo, de los municipios analizados, es el caso de las Ordenanzas de servicios funerarios de los municipios de Badalona, Castelldefels, Gavà, Granollers, Manresa, Masnou, Molins de Rei, Pineda de Mar, Prat de Llobregat, Premià de Mar, Salt, Sant Feliu de Llobregat, Sant Pere de Ribes, Sant Vicenç dels Horts, Santa Perpètua de Mogoda, Sitges, Vic y Viladecans

[50] Es el caso de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Vilanova i la Geltrú (BOPB nº. 309, de 25 de diciembre de 2004).

[51] Es el caso de las Normas subsidiarias de planeamiento del municipio de Canet de Mar (DOGC nº. 4033, de 18 de diciembre de 2003).

[52] Es el caso del Plan General de Ordenación Urbanística del municipio de Sant Pere de Ribes (BOPB nº. 198, de 18 de agosto de 2004), que establece que los servicios funerarios se incluyen en el uso específico de cementerio.

[53] Sentencia del Tribunal Supremo (RJ 2006/5148), de 11 de julio del 2006. Ver también noticia publicada en la página web vilaweb.cat, de 25 de mayo de 2006, titulada "Oposición de industriales y vecinos de Palamós al tanatorio en el polígono".

- Las leyes prohíben cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación en la zona comprendida entre la línea de edificación[54] y la carretera, salvo las que sean imprescindibles para la conservación y el mantenimiento de las construcciones existentes. Por lo tanto, no se pueden construir tanatorios en esta zona.

- También hay limitaciones en el establecimiento de accesos a las carreteras para los nuevos tanatorios[55].

(v) Algunas ordenanzas municipales establecen otros requisitos que dificultan la instalación de nuevos tanatorios.

- Por ejemplo, el Reglamento municipal de los servicios funerarios de Badalona establece, en los artículos 7 y 8, que las empresas que pidan la autorización para la prestación de los servicios funerarios tienen que disponer de tanatorio que disponga de horno crematorio[56].

- Otro ejemplo es el Reglamento general para llevar a cabo las actividades funerarias en Lleida que prohíbe instalar tanatorios en el interior, anexados o cerca de centros clínicos y hospitalarios, de residencias de tercera edad u otros centros de naturaleza similar.

Por último, comentar que en algunas zonas del Estado español se ha optado por prestar el servicio mediante un tanatorio móvil[57]. Este sistema está especialmente indicado para los pequeños municipios en los que, en mucho días del año, no se produce ninguna defunción. A pesar de las ventajas de este sistema, con la regulación actual, no se puede aplicar en

---

[54] El artículo 30 de la Ley catalana 7/1993, de 30 de septiembre, de carreteras (LCAT 1993/466), sitúa la línea de edificación, con respecto a la arista exterior de la calzada, a cincuenta metros en las autopistas, las vías preferentes y las variantes que se construyan con el objeto de suprimir las travesías de población, y a veinticinco metros en el resto de carreteras. Y la Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, de carreteras y caminos, (RCL 1988/1655), sitúa, en el artículo 25, la línea límite de edificación a 50 metros en las autopistas, autovías y vías rápidas y a 25 metros en el resto de carreteras, respecto de la arista exterior de la calzada más próxima.

[55] La citada Ley catalana de carreteras requiere, para el establecimiento de accesos, la consulta previa y preceptiva de los ayuntamientos afectados y la autorización preceptiva del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Esta autorización no puede afectar en ningún caso a la funcionalidad de la vía. Y la citada Ley estatal de carreteras y caminos prohíbe, en las propiedades limítrofes, el acceso directo a las nuevas carreteras, a las variantes de población y de trazado y a los nuevos tramos de calzada de interés general del Estado.

[56] La exigencia de horno crematorio es un requisito importante. La Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente, establece que, para la instalación de un horno crematorio es necesario una licencia ambiental, y la solicitud de licencia ambiental requiere, además de diferentes informes y requisitos técnicos, la aportación de una certificación de compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico. La tramitación y resolución es efectuada por el ayuntamiento en el cual se proyecte llevar a cabo la actividad, aunque se exige un informe preceptivo emitido por el órgano ambiental competente de la Administración de la Generalitat, que es vinculante si es desfavorable o impone medidas preventivas, de control o de garantía.

[57] Ver noticia titulada "Quince nuevos municipios podrán disponer del tanatorio móvil" publicada el 1 de noviembre de 2005 en la página http://actualidad.terra.es/articulo/html/av2572716.htm.

muchos municipios de Catalunya porque las ordenanzas municipales exigen que el tanatorio sea una edificación aislada o un establecimiento permanente dentro del término municipal[58].

En resumen, construir un tanatorio supone un coste importante para los nuevos operadores y, además, se tiene que construir en una zona urbanísticamente adecuada. Por lo tanto, el tanatorio se convierte en una importante barrera de entrada para los nuevos operadores que quieran instalarse en este mercado. Esta dificultad para la instalación de nuevos tanatorios ya fue citada en un informe del TDC[59]:

> *"...hoy en día cada vez es más común la oferta del servicio de tanatorio, inversión que sólo las grandes empresas pueden afrontar. La necesidad de contar con una red asegura la captación de un mayor número de servicios".*

Y en un informe del Servicio de Defensa de la Competencia del Ministerio de Economía y Hacienda[60], en el cual se explicaba que:

> *"... la construcción de tanatorios y la instalación de crematorios está sujeta a regulaciones urbanísticas, sanitarias y medioambientales más estrictas".*

Estas restricciones a la apertura de nuevos tanatorios agravan, todavía más, la falta de competencia en este mercado en que las empresas funerarias que operan en situación de monopolio son propietarias, gestionan (en caso de propiedad municipal) y, muy a menudo, se encargan de la construcción de los nuevos tanatorios.

*4.1.2.5. **Los tanatorios como instalación esencial***

Teniendo en cuenta la situación descrita, marcada por numerosos obstáculos que dificultan la instalación de nuevos tanatorios por parte de empresas diferentes a la monopolística, si se quiere conseguir un incremento de la competencia en este mercado es necesario exigir que se comparta el servicio de tanatorio con las empresas que lo necesiten para ofrecer servicios funerarios a sus clientes. Con este objetivo, se examina, en este punto, si los tanatorios pueden ser objeto de una regulación que promueva su acceso por parte de otras empresas.

En primer lugar, se tiene que aclarar si los tanatorios son instalaciones esenciales o no. La Comisión Europea[61] define "instalación esencial" como:

---

[58] En este sentido, el Decreto catalán 209/1999, de 27 de julio, por el cual se aprueba el Reglamento que regula, con carácter supletorio, los servicios funerarios municipales, exige que las instalaciones de tanatorio permanente de las cuales puedan disponer las entidades que presten los servicios funerarios tienen que estar ubicadas en una edificación aislada respecto de cualquier otro edificio, en la que no viva ningún vecino, a excepción del vigilante, si es el caso.

[59] Informe del TDC nº C85/04 INTUR/ EURO STEWART.

[60] Informe de concentración económica del SDC nº. N-04046, INTUR/EURO STEWART.

[61] Comunicación de la Comisión Europea, de 22 de agosto de 1998, sobre telecomunicaciones.

> *"...aquellas instalaciones o infraestructuras que son básicas para llegar a los consumidores y permitir a los competidores llevar a cabo sus actividades y no pueden ser sustituidas por ningún medio razonable".*

Teniendo en cuenta esta definición, se considera que los tanatorios cumplen estos requisitos por los siguientes motivos:

(i) Son básicos para los consumidores. Como se ha visto anteriormente, estas instalaciones han tenido una rápida aceptación por parte de los ciudadanos, lo cual ha provocado la apertura de muchos tanatorios en pocos años. En este sentido, en las ciudades medias y grandes, la prestación de este servicio es ineludible por parte de las empresas de pompas fúnebres.

(ii) El hecho de que la demanda reclame la prestación de este servicio hace que la empresa que no pueda prestarlo, por no disponer de esta instalación, se encuentre en una clara situación de desventaja competitiva. Además, las Ordenanzas municipales exigen, en general, la prestación de este servicio y la disposición de un tanatorio a todas las empresas que quieran instalarse en los municipios correspondientes.

(iii) Esta instalación no puede ser sustituida por ninguna otra. La consideración del tanatorio como lugar para el velatorio del muerto es difícilmente sustituible por cualquier otro bien, sobre todo porque, como ya se ha comentado, los consumidores ya no desean el velatorio del muerto en el propio domicilio.

Teniendo en cuenta que los tanatorios son considerados instalaciones esenciales y el hecho que, en la mayoría del municipios, se mantiene el tradicional monopolio local, sería razonable establecer la obligación de permitir el acceso a estas infraestructuras a todas las empresas que lo quisieran. Es decir, para conseguir un mercado en competencia, se tendrían que establecer regulaciones que obligaran a las empresas privadas o públicas o, si procede, las administraciones (especialmente ayuntamientos), propietarios de estas instalaciones esenciales, a permitir el acceso de otras empresas, mediante el pago de un "peaje" o similar.

El argumento de la cesión de los tanatorios ha sido citado, brevemente, en un informe del Instituto de Empresa[62] sobre el sector funerario (el subrayado es nuestro):

> *"Sin embargo, en relación con el mercado de servicios de tanatorio, puede considerarse que existen mayores barreras de entrada de carácter técnico. Dada la complejidad que supone la construcción de un tanatorio, además del elevado volumen de inversión y de la complejidad de su normativa reguladora, podría llegar a considerarse que los tanatorios constituyen infraestructuras esenciales ("essential*

[62] Instituto de Empresa. Observatorio de Competencia. *Análisis del entorno competitivo del sector funerario español y de los esfuerzos de liberalización (*Diciembre de 2005).

facilities") a los que los prestadores de servicios funerarios deben tener acceso para una adecuada configuración de su oferta en el mercado".

Esta obligación en razón de libre competencia como, en general, las de servicio público, forman parte de la estructura del derecho y, por lo tanto, no son indemnizables de forma que las alegaciones sobre el carácter expropiatorio de estas obligaciones tendría que ser rechazado. Es decir, esta cesión de los bienes no puede ser nunca considerada como una expropiación. En todo caso, el propietario de la instalación tendría derecho a una contraprestación económica, en forma de precio administrativo, que remuneraría la cesión de esta instalación a otra empresa con un precio que sería coherente con el coste de funcionamiento del servicio.

*4.1.2.6. **Efectos de la competencia***

La consecuencia de todas las barreras a la entrada de nuevos operadores que hemos visto anteriormente, algunas de ellas prácticamente insalvables, es que el nivel de competencia es muy bajo e incipiente en Catalunya. Por este motivo, es prematuro realizar un estudio sobre los efectos de la competencia en el nivel de precios de los servicios ofrecidos.

Además, realizar comparaciones homogéneas, entre municipios, de los precios de los conceptos más relevantes que configuran un sepelio (féretro, esquela, coche fúnebre, corona de flores ...) es complejo porque, según información de agentes del sector, normalmente en los municipios en los que existe competencia el servicio más habitual se sitúa en un nivel inferior de la gama ya que la misma empresa funeraria recomienda a los clientes un nivel de prestación de menor calidad.

No obstante, resumimos a continuación algunas conclusiones relevantes del informe publicado en la revista CONSUMER EROSKI nº. 71, de noviembre de 2003, sobre los precios ofrecidos por las empresas funerarias en diferentes ciudades de España:

(i) Incluso un sepelio modesto representa una cantidad de dinero importante para una familia (una media de 1.500 €).

(ii) El incremento de precios de un sepelio del año 1998 al 2003 ha sido muy alto (54%), tres veces superior al incremento del coste de vida en el mismo periodo (el IPC acumulado en este periodo fue del 17,3%).

(iii) Existen diferencias de precio importantes para un mismo concepto (por ejemplo, las flores...), tanto entre diferentes ciudades como en una misma ciudad.

(iv) El hecho de que existan diferencias de precio entre las funerarias de una misma ciudad implica que cuando hay competencia el usuario puede escoger cuál es el nivel de precios que desea pagar. En cambio, si existe un monopolio, el usuario se ve obligado a contratar a la única empresa funeraria existente, que tiene libertad para fijar los precios que quiera (que serán posiblemente altos).

(v) Se menciona la falta de colaboración de las empresas funerarias en la elaboración del informe: de 306 funerarias que se contactaron, sólo 100 accedieron a responder el cuestionario de los técnicos de CONSUMER.

Respecto a los efectos de la competencia en el servicio ofrecido, en Manresa, que es prácticamente el único municipio de Catalunya de más de 20.000 habitantes donde existen más de 2 empresas funerarias operando, agentes del sector nos han comentado que ésta ha supuesto, entre otros, que las compañías mejoren la calidad del servicio ofrecido. En este sentido, las compañías:

(i) Han ampliado el horario de cobertura de atención a los familiares, que ahora es de 24 horas al día, tanto en días festivos como laborables, mientras que antes se realizaba en horarios diurnos muy concretos.

(ii) Han ampliado los lugares de asistencia, que ahora es tanto en domicilios como en hospitales o residencias, mientras que antes se realizaba en el propio despacho de la funeraria.

(iii) Han ampliado la cobertura de la recogida de cadáveres, que ahora es de 24 horas, mientras que antes sólo se hacía en caso de urgencia o por orden judicial.

(iv) Han renovado la flota de coches fúnebres para mejorar su imagen.

(v) Han formado al personal de la empresa para mejorar la prestación del servicio y su imagen.

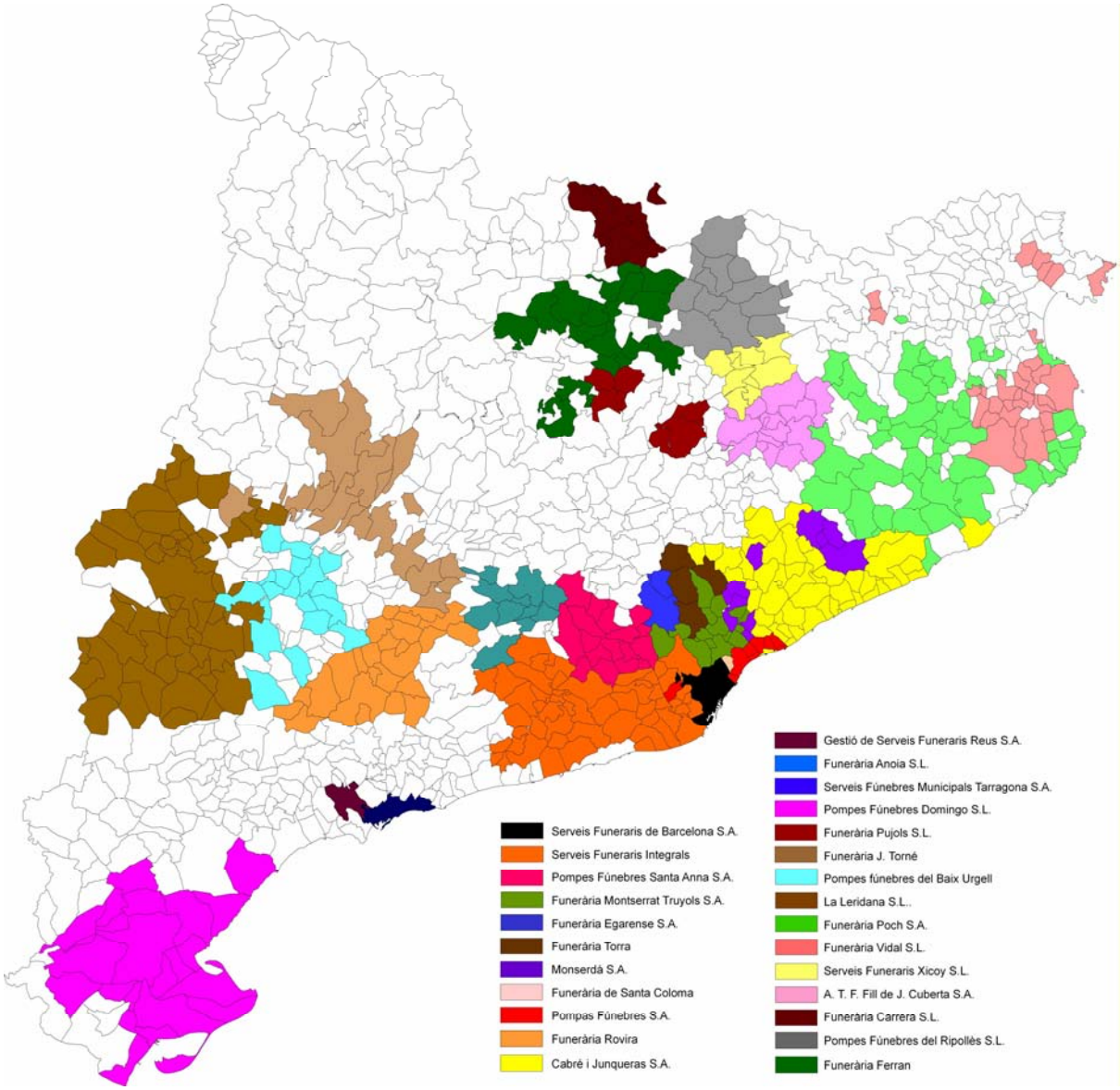
4.2. Implantación de las empresas funerarias en el territorio catalán

En este apartado se muestra cuál es la implantación de las diferentes empresas funerarias en el territorio catalán y se determina cuál ha sido la competencia, a nivel territorial, entre los diferentes operadores.

El mapa de la página siguiente muestra, en diferentes colores, los municipios en los que operan las principales empresas de servicios funerarios de Catalunya[63].

[63] Los municipios que no están pintados de ningún color (color blanco) son municipios pequeños o bien municipios en los que operan empresas funerarias puramente locales.

Ilustración 1. Distribución de las empresas funerarias en el territorio catalán



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del estudio realizado por la DGDC, el año 2005, en los municipios de Catalunya que tenían una población superior a 20.000 habitantes el año 2004 y de la página web funeraries.com.

La primera conclusión que se desprende del mapa anterior es que, respecto a las empresas funerarias que operan, el territorio catalán no es un territorio discontinuo, en el que en municipios vecinos actúan diferentes funerarias, sino que aparece dividido, de forma homogénea, en diferentes "reinos" controlados cada uno de ellos por una empresa funeraria diferente.

Se puede concluir, por lo tanto, que no existe competencia a nivel territorial entre los diferentes operadores. Las empresas, una vez implantadas en un municipio, siguen una estrategia de expansión geográfica dirigida únicamente a los municipios vecinos. Así, la Funeraria Poch SA ha ocupado una buena parte de los municipios de las comarcas gerundenses (color verde en el mapa), el grupo Serveis Funeraris Integrals una parte del Baix Llobregat y del Garraf (color naranja oscuro), La Leridana SL, Lleida y municipios próximos (color marrón), la Funeraria Montserrat Truyols SA el sur del Vallès Occidental (color verde oscuro), la Funeraria Rovira la comarca de la Conca del Barberà (color naranja), etc.

Como excepción, en el mapa se puede observar como la empresa Cabré y Junqueras, S.A. (color amarillo), que inicialmente prestaba servicios en la comarca del Maresme, "invadió" el territorio de la funeraria Monserdà (color violeta) después de adquirir, el año 1980, la Funeraria Encarnat de Granollers y de realizar servicios en muchas poblaciones del Vallès Oriental desde su delegación en Granollers.

El informe del Tribunal de Cuentas ya mencionado también constata que no existe una competencia directa en los principales mercados locales entre los grandes grupos de empresas funerarias, dominando cada uno de ellos el mercado de los municipios donde se han implantado, aunque, a veces, consiguen penetrar en otras zonas a base de adquisiciones de funerarias locales.

El análisis de la implantación de las empresas en Catalunya nos muestra, de nuevo, que el sector de los servicios funerarios es un sector en el que sería deseable un incremento en el nivel de competencia existente.

4.3. Los servicios funerarios en la ciudad de Barcelona

Una vez analizado el grado de liberalización del sector de los servicios funerarios en Catalunya y la implantación de las empresas funerarias en el territorio catalán, comentamos brevemente, a continuación, la situación de los servicios funerarios en la ciudad de Barcelona, que merece una atención especial por su importancia en el mercado catalán.

Tradicionalmente, los servicios funerarios en la capital catalana habían funcionado de forma monopolística: todos los servicios funerarios de Barcelona eran prestados por Serveis Funeraris de Barcelona, S.A. (en adelante, SFB). Esta entidad, inicialmente de capital íntegramente público, es, actualmente, una empresa mixta en la que el Ayuntamiento de Barcelona es propietario del 51% de su capital social. La gestión de la compañía también es controlada por el Ayuntamiento puesto que la administración municipal nombra 6 de los 10 miembros del Consejo de Administración de la sociedad.

Recientemente, en el mes de febrero de 2006, Serveis Funeraris Integrals inauguró el nuevo tanatorio de Horta. El grupo empresarial Serveis Funeraris Integrals nació el año 2001 fruto de la fusión de los negocios de tres familias del sector: Ventura, Fenés y Viñas, que

controlan el 70% de la compañía. El 30% restante corresponde a la funeraria Albia, propiedad de la entidad aseguradora privada Santa Lucía[64].

El nuevo tanatorio ocupa 8.600 metros cuadrados distribuidos en tres plantas, con veinte salas de velatorio, dos salas de ceremonias polivalentes (para celebraciones religiosas y civiles), jardines y una sala común con capacidad para 400 personas. En el subsuelo hay un aparcamiento de 7.800 metros cuadrados con capacidad para 250 vehículos. La inversión para realizar este equipamiento ha sido, aproximadamente, de 12 millones de euros.

Este hecho supuso el fin del monopolio funerario en Barcelona, aunque todavía no ha transcurrido un tiempo suficiente para hacer una evaluación de los efectos de la entrada del nuevo competidor. No obstante, se ha podido constatar que hay una gran desigualdad en el nivel de infraestructuras de que disponen las dos empresas funerarias que operan en Barcelona, tal como muestra la siguiente tabla:

Tabla 15. Infraestructuras de SFB y SFI en Barcelona

	Tanatorios	Salas de velatorio
Serveis Funeraris de Barcelona	**4**	**74**
Serveis Funeraris Integrals	**1**	**20**

Fuente: Web de las empresas SFB y SFI.

Este nuevo tanatorio ha cubierto el 6,5% de las defunciones de Barcelona[65] en el primer año de funcionamiento, aunque aspira a alcanzar más adelante una cuota de mercado de entre un 25% y un 30%. El tanatorio aspira a dar servicio a toda la ciudad, aunque su área de influencia será la parte alta de Barcelona: *"Escogimos este emplazamiento porque está en una zona donde no hay tanatorios, no hay viviendas cercanas y está cerca de dos cementerios (Horta y Collserola), además de estar bien comunicado*" explicó Viñas[66], Consejero delegado de SFI.

[64] Diario Expansión, edición del 11 de julio del 2005.

[65] Correspondiente a 1.035 servicios de un total de 15.845 defunciones producidas en Barcelona entre febrero 2006 y enero 2007. Fuente: El Periódico de Catalunya (8/2/2007)

[66] Diario Expansión, edición del 11 de julio de 2005 y El Periódico de Catalunya, edición del 8 de febrero de 2007.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En primer lugar, se ha puesto de manifiesto que la demanda y la oferta de servicios funerarios presenta unas características muy peculiares que hacen especialmente necesaria la existencia de competencia para que el cliente pueda comparar las ofertas de las diferentes empresas y no escoja directamente la oferta que le indican los agentes de la funeraria que intentarán, como ya se ha comentado, que se trate de un servicio de gama media-alta y, consecuentemente, con un precio relativamente alto.

En caso contrario, dado que en Catalunya la mayoría de las empresas funerarias disfrutan de una situación de monopolio de hecho en el municipio en el que operan, que la demanda es bastante inelástica al precio y que los agentes decisorios se encuentran en un momento muy delicado emocionalmente, las empresas funerarias pueden abusar fácilmente de estas situaciones anticompetitivas. Eso queda patente en el hecho de que han sido frecuentes las denuncias relativas al sector funerario presentadas ante los órganos de defensa de la competencia estatales.

En segundo lugar, se han hecho explícitas las relaciones del mercado de servicios funerarios con dos mercados conexos, el de los seguros de deceso y el de los servicios sanitarios:

(i) Respecto a las compañías aseguradoras de deceso, éstas tienen un gran poder de negociación sobre las empresas funerarias debido a que canalizan una parte muy importante del total de defunciones (aproximadamente el 60%) y a que pocos agentes concentran una parte muy importante de la facturación. De todos modos, el hecho de que en Catalunya la mayoría de empresas funerarias actúe en régimen de monopolio disminuye, en cierta medida, el poder de negociación de éstas.

(ii) Respecto a algunos centros sanitarios, éstos, junto con su personal, se configuran como "guardabarreras" que regulan el acceso de las empresas funerarias al mercado y como "intermediarios" que puede ser aprovechado para percibir una cuota para facilitar los contactos entre empresas funerarias y familiares del difunto. En este sentido, pueden ser un foco de prácticas anticompetitivas.

En tercer lugar, se ha analizado la evolución legislativa del sector que tiene como punto de inflexión en su proceso liberalizador la aprobación del Real Decreto Ley 7/1996. Los hechos más importantes de esta evolución son:

(i) Antes de este Decreto los servicios funerarios se regían por un régimen de concesiones o de gestión directa por parte de los ayuntamientos. Esta situación se amparaba jurídicamente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que calificaba los servicios mortuorios como "servicios esenciales" para las entidades locales.

(ii) En el año 1993, el Tribunal de Defensa de la Competencia publicó un informe titulado *"Remedios Políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*" en el que analizaba sectores

que sufrían una falta importante de competencia, y, entre ellos, el de los servicios funerarios. El TDC propuso liberalizar la prestación de los servicios funerarios, suprimiéndolos de la lista de servicios esenciales reservados a las entidades locales por la Ley 7/1985 y que las autorizaciones para el ejercicio de la actividad fueran regladas y de "numerus apertus". Este informe fue la base de la liberalización del sector.

(iii) En el año 1996, el Real Decreto Ley 7/1996 hizo efectivas las recomendaciones del TDC y liberalizó la prestación de los servicios funerarios, suprimiéndolos de la lista de servicios esenciales reservados a las entidades locales. Estableció que la autorización para la prestación de los servicios funerarios tenía que ser reglada, es decir, que se tenía que otorgar a todas las empresas que cumplieran los requisitos exigidos y de "numerus apertus", sin que se pudiera limitar el número de empresas funerarias.

(iv) No obstante, los ayuntamientos podían optar por exigir autorizaciones a las empresas funerarias que quisieran operar en el municipio o bien no exigirlas. El Real Decreto no aplicaba la recomendación del TDC de permitir que las autorizaciones habilitaran realizar el ejercicio de la actividad en todo el territorio del Estado y, en consecuencia, las autorizaciones tenían alcance municipal. El Real Decreto tampoco establecía cuáles serían los requisitos para la obtención de las autorizaciones.

(v) Más tarde, en Catalunya se aprobó la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios, que estableció que la obtención de la autorización municipal previa al ejercicio de la actividad era de carácter obligatorio para las empresas privadas. La Ley estableció que los ayuntamientos regularan, mediante una ordenanza o un reglamento, su despliegue. Esto ha implicado una gran heterogeneidad en la normativa local que ha provocado efectos muy desiguales en los diferentes municipios catalanes.

(vi) Posteriormente, se hizo efectiva la propuesta de realizar una reforma para aumentar la competencia en el sector de los servicios funerarios mediante el Proyecto de Ley de reformas para impulsar la productividad. La reforma consistía en modificar el Real Decreto Ley 7/1996 en el sentido que permitiera que todas las empresas funerarias autorizadas en un municipio pudieran prestar servicios en todos los municipios del Estado español.

(vii) No obstante, durante la tramitación de la Ley en las Cortes Generales se modificó su contenido y finalmente la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, sólo liberalizó el transporte de cadáveres en el sentido que una empresa funeraria autorizada para operar en un municipio pudiera realizar el traslado de cadáveres a todo el Estado español (liberalización ya realizada, en cierta medida, por el Real Decreto 927/1998, de transportes terrestres).

(viii) Respecto al transporte de cadáveres, cuando el destino es un municipio diferente del de origen suele suceder que en los dos municipios operan dos empresas funerarias diferentes y, por lo tanto, aparece un conflicto sobre cuál tiene que ser la

empresa funeraria encargada de efectuar el traslado del cadáver. Para solucionarlo, el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, de transportes terrestres, otorgaba la realización del transporte del cadáver a la empresa funeraria autorizada en el municipio de origen del transporte.

Posteriormente, esta normativa fue cambiada porque no era coherente con la liberalización del sector funerario. Este cambio se realizó mediante el Real Decreto 927/1998, de 14 de mayo, de transportes terrestres que suprimía el requisito de que el transporte funerario tuviera que ser realizado por la empresa funeraria establecida en el municipio de origen del transporte, aunque exigía una autorización de transporte privado para la realización del transporte funerario.

De todos modos, la Ley catalana 2/1997, sobre servicios funerarios, liberalizaba parcialmente el transporte de cadáveres en Catalunya porque establecía que el transporte del cadáver se podía hacer mediante entidades prestadoras de servicios funerarios debidamente autorizadas en los términos municipales donde se encontrara el cadáver o del lugar donde se tuviera que hacer la inhumación o la incineración, a elección de las personas usuarias.

Finalmente, la Ley 24/2005 impulsó la liberalización de este ámbito, permitiendo a cualquier empresa autorizada para la prestación de servicios funerarios realizar el traslado de cadáveres. Sin embargo, la liberalización más importante ya había sido realizada, en cierta medida, por el Real Decreto 927/1998.

En cuarto lugar, se han presentado los resultados del estudio llevado a cabo por esta Dirección General a una muestra formada por todos los municipios de Catalunya que el año 2004 tenían una población superior a 20.000 habitantes (representan aproximadamente el 70% de la población total de Catalunya). El objetivo del estudio era conocer cuál es el grado de liberalización del sector de los servicios funerarios en Catalunya y cuál es la competencia, a nivel territorial, entre los diferentes operadores en Catalunya:

(i) El estudio concluye que en el 84,31% de los municipios analizados, que son municipios relativamente grandes, pues concentran un porcentaje superior de población (el 90,32% de la población de los municipios analizados, excluyendo Barcelona), sólo opera una empresa de pompas fúnebres.

(ii) En consecuencia, se puede afirmar que, diez años después de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 7/1996, no se ha producido la liberalización que éste pretendía. Las empresas de pompas fúnebres han conseguido continuar el tradicional monopolismo en sus municipios.

(iii) A esta misma conclusión llega un Informe reciente elaborado por el Tribunal de Cuentas[67] que analiza el grado de liberalización del sector funerario en todo el

[67] Tribunal de Cuentas. *Informe de fiscalización de la gestión de servicios funerarios y de cementerios* (20 de julio del 2006).

Estado español. El estudio concluye que en un 84,6% de los municipios de Catalunya analizados existe un monopolio de hecho y que Catalunya es la Comunidad Autónoma en la que existe un mayor grado de concentración del mercado.

(iv) Si comparamos la situación de Catalunya, según nuestro estudio, con la del conjunto del Estado español, según el estudio del Tribunal de Cuentas, se puede concluir que en Catalunya el nivel de competencia del sector de servicios funerarios es inferior al de otras Comunidades Autónomas del Estado español.

(v) En la mayor parte de los municipios de Catalunya analizados (un 84% de ellos) existe una situación de monopolio de hecho respecto a los servicios funerarios mientras que esta situación sólo se produce en un 21% de los municipios del conjunto del Estado español, según el estudio del Tribunal de Cuentas.

(vi) Y, por otra parte, en Catalunya, en ninguno de los municipios analizados por el estudio operan más de 3 empresas funerarias mientras que, según el estudio del Tribunal de Cuentas, en España este hecho sucede en el 46% de los municipios.

(vii) Si comparamos en términos relativos (nº funerarias/ 100.000 habitantes) los resultados procedentes de los dos estudios, el nuestro y el del Tribunal de Cuentas, se llega a la misma conclusión: en Catalunya el grado de liberalización del sector de servicios funerarios es muy inferior al de España: en Catalunya el 91% de los municipios analizados tiene un ratio "número de empresas funerarias por cada 100.000 habitantes" inferior a 2[68], mientras que en España sólo lo tienen el 49% de los municipios.

(viii) Una vez constatada la falta de concurrencia de empresas en el sector de servicios funerarios en Catalunya, se ha intentado averiguar qué es lo que la ha provocado, es decir, qué obstáculos han impedido e impiden actualmente la existencia de una concurrencia de empresas en este mercado.

(ix) Una importante fuente generadora de barreras puede ser el régimen de autorizaciones municipales para la prestación de servicios funerarios. Los requisitos que una nueva empresa tiene que cumplir para ser autorizada para operar, según las Ordenanzas municipales, se han clasificado, en función del grado de dificultad para ser cumplido por un nuevo operador que quisiera entrar en el mercado, en restricciones leves, medias o graves a la libre competencia.

(x) Los requisitos que se han considerado más restrictivos son la exigencia de disponer de un tanatorio en el municipio y de una experiencia mínima en el sector. Los que suponen una restricción de carácter medio son la exigencia de disponer de un capital mínimo y del depósito de una garantía, aunque obviamente dependerá

[68] Véase explicación en el apartado 4.1.1. de este documento

del valor exigido. Y los que implican una restricción de carácter leve, las exigencias del número de personal, del número de vehículos y del número mínimo de féretros.

(xi) En este punto, hay que recordar que la Diputación de Barcelona entregó a todos los municipios de la provincia una Ordenanza-tipo de los servicios funerarios[69] que contenía todos los requisitos "estándar" exigidos para la obtención de la autorización, requisitos que posteriormente fueron citados en las Ordenanzas municipales de servicios funerarios.

Esta Ordenanza-tipo contiene dos de los elementos más restrictivos para la entrada de un nuevo operador en un municipio, tal como se ha visto: (i) la exigencia a la empresa funeraria de disponer de un tanatorio permanente en el término municipal (art. 23 B) y (ii) el requerimiento de que el planeamiento urbanístico municipal tendrá que contener las previsiones necesarias para que los servicios funerarios se puedan prestar en suelo apto a dichos efectos.

(xii) Las principales conclusiones que se han extraído del análisis de las Ordenanzas municipales de los municipios catalanes analizados son:

- Los requisitos exigidos para la obtención de la correspondiente autorización son, en general, los mismos en cada uno de los municipios, aunque difieren en el número concreto de bienes exigidos.

- El requisito de disponer de tanatorio en el término municipal a cada una de las empresas que quiera instalarse en el municipio es el que más limita la entrada de nuevos competidores en el mercado.

- Se exige disponer de un elevado número de salas de velatorio. Esto provoca que, en algunos municipios, algunas salas de velatorio estén infrautilizadas, con la ineficiencia en la utilización de estas infraestructuras que esto comporta. Por lo tanto, en estos casos, los requisitos exigidos son desproporcionados teniendo en cuenta la población y el número de defunciones del municipio y, en este sentido, se puede afirmar que constituyen restricciones a la competencia no justificables.

- Por último, comentar que existe un precedente de una sentencia que anula parcialmente el contenido de una Ordenanza municipal (la de Lleida) en los aspectos relativos a la exigencia de una experiencia mínima de cinco años en poblaciones que cuenten con una población de, al menos, 80.000 habitantes y de que, en caso de traslado de cadáver, los féretros sean siempre suministrados por la empresa autorizada en el término municipal de Lleida.

(xiii) La utilización de tanatorio es una práctica cada vez más habitual en la prestación de los servicios funerarios ya que las familias han cambiado la práctica tradicional de velar el cadáver en el domicilio por el velatorio en el tanatorio.

---

[69] BOPB nº. 112, de 10 de mayo de 1997.

(xiv) Respecto a otros países de Europa, aunque España está por debajo de Francia y Reino Unido, el ritmo actual de construcción de nuevos tanatorios nos situará a medio plazo en el nivel de Francia (teniendo en cuenta la población y, por lo tanto, el número de servicios anuales). Respecto a Catalunya, el número de tanatorios se ha duplicado en 7 años (1996-2003)[70], pasando de una cuarentena a noventa y tres tanatorios, consecuencia tanto del cambio de hábitos de los usuarios en el velatorio de los difuntos como de las exigencias de las ordenanzas municipales.

(xv) Del análisis de las Ordenanzas municipales, comentado anteriormente, se concluye que el tanatorio se convierte en la barrera de entrada más importante para los nuevos operadores que quieran instalarse en este mercado por los siguientes motivos:

- La instalación de un tanatorio requiere realizar un gasto muy importante ya que, además del coste de construcción del tanatorio, la empresa tendrá que adquirir el suelo necesario para hacer la edificación. Además, las Ordenanzas municipales exigen que el tanatorio tiene que incluir una serie de instalaciones específicas (un número determinado de salas de velatorio, un almacén de féretros, un estacionamiento de vehículos ...)

- La instalación de nuevos tanatorios se tiene que realizar en terrenos urbanísticamente adecuados y en los que ya esté previsto que uno de los usos del terreno sea el de los servicios funerarios. El Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el cual se aprueba el Reglamento de policía sanitaria mortuoria establece, en el artículo 46, que los planes generales y parciales de ordenación urbana preverán las instalaciones de los depósitos funerarios.

  Con esta finalidad, numerosas ordenanzas municipales - incluso la Ordenanza-tipo procedente de la Diputación de Barcelona, como ya se ha comentado - establecen que los tanatorios se tienen que ubicar en suelo apto para la prestación de servicios funerarios. Por lo tanto, para instalar un nuevo tanatorio se tiene que tener en cuenta que la destinación del suelo sea compatible con la prestación de servicios funerarios.

- También se tiene que tener en cuenta que se prohíbe la instalación de tanatorios en suelo no urbanizable, suelo urbanizable no delimitado, y que la tramitación de los planes urbanísticos derivados de iniciativa privada se puede obstaculizar por determinados requisitos exigidos.

[70] Fuente: Dossier Económico de Catalunya, 12-18 de julio del 2003.

- La instalación de nuevos tanatorios también se tiene que ajustar a otras circunstancias referidas a su localización (sobre las vías de acceso, distancia de las viviendas próximas...)[71]:

- Algunas ordenanzas municipales establecen otros requisitos que dificultan la instalación de nuevos tanatorios.

(xvi) Respecto a la competencia a nivel territorial entre los diferentes operadores en Catalunya, del estudio realizado por esta Dirección General se desprende que el territorio catalán no es un territorio discontinuo en el que en municipios vecinos actúan diferentes funerarias, sino que aparece dividido, de forma homogénea, en diferentes "reinos" controlados, cada uno de ellos, por una empresa funeraria diferente.

(xvii) Por lo tanto, se puede concluir que no existe competencia a nivel territorial entre los diferentes operadores. Las empresas, una vez implantadas en un municipio, siguen una estrategia de expansión geográfica dirigida únicamente a los municipios vecinos. El análisis de la implantación de las empresas nos muestra, de nuevo, que en el sector de los servicios funerarios sería deseable un incremento en el nivel de competencia existente.

(xviii) Teniendo en cuenta esta situación marcada por numerosos obstáculos que dificultan la instalación de nuevos tanatorios por parte de empresas diferentes a la empresa monopolística y el hecho que se considera que los tanatorios son instalaciones esenciales, si se quiere conseguir un incremento de la competencia, es necesario establecer la obligación de permitir el acceso a estas infraestructuras por parte de todas las empresas que lo necesiten para ofrecer servicios funerarios a sus clientes.

(xix) Es decir, para conseguir un mercado en competencia se tendría que modificar la normativa actual de forma que las empresas privadas o públicas o, si procede, las administraciones (especialmente ayuntamientos), propietarias de estas instalaciones esenciales, estuvieran obligadas a permitir el acceso a otras empresas, que pagarían un precio o "peaje" por su utilización.

(xx) Otra alternativa, ya mencionada anteriormente, especialmente indicada para municipios pequeños, que no disponen de tanatorio permanente, es la del tanatorio móvil, que, para su implantación en Catalunya, requeriría de una adaptación de la normativa actual.

A continuación se plantean una serie de recomendaciones para superar las disfunciones existentes e incrementar la competencia en el sector.

---

[71] Sentencia del Tribunal Supremo (RJ 2006/5148), de 11 de julio del 2006. Ver también la noticia publicada en la página web vilaweb.cat, de 25 de mayo de 2006, titulada "Oposición de industriales y vecinos de Palamós al tanatorio en el polígono".

6. RECOMENDACIONES

En los capítulos anteriores se ha analizado la situación competitiva del sector de los servicios funerarios en Catalunya. Se ha concluido que hay una falta importante de competencia y que, por lo tanto, el Real Decreto Ley 7/1996 no ha conseguido la liberalización pretendida.

Ante esta situación, se realizan, a continuación, diversas recomendaciones para mejorar el nivel de competencia de este sector:

(i) En primer lugar, dado que muchas Ordenanzas municipales establecen diferentes requisitos que obstaculizan la liberalización del servicio, se recomienda que una autorización concedida en un municipio del territorio catalán habilite la prestación del servicio en cualquier otro municipio de Catalunya. Con el fin de garantizar un servicio correcto a los ciudadanos, esta medida requeriría el establecimiento, por parte de la Generalitat de Catalunya, de unos requisitos mínimos, suficientes pero no excesivos, que toda funeraria que quisiera operar a nivel de Catalunya tendría que cumplir.

Esta recomendación está en línea con una de las recomendaciones realizadas por el TDC en el informe del año 1993[72]. También figuraba una recomendación similar en el Proyecto de Ley de reformas para impulsar la productividad, aunque, en su tramitación en las Cortes Generales, se modificó y la liberalización se limitó al transporte de los cadáveres. En este Estudio se insiste en la necesidad de realizar esta liberalización de la habilitación.

(ii) La segunda recomendación consiste en liberalizar la prestación del servicio de tanatorio. Teniendo en cuenta la amplia difusión que tiene este servicio en la población que demanda la prestación de servicios funerarios, el exceso de capacidad de los tanatorios en muchos municipios de Catalunya dada la demanda existente y las restricciones normativas existentes a la instalación de nuevos tanatorios, se propone el libre acceso a los tanatorios por parte de cualquier empresa funeraria, que abonaría un precio, fijado por la Administración, por su utilización.

Esta recomendación fue mencionada en un informe del Instituto de Empresa sobre el sector funerario[73] que proponía que:

> *"En particular, el mercado de prestación de servicios de tanatorio, en que la esencialidad de la infraestructura podría determinar especiales obligaciones de acceso universal a cargo de los titulares de las mismas."*

---

[72] Informe titulado "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios"

[73] Instituto de Empresa. Observatorio de Competencia. *Análisis del entorno competitivo del sector funerario español y de los esfuerzos de liberalización* (Diciembre del 2005).

Hay que recordar el caso del sector de las telecomunicaciones o de la energía en que se ha conseguido una mayor competencia permitiendo que las redes privadas puedan ser utilizadas por los competidores, mediante el pago de unos precios establecidos por los poderes públicos. El hecho de que se haya podido llevar a cabo esta medida en sectores mucho más complejos, como son los que se acaban de mencionar, garantiza que se podrá aplicar en el sector funerario.

En el caso de municipios pequeños, se propone que se modifique la normativa pertinente para que este libre acceso también se aplique a los tanatorios móviles. Es decir, que las empresas que sean propietarias de este tipo de estructuras permitan su utilización por parte de cualquier empresa funeraria a cambio de una contraprestación económica.

(iii) La tercera, y última, recomendación de este Estudio trata de que se establezca un periodo transitorio que permita a las empresas funerarias y a los poderes públicos adaptarse a la nueva situación, derivada de la aplicación de las recomendaciones anteriores.