



**GUÍA PARA LA ADECUACIÓN  
DE LAS ORDENANZAS I  
REGLAMENTOS  
MUNICIPALES SOBRE  
SERVICIOS FUNERARIOS EN  
TÉRMINOS DE  
COMPETENCIA**

**Julio de 2016**

**REF. NÚM.: GU 04/2016**

## **CONTACTOS**

Autoritat Catalana de la Competència  
Via Laietana, 60, 5a planta  
08003 Barcelona  
Tel: 93 552 81 60  
[autoritat.competencia@gencat.cat](mailto:autoritat.competencia@gencat.cat)  
[http://acco.gencat.cat/  
@competenciakat](http://acco.gencat.cat/@competenciakat)  
<https://telegram.me/competenciakat>

**Anna Colomé Nin**  
[acolome@gencat.cat](mailto:acolome@gencat.cat)

**Susanna Grau Arnau**  
[sgrau@gencat.cat](mailto:sgrau@gencat.cat)

## 1. PRESENTACIÓN

### Motivación de la Guía

---

Son varias las ocasiones en que la Autoritat Catalana de la Competència (en adelante, ACCO) ha analizado, desde una óptica de promoción de la competencia, el sector de los servicios funerarios<sup>1</sup>. En estos trabajos, la ACCO ha analizado tanto el funcionamiento de este mercado en *Catalunya* como la normativa reguladora de la actividad, y ha llegado a la conclusión de que **muchos de los obstáculos detectados en el funcionamiento competitivo de este sector son precisamente derivados de las normas que regulan la prestación de los servicios funerarios.**

En *Catalunya*, la **Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios** (en adelante, la Ley 2/1997) estableció el marco regulador general de esta actividad. En base a este marco, la mayoría de ayuntamientos catalanes adoptaron las respectivas **ordenanzas y reglamentos sobre servicios funerarios**. Adicionalmente, el Gobierno de la *Generalitat de Catalunya* aprobó el Decreto 209/1999, de 27 de julio, por el que se aprueba el **Reglamento por el que se regulan, con carácter supletorio, los servicios funerarios municipales** (en adelante, Decreto 209/1999) que, aparte de ser aplicable en aquellos municipios sin ordenanza propia, sirvió de modelo para la mayoría de ordenanzas adoptadas por los ayuntamientos.

En ese momento, la Ley 2/1997 y las ordenanzas y reglamentos municipales **regularon de forma muy restrictiva** tanto el acceso como el ejercicio de la actividad de servicios funerarios por parte de los operadores privados, lo que **dificultó**, junto con otros factores, **la liberalización del sector funerario y contribuyó de manera significativa al mantenimiento de un deficiente nivel de competencia existente en este mercado.**

En el año 2010, en el marco de la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la **Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior** (en adelante, Directiva de Servicios), la Ley 2/1997 fue objeto de una importante modificación (aunque parcial, tal y como entonces señaló la ACCO)<sup>2</sup> que supuso la eliminación de algunos de los aspectos más críticos, desde

---

<sup>1</sup> La ACCO ha hecho públicos, en su página web (<http://acco.gencat.cat/ca/>), diversos documentos en la materia: las Observaciones 24/2016 de valoración, desde una óptica de competencia, del texto refundido de la Ordenanza reguladora de los servicios funerarios del municipio de Manresa, de fecha 14 de abril de 2016; el Informe de Regulación n.º 20/2015 sobre la Propuesta de modificación de la Ordenanza general de servicios funerarios del Ayuntamiento de Banyoles, de fecha 2 de febrero de 2015; las Observaciones n.º 10/2011 sobre la incidencia que podrían tener determinadas medidas en el nivel de competencia de los servicios funerarios, de noviembre de 2011, y el Informe de Regulación n.º 9/2010 sobre el Proyecto de decreto legislativo para la adecuación de las normas de rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, de 20 de mayo de 2010.

Asimismo, la antigua Dirección General de Defensa de la Competencia, órgano integrado en la ACCO el año 2009, había elaborado el Estudio sobre la competencia en el sector de los servicios funerarios en Cataluña (2007).

<sup>2</sup> El Decreto Legislativo 3/2010, de 5 de octubre, para la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior modificó, entre otras normas, la Ley 2/1997 para adaptarla a la citada norma comunitaria. En fecha de 20 de mayo de 2010, la ACCO emitió el Informe de Regulación n.º 9/2010 sobre el proyecto de decreto legislativo, en el que puso de manifiesto aquellos aspectos de la Ley 2/1997 que consideraba que no habían sido correctamente adaptados al nuevo marco normativo derivado de la Directiva de Servicios, lo que implicaba el mantenimiento de restricciones injustificadas a la competencia. Por tanto, dado que la Ley 2/1997 es el marco legal a partir del cual los entes locales adoptan sus ordenanzas de servicios funerarios, la no modificación de determinados puntos de



una óptica de competencia, de la Ley. No obstante, a pesar de tener la obligación, **la mayoría de ayuntamientos catalanes aún no han adaptado sus ordenanzas y reglamentos al nuevo marco legal de la actividad**, vigente desde el año 2010. Como consecuencia de esta actividad, la mayoría de estas normas siguen manteniendo aspectos fuertemente restrictivos de la competencia, algunos de los cuales sin el amparo legal que hasta entonces les otorgaba la Ley 2/1997. Tampoco el Gobierno de la *Generalitat de Catalunya* ha adaptado el Decreto 209/1999.

En este sentido, en virtud del principio de jerarquía normativa, ya muchos de los aspectos contrarios a normas de rango superior no deberían aplicarse a nivel local; sin embargo, la realidad no siempre es la misma. Asimismo, hay que tener presente que una de las claves de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia es contar con un marco normativo claro y preciso que otorgue plena seguridad jurídica a los operadores de servicios funerarios, por lo que la adaptación de las normas locales a la disposiciones de rango superior es de vital importancia.

Hay que reconocer, sin embargo, la tarea de algunos ayuntamientos que últimamente han iniciado el proceso para la modificación de las respectivas ordenanzas reguladoras de los servicios funerarios. Algunos de estos han solicitado a la ACCO una valoración, desde la óptica de la promoción de la competencia, de los nuevos textos normativos, como es el caso de los ayuntamientos de Banyoles, Manresa, Girona y Salt. Los procesos iniciados por estos ayuntamientos, junto con otras consultas recibidas por la ACCO, han puesto de manifiesto no solo las dificultades técnicas y políticas que deben afrontar las corporaciones municipales a la hora de encarar la reforma de las ordenanzas, sino también el malestar creciente de la ciudadanía ante los elevados precios de los servicios funerarios, así como los intereses de los operadores.

En este sentido, la ACCO es plenamente consciente de que la tarea de los ayuntamientos se desarrolla en un entorno de gran preocupación ciudadana respecto los elevados precios de unos servicios que, recordemos, son de primera necesidad o de demanda obligatoria. No obstante, estos precios también son consecuencia de la falta de competencia entre los operadores presentes en el mercado.

Así pues, **es en interés de la sociedad que aumente este débil nivel de competencia en el sector**, de manera que se facilite tanto el acceso de nuevos operadores a la prestación de los servicios funerarios como el ejercicio, en todo el territorio, de esta actividad, y repercuta positivamente en el bienestar de los consumidores y usuarios, en forma de servicios de mayor calidad y unos precios más bajos. **Un primer paso** para alcanzar este objetivo es, precisamente, **una modificación procompetitiva de las normas que regulan los servicios funerarios**, de modo que se supriman todos aquellos obstáculos o restricciones a la competencia de carácter normativo que dificultan de manera injustificada la actuación de los operadores en el mercado.

En resumen, por todos estos motivos la ACCO considera oportuna y necesaria la elaboración de una guía destinada a las administraciones responsables de la regulación de los servicios funerarios, que oriente y facilite la tarea de identificación de aquellos aspectos especialmente conflictivos en materia de competencia de las respectivas normas. Al mismo tiempo, la **Guía para la adecuación de las ordenanzas y reglamentos municipales sobre servicios funerarios en términos de competencia** (en adelante, la Guía) también tiene como objetivo

---

esta Ley conlleva que las ordenanzas puedan mantener algunos elementos restrictivos de la competencia que no satisfacen plenamente los principios de una buena regulación económica y favorecedora de la competencia.



instar la necesaria adaptación de las ordenanzas y reglamentos municipales al texto vigente de la Ley 2/1997 tanto por parte de los ayuntamientos catalanes como del Gobierno de la *Generalitat de Catalunya*, reforma pendiente desde el año 2010.

### **A quién va dirigida la Guía**

---

Como se ha señalado, esta Guía va dirigida **a todos los ayuntamientos de Catalunya** que deben adaptar su normativa reguladora de los servicios funerarios a la versión actualmente vigente de la Ley 2/1997, como consecuencia de los cambios introducidos en esta con el fin de adecuarla a las prescripciones derivadas de la Directiva de Servicios y al resto de normas que la han transpuesto a nuestro ordenamiento jurídico, así como a todos aquellos que pretendan una regulación más eficiente y favorecedora de la competencia en materia de servicios funerarios.

Esta Guía también se dirige al **Gobierno de la Generalitat de Catalunya**, para que promueva la modificación del Decreto 209/1999, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula, con carácter supletorio, los servicios funerarios municipales y, por tanto, aplicable a todos aquellos municipios que no han optado por adoptar una normativa propia en esta materia.

### **Cómo se ha elaborado la Guía**

---

Para elaborar esta Guía, la ACCO ha seleccionado ordenanzas y reglamentos reguladores de los servicios funerarios de varios municipios de *Catalunya*. A partir del estudio de estas normas, junto con el Decreto 209/1999, se han identificado aquellos aspectos especialmente conflictivos desde una óptica de competencia presentes habitualmente en la normativa local.

Las restricciones identificadas y analizadas son las mayoritarias, lo que no significa que sean las únicas existentes. Por lo tanto, en caso de que alguna norma presente alguna restricción a la competencia no contemplada en la Guía, ésta también deberá ser sometida a la evaluación del impacto competitivo propuesta por la ACCO en este documento.

Finalmente, respecto a los criterios de selección de las ordenanzas concretas examinadas, junto con el Decreto 209/1999, la ACCO ha escogido aquellas que considera especialmente ilustrativas de los tipos de restricciones contenidas en la normativa local, lo que no afecta a la vocación de generalidad que tiene esta Guía.

## 2. RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA PRESENTES EN LA NORMATIVA LOCAL DE SERVICIOS FUNERARIOS: IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE COMPETENCIA

A la hora de analizar, desde una óptica de competencia, la normativa reguladora de una determinada actividad económica y las restricciones que estas pueden contener, las autoridades de competencia distinguen **las restricciones que dificultan el acceso de nuevos operadores a la prestación de una determinada actividad**, ya sea porque limitan el número o variedad de operadores en un mercado, de **aquellas que condicionan su ejercicio**, bien porque limitan la capacidad de los operadores para competir, bien porque reducen los incentivos de estos para competir vigorosamente.

Algunas de las restricciones presentes en estas normativas pueden ser directamente contrarias a normas de rango superior (en el caso objeto de esta Guía, la Ley 2/1997, pero también otras normas legales de carácter transversal) o a prescripciones derivadas de las normas comunitarias; se trataría de **restricciones prohibidas** y que, por tanto, deberían ser eliminadas del ordenamiento local. Las otras restricciones, no prohibidas expresamente pero que sí tienen un impacto en el funcionamiento del mercado, deberían ser objeto de un análisis de competencia (**restricciones evaluables**) basado en los **principios internacionales aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia**<sup>3</sup>:

- Principio de necesidad y proporcionalidad (justificación de la restricción)
- Principio de mínima distorsión (justificación de los instrumentos utilizados)
- Principio de eficacia
- Principio de transparencia
- Principio de predictibilidad

A continuación se detallan las principales tipologías de restricciones a la competencia presentes en la normativa local catalana reguladora de los servicios funerarios. Como se ha puesto de manifiesto en el apartado 1 de este documento, para su identificación la ACCO ha examinado diversas ordenanzas o reglamentos municipales, así como el Decreto 209/1999, como norma supletoria aplicable en todos aquellos municipios que no disponen de norma propia.

### 2.1. Restricciones al acceso a la prestación de los servicios funerarios

---

Se trata de obligaciones o requisitos previstos en las normas que actúan como barrera de entrada para nuevos operadores en el mercado y que pueden limitar, en consecuencia, el número de operadores que prestan servicios funerarios en un determinado municipio.

---

<sup>3</sup> La ACCO ha asumido estos principios como orientadores de su actuación y los incorporó a su "Metodología para evaluar el impacto competitivo de las normas (EIC)", del año 2010, documento que se puede consultar en su página web: <http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/Metodologia-per-avaluar-l'impacte-competitiu-de-les-normes>. Estos principios de buena regulación han sido incorporados al artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, la cual entrará en vigor el próximo 2 de octubre. No obstante, tales principios ya habían sido incorporados como principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las administraciones públicas en el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, ahora derogado por la citada Ley 39/2015.

## → Autorización para la prestación de los servicios funerarios en el municipio

Actualmente, **la totalidad de ordenanzas examinadas todavía exigen la obtención de una autorización municipal para poder desarrollar la actividad de servicios funerarios en el respectivo municipio**, es decir, para llevar a cabo cualquier tipo de servicio.

Desde una óptica de competencia, una autorización para poder acceder a un mercado y poder prestar servicios constituye una **barrera de entrada**. En el ámbito de los servicios funerarios, el régimen de intervención administrativa para acceder a la actividad previsto inicialmente en la Ley 2/1997, en virtud del cual era necesaria la obtención de una autorización en todos los municipios en los que se quisiera prestar los servicios funerarios<sup>4</sup>, junto con el establecimiento de unos requisitos que no siempre satisfacían los principios de necesidad y proporcionalidad antes mencionados, fue considerado especialmente restrictivo de la competencia. Tal y como estaba planteado, este régimen dificultaba enormemente la entrada de nuevos operadores y favorecía la aparición de monopolios locales, a pesar de la desaparición de la antigua reserva de estos servicios a favor de los ayuntamientos y la adopción de medidas legales que pretendían el logro de una liberalización real de este mercado.

A pesar del cambio acaecido en el año 2010 en el régimen de intervención administrativa de la actividad, previsto en la Ley 2/1997, muchas ordenanzas siguen previendo la prestación de los servicios funerarios solo por parte de los operadores establecidos (es decir, con sede) en el municipio, que son los que han obtenido la autorización. En este sentido, sería poco viable que una empresa tramitara la autorización en cada uno de los municipios en los que quisiera operar: aparte de la carga administrativa que esto supondría, las empresas deberían satisfacer todos y cada uno de los requisitos que cada una de las ordenanzas municipales impondría para poder efectuar el trámite administrativo, lo que haría la implantación materialmente imposible e irracional desde un punto de vista de la eficiencia y la optimización de los recursos. Probablemente solo tendrían capacidad para obtener la autorización en varios municipios aquellos pocos operadores de grandes dimensiones, con gran capacidad económica, para poder satisfacer los condicionantes establecidos en todos y cada uno de los municipios en los que tuvieran la intención de ofrecer sus servicios.

Tal y como sigue configurada esta obligación en la mayoría de ordenanzas, **choca frontalmente tanto con lo que dispone actualmente la Ley 2/1997 como, especialmente, con el principio de eficacia nacional de las autorizaciones** previsto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009), norma transversal de carácter básico<sup>5</sup> y, por tanto, también aplicable en el ámbito de los servicios funerarios:

---

<sup>4</sup> La versión original, vigente hasta octubre de 2010, del artículo 7.2 de la Ley 2/1997 determinaba que *“las empresas privadas de servicios funerarios deberán obtener previamente la autorización del municipio o de los municipios donde quieren llevar a cabo sus actividades”* (el subrayado no consta en el original).

<sup>5</sup> En virtud de la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva de Servicios, solo se pueden mantener los regímenes de autorización previa que no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados. En este sentido, la Directiva propugna el establecimiento de controles *a posteriori*, es decir, una vez iniciada la actividad, en detrimento de los controles *ex ante*, a través de la obtención de autorizaciones o similares, que se consideran de carácter excepcional. De hecho, en el considerando núm. 54 de la citada Directiva se especifica que *“la posibilidad de acceder a una actividad de servicios solo deberá quedar supeditada a la obtención de una autorización por parte de las autoridades competentes cuando dicho acto cumpla con los criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. En concreto, esto significa que la autorización solo se admitirá en aquellos casos en que no resultaría eficaz hacer un control a posteriori, habida cuenta la imposibilidad de comprobar a posteriori los defectos de los servicios en*

- 1) El artículo 7.2 de la Ley 2/1997 dispone que "las empresas privadas de servicios funerarios deben obtener la autorización del ayuntamiento del municipio donde están establecidas"; asimismo, el artículo 5.1 de la misma ley establece que "las entidades habilitadas para prestar servicios funerarios donde tienen la sede, tanto si es dentro como fuera de Cataluña, pueden prestar libremente el servicio de transporte de cadáveres cualquier municipio de Cataluña. El transporte puede llevar asociadas las funciones comprendidas en el artículo 4.b) y c) y la gestión de los trámites administrativos preceptivos para todo este proceso" (el subrayado no consta en el original).
- 2) Por otra parte, el artículo 4.2 de la Ley 17/2009 reconoce el principio de eficacia nacional de las autorizaciones cuando afirma que "cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios la puede ejercer en todo el territorio nacional"<sup>6</sup> (el subrayado no consta en el original). Por otra parte, el artículo 7.3 del mismo cuerpo normativo dispone que "la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permite al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso, mediante el establecimiento de sucursales. [...]".

Por tanto, **la exigencia de una autorización en el municipio en el que se pretenden prestar los servicios funerarios**, y no solo en aquel donde el operador se encuentra establecido, **constituye una restricción a la competencia que, además, es contraria al marco legal** (Ley 2/1997 y Ley 17/2009). Se trata, por tanto, de una restricción prohibida.

En virtud de dicho principio de eficacia nacional de las autorizaciones, la autorización obtenida permite a los operadores debidamente autorizados en un municipio prestar sus servicios a cualquier otro municipio, **sin que ningún ayuntamiento pueda imponer a estos operadores**, vía ordenanza o reglamento, o por vía de hecho, **la realización de cualquier otro trámite administrativo, como una declaración responsable en ocasión de la realización de servicios en municipios diferentes al de la autorización**<sup>7</sup>. Cabe tener presente que una declaración responsable es también un régimen de intervención administrativa de la actividad<sup>8</sup> que, si bien es menos restrictivo que una autorización, como

---

*cuestión y habida cuenta de los riesgos y peligros que se derivarían de la inexistencia de un control a priori*", positivizando esta nueva concepción de acceso a las actividades de servicios en su artículo 9.

La Directiva de Servicios fue esencialmente transpuesta a nuestro ordenamiento a través de una norma de carácter transversal, la Ley 17/2009, así como a través de otras modificaciones normativas concretas y necesarias para cumplir con la obligación de transposición, como fueron las modificaciones efectuadas a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en el ámbito estatal, y el Decreto Legislativo 3/2010 en Catalunya.

<sup>6</sup> En este sentido, el artículo 10.4 de la Directiva de Servicios establece que "*la autorización deberá permitir acceder a la actividad de servicios o ejercerla en la totalidad del territorio nacional, incluido mediante la creación de agencias, sucursales, filiales u oficinas, salvo que haya una razón imperiosa de interés general que justifique una autorización individual para cada establecimiento o una autorización que se limite a una parte específica del territorio*".

<sup>7</sup> La ACCO ha tenido conocimiento, a través del examen de diversas propuestas de nuevas ordenanzas de servicios funerarios, de la voluntad de diversos ayuntamientos de someter a los operadores autorizados en otros municipios a la obligación de efectuar una declaración responsable cada vez que presten servicios en municipios diferentes al de la autorización.

<sup>8</sup> Cabe recordar que tanto la Directiva de Servicios como la Ley 17/2009 que la transpone utilizan un concepto amplio de "régimen de autorización", que puede abarcar no solo la autorización o licencia administrativa propiamente dicha, sino también otros trámites que se requieran para poder acceder a una actividad de servicios o que condicionen el ejercicio, como sería el caso de la declaración responsable para poder prestar los servicios funerarios en un municipio distinto al de la autorización. Así, el considerando 39 de la Directiva de Servicios dispone que tal concepto "*debe abarcar, entre otros, los procedimientos administrativos mediante los cuales se conceden autorizaciones, licencias, homologaciones o concesiones, pero también la obligación, para poder*

tal también debería estar previsto en una norma con rango de ley. En este caso, la Ley 2/1997 nada establece respecto a la necesidad de efectuar una declaración responsable para poder prestar los servicios funerarios en cualquier otro municipio, por lo que los ayuntamientos que a día de hoy estarían imponiendo este trámite a los operadores autorizados en otros municipios actuarían, en opinión de la ACCO, sin base legal que así lo permita.

Adicionalmente, recordar algunos aspectos relacionados con el nuevo régimen de autorización y el procedimiento para su otorgamiento, conforme a la Ley 2/1997, y que se deberían tener en cuenta en la modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales y del Decreto 209/1999:

- Por una parte, los **requisitos y condiciones** (que se analizan a continuación) para obtener la autorización establecidos en las normas locales y que superen el análisis de competencia, que se efectúa a continuación, **solo se podrán exigir a aquellos operadores que soliciten la autorización para establecerse en el municipio, pero no a los que presten servicios en virtud de la autorización obtenida en otro municipio** (los cuales, a su vez, habrán satisfecho los requisitos establecidos en una norma de otro ayuntamiento) de conformidad con el principio de eficacia nacional de las autorizaciones.
- Por otra parte, cabe tener presente que también se deberían suprimir, de las normas locales que así lo contemplen, los artículos que limiten temporalmente la vigencia de las autorizaciones. En este sentido, tanto la Directiva de Servicios (artículo 11) como la Ley 17/2009 (artículo 7) establecen, como principio general, la **no limitación de la vigencia de las autorizaciones regladas** y exceptúan determinados supuestos, entre los cuales el supuesto de renovación automática<sup>9</sup>. Por tanto, solo en este caso (prórroga automática) se podría mantener una limitación temporal de la vigencia de la autorización otorgada.
- Finalmente, habría que introducir en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones municipales **el silencio administrativo positivo**, es decir, con efectos estimatorios. Todo ello de conformidad con lo que dispone el artículo 6 de la Ley 17/2009 relativo a los procedimientos de autorización, que *“en todo caso, deberán respetar las disposiciones recogidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, así como garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de*

---

*ejercer la actividad, de estar inscrito en un colegio profesional o en un registro, en una lista oficial o en una base de datos, de estar concertado con un organismo o de obtener un carné profesional. La concesión de una autorización puede ser resultado no solo de una decisión formal, sino también de una decisión implícita, derivada, por ejemplo, del silencio administrativo de la autoridad competente o del hecho de que el interesado deba esperar el acuse de recibo de una declaración para iniciar la actividad en cuestión o para ejercerla legalmente”*. El artículo 4 de esta norma define “régimen de autorización” como *“cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio”*, definición similar a la contemplada en el artículo 3.10 de la Ley 17/2009.

<sup>9</sup> Los otros casos en los que se permitiría la limitación temporal de la vigencia de las autorizaciones serían, por un lado, cuando el número de autorizaciones disponibles esté limitado por una razón imperiosa de interés general (en cuyo caso habría que hacer un proceso de selección entre los posibles candidatos a obtener la autorización que garantizara los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva) y, por otro, en caso de que la duración limitada esté justificada por una razón imperiosa de interés general. Ninguno de estos supuestos concurrirían en el caso de las autorizaciones para la prestación de los servicios funerarios.

*ley justificadas por razones imperiosas de interés general*'. También los artículos 43.1 de la Ley 30/1992<sup>10</sup> y 54 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas en *Catalunya*, se manifiestan en términos similares.

Por lo tanto, aparte de modificar el régimen de autorización en el sentido indicado, de manera que solo se exija la autorización del municipio en el que el operador se establezca y que, en base a esta, se desarrolle la actividad de servicios funerarios en todo el territorio, **es necesario que las normas locales y el Decreto 209/1999: (i) no introduzcan la obligación de efectuar una declaración responsable** por parte de los operadores autorizados en otros municipios para poder prestar sus servicios en el municipio, facultad que no está prevista en ninguna norma con rango de ley para la prestación de los servicios funerarios, **(ii) no limiten la vigencia de las autorizaciones** otorgadas a los operadores de servicios funerarios, e **(iii) introduzcan la regla del silencio administrativo positivo** en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones.

### → **Requisitos exigidos para la obtención de la autorización**

Aparte de la restricción a la competencia que por sí misma supone la necesidad de una autorización administrativa para iniciar una actividad, la intensidad de esta restricción depende, en buena medida, de los requisitos y condiciones que se exijan para su obtención.

En este sentido, el redactado actual del artículo 6 de la Ley 2/1997 establece los medios con los que deben contar las entidades prestadoras de los servicios funerarios y fija las competencias de los ayuntamientos a la hora de regularlos:

*"1. Las entidades prestadoras de los servicios funerarios deben disponer, en función de los servicios que prestan, de los siguientes medios:*

- a) *La organización administrativa y el personal suficiente, con formación acreditada para la prestación de los servicios, dotado de ropa apropiada y de instrumentos de fácil limpieza y desinfección.*
- b) *Los vehículos que cumplen los requisitos técnicos y sanitarios que prevé la normativa específica de transporte funerario.*
- c) *Los féretros y demás material funerario necesario, de acuerdo con las características fijadas por la normativa de policía sanitaria mortuoria.*
- d) *Los medios indispensables para la desinfección y el lavado de vehículos, los utensilios, la ropa y el resto de material utilizado.*

*2. Las entidades prestadoras de los servicios funerarios son responsables de los materiales que suministran, así como del correcto funcionamiento del servicio y de los precios que apliquen.*

*3. Las ordenanzas y reglamentos municipales pueden fijar los requisitos mínimos de disponibilidad de medios a los que se refiere el apartado 1, los cuales tienen que tener por finalidad garantizar la calidad del servicio, deben ser proporcionados y deben respetar la libre competencia"* (el subrayado no consta en el original).

<sup>10</sup> Artículo 24.1 de la Ley 39/2015, en vigor a partir del próximo 2 de octubre.

Así pues, en la determinación de los requisitos que se establezcan vía ordenanza municipal, pero también a través del Decreto 209/1999, se debe tener en cuenta lo dispuesto en este artículo, ya que solo los requisitos previstos en el mismo podrán ser desarrollados por las normas locales. Al mismo tiempo, **los requisitos exigidos** deben respetar la libre competencia de manera que los ayuntamientos, a la hora de regularlos, deben tener en cuenta que tales requisitos, aparte de no estar prohibidos ni ser discriminatorios, (i) **deben de estar justificados para la consecución de los objetivos perseguidos**<sup>11</sup>, según los principios de necesidad y proporcionalidad y (ii) **deberán constituir la alternativa menos restrictiva de la competencia**, respetando al mismo tiempo el resto de principios de una buena regulación económica<sup>12</sup>. En este sentido, es de vital importancia el respeto al principio de proporcionalidad ya que, como ha manifestado la ACCO en anteriores ocasiones *"no respetar este principio podría suponer la exclusión de pequeñas y medianas empresas que no tienen capacidad para realizar desembolsos iniciales importantes, lo que les podría impedir seguir la dinámica natural del crecimiento, en el sentido de iniciar la actividad con pocos medios e incrementarlos gradualmente a medida que el negocio se consolida y comienza a dar resultados positivos"* (el subrayado no consta en el original).

También en el Estudio sobre los Servicios Funerarios en España<sup>13</sup>, elaborado en 2010, se señaló que *"del marco regulatorio analizado se desprende la exigencia de **numerosos requisitos** que constituyen barreras que dificultan el acceso al mercado para nuevos entrantes, en la medida en que exigen una inversión elevada, **reduciendo así la competencia**"*, citando los requisitos que son analizados en esta Guía.

Por otra parte, cabe tener bien presente que es del interés propio de cada operador prestar los servicios de la mejor manera posible, a fin de obtener la contratación del mayor número de servicios funerarios; por tanto, en general, es el propio operador quien está en mejor posición para determinar cuáles son los medios materiales y personales realmente necesarios para el logro de sus objetivos, en especial en aquellos lugares en los que compita con más de un operador de servicios funerarios.

Por tanto, en la tarea de revisión de las ordenanzas, los ayuntamientos pueden imponer aquellos requisitos que respeten los límites fijados por la Ley 2/1997. Sin embargo, **la ACCO recomienda no desarrollarlos vía la normativa local si realmente no está justificado hacerlo en base a una razón imperiosa de interés general**, de manera que se evite la introducción de restricciones adicionales a la actividad de servicios funerarios<sup>14</sup>.

---

El artículo 6 de la Ley 2/1997 dice que la regulación de los requisitos debe servir para garantizar la calidad del servicio; sin embargo, como ya dijo la ACCO en su IR 9/2010, la calidad del servicio no tiene la consideración de razón imperiosa de interés general (interpretada según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea) que justifique el establecimiento de restricciones.

<sup>12</sup> El artículo 9.2 de la Ley 17/2009 dispone que *"todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios: a) no ser discriminatorios; b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general; c) ser proporcionados a dicha razón imperiosa de interés general; d) ser claros e inequívocos; e) ser objetivos; f) ser hechos públicos con antelación; g) ser transparentes y accesibles"*. Asimismo, según el apartado 3º de este mismo artículo, *"el acceso a una actividad de servicio o su ejercicio se rige por el principio de igualdad de trato y no discriminación"*.

<sup>13</sup> Estudio sobre los servicios funerarios en España, de 28 de junio de 2010, elaborado conjuntamente por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Sanidad y Política Social.

<sup>14</sup> Es significativo ver como la aprobación del proyecto de ley estatal sobre servicios funerarios, del año 2011, el cual decayó como consecuencia de la finalización de la legislatura, hubiera supuesto la eliminación de la mayoría de requisitos de acceso que, a día de hoy, todavía se encuentran presentes en las normas locales. En este sentido, este proyecto de ley declaraba libre la actividad, es decir, suprimía el régimen de autorización, y solo la sometía a los requisitos y condicionantes establecidos en la norma (por ejemplo, establecía la obligación de una declaración responsable en caso de que el operador realizara la actividad de transporte funerario). El proyecto de

- **Número mínimo de vehículos autorizados**

Algunas normas locales contienen la exigencia de un número mínimo de vehículos de transporte funerario autorizados.

Respecto a este requisito, habría que en primer lugar eliminar la referencia a la autorización de los vehículos de transporte funerario, carga administrativa innecesaria que fue eliminada, en el año 2010, del nuevo texto de la Ley 2/1997<sup>15</sup>.

En segundo lugar, si bien el artículo 6.3 citado habilita a las administraciones locales a establecer un requisito relativo al número mínimo de vehículos, este debe estar justificado para el logro del objetivo perseguido, sea proporcionado y respete la libre competencia. Por lo tanto, al establecer un número mínimo concreto de vehículos disponibles deberá comprobarse que tal fijación sea efectivamente necesaria (es decir, que responda a una razón imperiosa de interés general) y, sobre todo, proporcional, teniendo en cuenta elementos como, por ejemplo, la tasa de mortalidad del municipio en relación al número de habitantes del municipio<sup>16</sup>.

Sin embargo, tal y como ya se ha comentado, la ACCO considera que debería ser el propio operador quien pudiera determinar libremente los medios necesarios, en este caso los vehículos de transporte funerario, para la prestación de sus servicios.

En consecuencia, la ACCO considera que, actualmente, **no es necesario exigir un requisito de este tipo. Por tanto, recomienda la supresión de la fijación de un número mínimo de vehículos en las normas locales, o bien limitarlo al mínimo (un vehículo).**

- **Número mínimo de féretros**

Similares consideraciones se pueden hacer respecto a este requisito. Si bien los municipios pueden fijar un stock mínimo de féretros de conformidad con el artículo 6.3 de la Ley 2/1997, es necesario que este esté justificado en cuanto a su necesidad y proporcionalidad.

Analizado el contenido de las ordenanzas y reglamentos municipales, se comprueba la gran diversidad existente en relación con este requisito, así como la evidente falta de proporcionalidad en cuanto a su fijación en determinados municipios: por ejemplo, algunos municipios exigen un stock permanente superior al 50 % a la mortalidad anual; en otros, en los que ya a día de hoy hay más de un operador autorizado, el global de féretros en stock resultaría ser superior al número de defunciones producidas en el municipio.

---

ley no contemplaba: la obligación de disponer de un número mínimo de medios materiales y personales; de tener una determinada solvencia económica mínima; disponer de un local en el municipio o de un tanatorio de grandes dimensiones y características concretas, así como la exigencia de experiencia mínima en el sector.

<sup>15</sup> La redacción vigente del artículo 4.1 de la Ley 2/1997, relativo a las funciones comprendidas en la actividad de servicios funerarios, establece que "c) *hacer las prácticas higiénicas necesarias en el cadáver, colocarlo en el féretro y transportarlo desde el lugar de fallecimiento hasta el domicilio mortuorio, en su caso, y hasta el lugar de destino final mediante un vehículo de transporte funerario*". La versión de este artículo previa a la modificación legislativa del año 2010 disponía que la actividad de transporte funerario se efectuaba mediante un "vehículo de transporte funerario autorizado". Asimismo, el artículo 6.1 también ha eliminado la referencia a la autorización del vehículo.

<sup>16</sup> En relación con este requisito y a la vista de la información obtenida de la lectura de las ordenanzas, es sorprendente la disparidad existente entre unas y otras. Por ejemplo, municipios con un mayor número de habitantes y tasa de mortalidad más elevada no fijan un número mínimo de vehículos, sucediendo lo contrario en municipios de menor dimensión.

No obstante, como en el caso anterior, **la ACCO considera innecesario fijar un número mínimo de féretros**, cuestión que debería quedar en la esfera de decisión propia del operador el que, recordemos, tiene el máximo interés en poder atender a los servicios que le son encomendados.

- **Requisitos relativos al personal**

En cuanto este tipo de requisito, más allá de lo que dispone el artículo 6 de la Ley 2/1997, también hay que tener presente lo que dispone específicamente el artículo 11.1 de la Ley 17/2009 (requisitos de aplicación excepcional sujetos a evaluación previa), según el cual "*f) requisitos relativos a la composición de la plantilla, tales como tener un número determinado de empleado; ya sea en el total de la plantilla o en categorías concretas, o la obligación de contratar con una procedencia o modalidad determinada*" **no podrían, en principio, ser exigidos por ninguna normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios**. Sin embargo, el propio precepto señala en su apartado segundo que "*excepcionalmente se podrá supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de alguno de los requisitos del apartado anterior cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados*"<sup>17</sup>.

Así pues, a pesar de contar con el amparo legal previsto en el artículo 6 de la Ley 2/1997, se exige una especial diligencia en la evaluación de este tipo de requisito, el cual afecta directamente a un ámbito consustancial a la dirección empresarial como es la configuración de las plantillas.

Esta especial diligencia a la hora de evaluar este tipo de requisito se hace aún más necesaria cuando se observa la disparidad existente en las ordenanzas revisadas. Algunas de ellas solo hacen referencia a tener personal capacitado para la realización de las prácticas sanitarias o de tanatopraxia; otras, en cambio, fijan con un elevado grado de detalle, que se podría considerar claramente excesivo, el número de trabajadores exigidos en varias categorías de trabajadores (mínimo de X trabajadores para las funciones de conducción y carga, X trabajadores para las funciones de administración y contratación, etc.).

Además, requisitos de este tipo pueden suponer una carga administrativa desproporcionada para los operadores, en particular para las pequeñas y medianas empresas, las cuales podrían verse obligadas a ampliar sus plantillas para poder obtener una autorización o, directamente, verse excluidas del mercado en el supuesto de no poder satisfacer tales exigencias.

Por lo tanto, **la ACCO recomienda la supresión de los requisitos mínimos de personal**, sobre todo aquellos que se refieren, por ejemplo, a personal de tipo administrativo o los conductores de vehículos, **y en relación a las categorías profesionales relacionadas con el tratamiento sanitario y conservación de los cadáveres, limitarlo a lo que disponga la normativa sanitaria aplicable en la materia**.

<sup>17</sup> En el caso de los requisitos establecidos en el artículo 11 de la Ley 17/2009, el último inciso del apartado segundo añade que "*la concurrencia de estas condiciones deberá ser notificada a la Comisión Europea según lo dispuesto en la disposición adicional cuarta y deberá estar suficientemente motivada en la normativa que establezca estos requisitos*".

- **Requisitos económicos**

Los requisitos de tipo económico establecidos en las normas locales son, básicamente, de dos tipos: (i) **solvencia financiera mínima**, concretada en la posesión de un capital social mínimo o de una garantía; (ii) **exigencia de una fianza** o aportación de un aval bancario, que responda de varios conceptos: el coste de los servicios funerarios de prestación forzosa, el importe de las sanciones que se pueden imponer a los operadores por incumplimiento de la Ley 2 / 1997 y de la respectiva ordenanza y el valor de la incautación.

Desde una óptica de competencia, (i) **la exigencia de una determinada solvencia financiera**, sobre todo si es de niveles elevados, puede impedir la entrada al mercado de nuevos operadores, sobre todo de pequeña y mediana dimensión. Sin embargo, aparte de **constituir una grave restricción a la competencia** que, como en el caso de los requisitos relativos al personal debe ser objeto de una especial evaluación (de conformidad con el artículo 11 de la Ley 17/2009<sup>18</sup>) **no tiene cobertura legal en la Ley 2/1997**.

Con respecto (ii) la **fianza**, a la que sería aplicable el anterior razonamiento en función del importe que tuviera, sí dispone de amparo legal en la Ley 2/1997, de manera que los ayuntamientos podrían exigirla mediante ordenanza. Sin embargo, el actual redactado del artículo 8.1 limita su alcance, ya que la fianza solo *"debe responder del coste de los servicios funerarios de prestación forzosa, si la autorización tiene esta condición, de acuerdo con el artículo 7.2.d, en el caso de que la empresa se niegue a prestarlos"*, y no de otros conceptos como el valor de la confiscación o el importe de las sanciones que pudieran eventualmente imponer. Asimismo, desde una óptica de competencia, hay que ser especialmente atento en la determinación del importe de la fianza en el sentido de **evitar que este resulte desproporcionado en atención al verdadero riesgo del que debe responder**.

Por lo tanto, **la ACCO propone que se eliminen de las ordenanzas y reglamentos municipales, así como el Decreto 209/1999, los requisitos relativos a la exigencia de determinada solvencia financiera y que se revise la regulación de las fianzas contempladas en dichas normas, de manera que se adecuen a lo que establece la Ley 2/1997 y sean proporcionales al riesgo del que deben responder**.

- **Exigencia de un local en el municipio para obtener la autorización**

La totalidad de las ordenanzas examinadas (y, por tanto, también el Decreto 209/1999) para la elaboración de esta guía exigen a los operadores de servicios funerarios disponer de un local en el municipio con el fin de obtener la correspondiente autorización la cual, recordémoslo, continúa exigiéndose a cualquier operador que quiera prestar los servicios en el municipio. En la mayoría de casos se hace referencia a la necesidad de disponer de oficinas administrativas abiertas las 24 horas del día durante todos los días del año y, en algunos casos, se determinan sus características físicas.

La exigencia de disponer de un local en el municipio con el fin de obtener la autorización del ayuntamiento es un requisito no exigible con el nuevo marco legal, dado que la Ley 2/1997 ha eliminado su cobertura legal, anteriormente existente. Tal requisito fue eliminado de la ley precisamente porque presentaba evidentes problemas de compatibilidad con la Ley 17/2009

<sup>18</sup> El artículo 11.1 de la Ley 17/2009, establece que son requisitos de aplicación excepcional sujeto a evaluación previa los "c) requisitos relativos a la participación en el capital de una sociedad, en concreto la obligación de disponer de un capital mínimo para determinadas actividades o tener una cualificación específica para poseer el capital social o gestionar determinadas sociedades".

que, recordemos, transpone la Directiva de Servicios en nuestro ordenamiento jurídico. Adicionalmente, recordar que el Estudio sobre los Servicios Funerarios en España del año 2010<sup>19</sup> consideró que *"la exigencia de local para atención al público y oficinas que añade nuevos costes de inversión, tampoco tienen justificación en un sector en que suele ser habitual que la relación entre la empresa funeraria y el cliente se realice en el domicilio u hospital"*.

Por otra parte, la exigencia de este requisito es claramente desproporcionada en relación a los operadores de servicios funerarios autorizados en otros municipios que, en virtud de la eficacia nacional de la autorización obtenida, puede prestar sus servicios en todo el territorio nacional. Además, se trataría de una medida económicamente inviable para muchos operadores, ya que muchos de ellos, especialmente los de pequeña dimensión, no podrían hacerle frente y se limitaría así su capacidad de expansión territorial.

En definitiva, **hay que suprimir de las ordenanzas y reglamentos municipales y del Decreto 209/1999 la obligación de disponer de un local en el término municipal para obtener la autorización**, así como también todos aquellos requisitos que se refieran a las características de estos locales, en caso de que así haya sido contemplado.

- **Experiencia mínima en el sector**

Finalmente, algunas de las normas analizadas exigen una experiencia mínima en el sector para poder obtener la autorización, concretada en 5 años, y que puede revestir diversas modalidades (acreditación de la existencia de la empresa, por parte del accionista mayoritario o administrador o por alguno de los empleados).

Al respecto, cabe afirmar que un requisito de este tipo constituye **una barrera absolutamente insalvable** para un operador que disponga de medios materiales y personales más que suficientes, pero que no haya desarrollado nunca su actividad en este sector. Además, se trata de un requisito que ya en la versión original de la Ley 2/1997 no estaba permitido y que **favorecía claramente los operadores ya presentes en el mercado**, hecho especialmente grave si se tiene en cuenta que en ese momento, con la desaparición de la antigua reserva a favor de los ayuntamientos y de los correspondientes monopolios locales, se pretendía una apertura del mercado a la competencia<sup>20</sup>. Continuar, a día de hoy, exigiendo un requisito de este tipo supondría, además, una clara contravención a principios que inspiran las normas comunitarias reguladoras de las actividades de servicios; en este sentido, la exigencia de experiencia mínima constituye uno de los requisitos prohibidos de conformidad con el artículo 10 de la Ley 17/2009.

Por tanto, hay que **eliminar de las ordenanzas el requisito relativo a la experiencia mínima en el sector** de los servicios funerarios para obtener la autorización administrativa.

<sup>19</sup> Ver nota al pie nº 9.

<sup>20</sup> De hecho, este tipo de requisito ya había sido considerado ilegal mucho antes de la modificación de la Ley 2/1997 del año 2010. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, en la sentencia de 28 de octubre de 2002 (rec. 695/1998) señaló que *"este precepto justifica esta exigencia [experiencia mínima de 5 años en poblaciones de más de 80.000 habitantes] para garantizar la capacidad profesional del solicitante y su experiencia en la prestación de servicios funerarios, y la defensa de la Administración demandada por la necesidad de asegurar el buen funcionamiento y continuidad de la prestación de los servicios funerarios. Estos argumentos no resultan convincentes porque no tienen en cuenta que el otorgamiento de las autorizaciones para la prestación de servicios funerarios deben respetar los principios de libre competencia e igualdad, tratándose de un criterio legal que responde a la liberalización de los servicios funerarios, y que en la forma contemplada en el Reglamento municipal impide el acceso a empresas que, por muy solventes que sean y que cuenten con medios materiales más que suficientes y con personal bien preparado, carezcan de la experiencia requerida. Se limitan, pues, de manera injustificada, los principios de libre competencia y de igualdad"* (el subrayado no consta en el original).

## → Ámbitos de actuación obligatorios

En este sentido, la totalidad de normas locales examinadas para la elaboración de esta Guía, así como el Decreto 209/1999, imponen unos ámbitos concretos de actuación que, en general, coinciden con la totalidad de funciones incluidas en el ámbito de los servicios funerarios<sup>21</sup>.

Desde una óptica de competencia, la exigencia de prestar obligatoriamente servicios en un mínimo de ámbitos de actuación constituye una **fuerte barrera de entrada en el mercado**, ya que solo aquellos operadores que puedan asegurar la prestación de los servicios en todos los ámbitos exigidos en las normas podrán obtener la autorización y, por tanto, acceder al mercado. En el ámbito de la prestación de servicios (en general, no solo los servicios funerarios) este tipo de exigencias comportan básicamente la exclusión de pequeños y medianos operadores que quizás solo tienen capacidad de actuación en alguno de los ámbitos incluidos en una determinada actividad de servicios, pero que en estos ámbitos son muy eficientes y competitivos y capaces de ofrecer servicios de alta calidad.

Por tanto, al constituir una restricción a la competencia, los ayuntamientos no podrían exigir a los operadores privados una serie de ámbitos de actuación obligatorios excepto si lo previera expresamente una norma con rango de ley, restricción que en cualquier caso debería de estar justificada en términos de necesidad y proporcionalidad.

Adicionalmente, la imposición de determinadas prestaciones constituye uno de los requisitos excepcionales sujetos a evaluación previa previstos en el artículo 11 de la Ley 17/2009.

Así pues, **aquellas ordenanzas que, por ejemplo, condicionan la obtención de la autorización para prestar servicios funerarios a la prestación del servicio de tanatorio u otras actividades complementarias se exceden de lo que establece la ley de servicios funerarios**, la cual, en el su artículo 4.2 fija una serie de actividades de prestación obligatoria por los operadores:

- a) informar y asesorar sobre el servicio
- b) suministrar el féretro, que debe tener las características que correspondan según el servicio de que se trate, y urnas cinerarias y de restos, en su caso
- c) hacer las prácticas higiénicas necesarias en el cadáver, colocarlo en el féretro y transportarlo desde el lugar del fallecimiento hasta el lugar de destino final mediante un vehículo de transporte funerario
- d) hacer la gestión de los trámites administrativos preceptivos para todo el proceso hasta el entierro o la incineración, de conformidad con la normativa aplicable, y para la inscripción de la defunción en el Registro Civil.

---

<sup>21</sup> Según el artículo 4.1 de la Ley 2/1997, las funciones comprendidas en el ámbito de los servicios funerarios son las siguientes: a) informar y asesorar sobre el servicio; b) suministrar el féretro, que debe tener las características que correspondan según el servicio de que se trate, y urnas cinerarias y de restos, en su caso; c) hacer las prácticas higiénicas necesarias en el cadáver, colocarlo en el féretro y transportarlo desde el lugar del fallecimiento hasta el lugar de destino final mediante un vehículo de transporte funerario; d) hacer la gestión de los trámites administrativos preceptivos para todo el proceso hasta el entierro o la incineración, de conformidad con la normativa aplicable, y para la inscripción de la defunción en el Registro Civil; e) hacer las prácticas sanitarias en el cadáver; f) prestar los servicios de tanatorio, en condiciones adecuadas para la vela.

En conclusión, aunque en general la imposición de ámbitos de actuación obligatorios constituye una restricción a la competencia que dificulta el acceso de operadores al mercado, el artículo 4.2 de la Ley 2/1997 impone la prestación de determinados servicios a todos los operadores de servicios funerarios.

Sin embargo, **hay que eliminar de las ordenanzas y reglamentos municipales cualquier determinación de los ámbitos de actuación obligatorios que exceda de lo previsto en la Ley 2/1997**. Este es el caso, por ejemplo, de las ordenanzas que imponen como obligatoria la prestación de los servicios de tanatorio o de aquellas normas que imponen como obligatorias determinadas prestaciones complementarias.

→ **Regulación relativa al tanatorio: prestación obligatoria de los servicios de tanatorio, disponer de un tanatorio propio y requisitos relativos a estas instalaciones.**

Numerosas ordenanzas y reglamentos municipales contemplan exigencias relativas a la prestación de servicios de tanatorio para poder operar como prestador de servicios funerarios en el municipio. En algunos casos, se exige que el operador disponga de un tanatorio propio y se concretan los requisitos relativos a las instalaciones (salas de vela, salas de ceremonias con capacidad mínima, espacios de atención al público y servicios comunes, almacén de féretros, aparcamiento, etc.). En otros casos, no se exige la titularidad del tanatorio pero se concretan minuciosamente los requisitos que debe cumplir la instalación - lo que puede suponer *de facto* situarnos en un supuesto muy similar al primero, pues puede suceder que las instalaciones existentes en el municipio no cumplan estos requisitos-. En un tercer grupo de municipios simplemente se exige la prestación de servicios de tanatorio. Al respecto, mencionar que el Decreto 209/1999, pese a no establecer la obligación de prestar el servicio de tanatorio (artículo 15.2), fija minuciosamente los requisitos y características de las instalaciones de tanatorio, exigencia que se trasladó a muchas ordenanzas locales que utilizaron el reglamento supletorio como modelo.

Desde una óptica de competencia, estas exigencias contenidas en las normas locales constituyen importantes barreras de entrada al mercado, a menudo insalvables, ya que el operador que no puede cumplirlas difícilmente puede obtener la autorización. En este sentido, se favorece a los operadores ya implantados, en su mayoría los antiguos monopolistas, que ya disponen de las instalaciones, de modo que se les preserve de la competencia de nuevos entrantes en el mercado.

Sin embargo, la **Ley 2/1997 no establece la obligación de prestar los servicios de tanatorio**, ya que no forma parte de las funciones de obligada prestación previstas en el artículo 4.2, **ni exige disponer de un tanatorio propio en el municipio, ni tampoco permite determinar los requisitos y características mínimas de instalaciones**. Esta es la situación vigente desde el año 2010, cuando se suprimió el antiguo amparo legal, previsto en el artículo 6.3, la facultad de exigir la prestación de servicios de tanatorio vía ordenanzas y reglamentos municipales, por lo que la prestación de este tipo de servicios se convirtió, en la mayoría de municipios, en un requisito indispensable para obtener la autorización municipal<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> La versión original del artículo 6.3 de la Ley 2/1997 habilitaba a los ayuntamientos para exigir a las empresas funerarias "el servicio de tanatorio, con independencia de la titularidad correspondiente, con el número de salas que se determinen".

Asimismo, en la situación normativa actual, en el caso de que un operador quiera contar con un tanatorio, tampoco las ordenanzas y reglamentos municipales, ni el Decreto 209/1999, pueden determinar las características mínimas, lo que no obsta la aplicación de las determinaciones previstas al respecto por la normativa de policía sanitaria mortuoria u otra normativa que resulte de aplicación.

Por lo tanto, **hay que eliminar de todas las ordenanzas y reglamentos municipales y del Decreto 209/1999 la exigencia de disponer de un tanatorio o de ofrecer servicios de tanatorio, así como suprimir todos los requisitos relativos a las instalaciones de tanatorio**, con el fin de obtener la autorización municipal.

La no exigencia de un tanatorio propio es coherente con el principio de eficacia nacional de las autorizaciones; está fuera de toda lógica que se obligue a cada prestador a tener un tanatorio propio en cada municipio en el que quiera operar (de hecho, la prestación en algunos municipios por parte de un determinado operador puede ser muy ocasional), ya que esto implicaría una multiplicación irracional de estos equipamientos y un uso ineficiente, aparte del elevado nivel de inversión que requiere y que poquísimos operadores estarían en disposición de poder asumir. Por otra parte, no configurar el servicio de tanatorio como un servicio de prestación obligatoria es procompetitivo en el sentido de que no excluye directamente los operadores que no tengan la capacidad de prestarlo pero que son muy eficientes en otros ámbitos de los servicios funerarios. Ahora bien, **son medidas que, pese a ser positivas para favorecer la competencia en el mercado, son insuficientes.**

Por un lado, sería necesario que cada municipio también revisara la respectiva normativa urbanística, ya que a menudo **las normas urbanísticas han limitado de manera injustificada la implantación de tanatorios** y otras instalaciones afectas a los servicios funerarios en determinadas zonas muy concretas de los municipios. En ausencia de suelo disponible, un operador difícilmente podrá implantar una instalación de este tipo y se consolidará la posición del operador ya presente en la zona<sup>23</sup>.

Por otro, no se puede obviar que, desde una óptica de competencia, **el tanatorio es una instalación de gran importancia para cualquier operador para competir en el mercado en condiciones.** En este sentido, *"la regulación del servicio de tanatorio es primordial pues la evolución de las costumbres sociales ha supuesto que éste se haya convertido en un servicio esencial e imprescindible para los demandantes de servicios funerarios. [...] En consecuencia, el servicio de tanatorio se ha convertido en una prestación ineludible para un operador que quiera prestar los servicios funerarios. Es decir, para competir en el mercado en condiciones, un operador necesariamente debe ofrecer el servicio de tanatorio, ya sea a través de una infraestructura propia o mediante el acceso a las instalaciones de otro operador. Si un operador no tiene acceso a este equipamiento, no podrá prestar servicios funerarios o bien lo hará en una clara situación de desventaja competitiva. Además, dadas las características particulares de los servicios funerarios (demanda forzosa, de primera necesidad y que requiere una decisión rápida en un momento de máxima emotividad), los contratantes tienden a buscar un operador que les ofrezca un servicio integral y, en todo caso, lo más completo posible, lo que incluiría la prestación del servicio de tanatorio"*<sup>24</sup>.

No obstante, a día de hoy, **esta importancia o esencialidad como factor de competencia en el mercado no implica que todos los tanatorios deban tener siempre la**

<sup>23</sup> Ver, en este sentido, las apreciaciones de la ACCO efectuadas sobre las barreras de carácter urbanístico en la implantación de los tanatorios en las Observaciones 10/2011 sobre la incidencia que podrían tener determinadas medidas en el nivel de competencia de servicios funerarios (pág. 16)

<sup>24</sup> Observaciones 10/2011 sobre la incidencia que pueden tener determinadas medidas en el nivel de competencia de los servicios funerarios (pág.13 y 14).

**consideración de infraestructura esencial**, de acuerdo con las directrices expresadas por la Comisión Europea en su Comunicación 2009/C 45/02, relativa a las orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE [en la actualidad, artículo 102 TFUE] a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes<sup>25</sup>. De conformidad con estas orientaciones, **hay que hacer un análisis individualizado de cada caso para poder determinar si una concreta instalación de tanatorio puede tener la consideración de infraestructura esencial**, dadas las implicaciones en términos de competencia que conllevaría (básicamente, la obligación de dar acceso a la instalación del operador dominante a otros operadores cuando se considere que dicho acceso es objetivamente necesario para que los operadores puedan competir eficazmente en el mercado).

Recordando lo que establece la Comisión Europea en la Comunicación mencionada, "*cualquier empresa, dominante o no, debe tener derecho a elegir con quien comercia y a disponer libremente de su propiedad*"; por eso, "*una intervención en virtud del Derecho de la competencia requiere un examen pormenorizado cuando la aplicación del artículo 82 dé lugar a imponer a la empresa dominante una obligación de suministro*". Asimismo, recuerda que "*por lo general los problemas de competencia surgen cuando la empresa dominante compite en el mercado "descendente" con el comprador al que se niega suministrar*". En estos casos, el input denegado es necesario, en el mercado descendente, para la fabricación de un producto o la prestación de un servicio y, de entre las diversas formas de denegación de suministro, se destaca la "*denegación de concesión de acceso a una instalación esencial o a una red*".

En este sentido, la Comisión Europea ha establecido, siguiendo los criterios de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las condiciones acumulativas que deben concurrir para que una negativa de acceso pueda ser considerada abusiva y, por tanto, sancionada por las autoridades de competencia. Así, es necesario que:

- "- la denegación se refiera a un producto o servicio objetivamente necesario para poder competir con eficacia en un mercado descendente,*
- sea probable que la denegación dé lugar a la eliminación de la competencia efectiva en el mercado descendente, y*
- sea probable que la denegación redunde en perjuicio de los consumidores".*

## **2.2. Restricciones en el ejercicio de la actividad de los servicios funerarios**

---

Aparte de la regulación del acceso a la prestación de los servicios, las normas reguladoras de las actividades económicas también suelen establecer una serie de requisitos o condicionantes relativos a la actuación de los operadores en el mercado, es decir, una vez ya han accedido a éste y prestan servicios. Estos requisitos también pueden afectar a la competencia en el mercado, pues en muchas ocasiones pueden implicar limitación a la capacidad de los operadores para competir o suponen reducciones a los incentivos que tienen para hacerlo de una manera vigorosa. Por tanto, también hay que evitar el establecimiento de restricciones injustificadas en el ejercicio de los operadores.

### **→ Precios aprobados por los ayuntamientos**

Las ordenanzas municipales establecen, en general, la obligación de comunicar al ayuntamiento los precios de los servicios funerarios que ofrecen. Sin embargo, algunos

---

<sup>25</sup> DOUE de 29 de febrero de 2009.

municipios continúan previendo la aprobación de los precios de los servicios funerarios, aunque ya no sea aplicable al antiguo régimen concesional. Probablemente sea una herencia de éste.

**La aprobación de los precios de los servicios funerarios por parte del ayuntamiento es un aspecto que no ha sido nunca contemplado** (es decir, ni en la versión original) **en la Ley 2/1997 ni en ninguna otra norma con rango de ley.** La Ley 2/1997 solo prevé que las entidades deben comunicar al ayuntamiento las prestaciones ofrecidas y los precios (artículo 3.2<sup>26</sup>)

Los servicios funerarios no son servicios con precios regulados. Se trata de servicios con precios libremente determinados por los operadores y, en este sentido, los ayuntamientos no pueden imponerles, a través de las ordenanzas y reglamentos municipales, ninguna obligación respecto al precio a aplicar por sus servicios<sup>27</sup>. Esto no impide que los ayuntamientos, con el objetivo de proteger de la mejor manera posible los intereses de sus ciudadanos, puedan intermediar con los operadores de servicios funerarios para que éstos dispongan, por ejemplo, de un paquete básico de servicios a un precio más asequible.

Asimismo, en relación con la universalidad del servicio, los ayuntamientos pueden imponer a las empresas que operan en su municipio que asuman la carga de las prestaciones forzosas. En este sentido, la garantía del principio de universalidad en el acceso a los servicios funerarios se articula legalmente, no a través de la fijación de los precios aplicables, sino a través de la obligación a las entidades prestadoras de servicios funerarios de prestar los servicios de forma gratuita o bonificada a las personas que, de acuerdo con la indicación de los servicios sociales municipales, lo requieran por falta de medios económicos, o en los casos en que lo acuerde la autoridad judicial (art. 7.2.d de la Ley 2/1997). El coste de la gratuidad o bonificación de estos servicios puede recaer en los operadores o en el propio ayuntamiento, en función de lo que dispongan las ordenanzas del municipio. En caso de que sea el ayuntamiento quien asuma la carga económica, deberá publicar los precios que abonará a los operadores que presten el servicio.

En consecuencia, habría que **eliminar de las diferentes normas locales, los preceptos relativos a la fijación, directa o indirecta, de los precios de los servicios funerarios, ofrecidos por los operadores privados.**

→ **Reserva de ámbitos de actividad a favor de las empresas autorizadas en el municipio de origen**

La mayoría de ordenanzas y reglamentos municipales analizados, con respecto a los decesos ocurridos en el respectivo municipio, aún reservan a las empresas autorizadas en su municipio la prestación de una serie de actividades o funciones, incluidas en el ámbito de los servicios funerarios. Esta reserva de actividad se refiere, principalmente, a las funciones

<sup>26</sup> El artículo 3.2 de la Ley 2/1997 establece que las entidades prestadoras de servicios funerarios "tienen que facilitar al ayuntamiento del municipio donde están establecidas la información actualizada sobre prestaciones y precios, a fin que la puedan consultar las personas interesadas. Con este objeto, los ayuntamientos tienen que establecer mecanismos de publicidad actualizada a fin que las personas que quieran acceder a los servicios puedan disponer de esta información".

<sup>27</sup> En términos de competencia, la mejor manera de garantizar unos precios bajos o la prestación de unos servicios de mayor calidad es permitir la existencia de una competencia real y efectiva, cuyo juego exigirá a los operadores "competir" con el fin de aumentar, o mantener, su cuota de mercado, y, en este sentido, el precio es una de las variables claves de competencia. Por ello, cualquier precepto relativo a la fijación de precios o al establecimiento de precios mínimos constituye una importante restricción a la competencia.

de: transporte del cadáver dentro del término municipal; suministro del féretro y urnas y realización de las prácticas sanitarias o higiénicas en el cadáver.

Este tipo de reservas de actividades **conculcan abiertamente el principio de eficacia nacional de las autorizaciones**, ya que todo operador funerario autorizado debe poder prestar la totalidad de servicios funerarios que le son contratados en cualquier municipio del Estado. También el artículo 5 de la Ley 2/1997 prevé explícitamente que las entidades prestadoras de servicios funerarios autorizadas están habilitadas para prestar, en todo el territorio nacional, el servicio de transporte y las funciones asociadas al mismo: es decir, el suministro de féretro y urnas cinerarias y de restos, la realización de las prácticas higiénicas en el cadáver, la colocación dentro del féretro y el transporte desde el lugar del fallecimiento hasta el domicilio mortuorio, en su caso, y hasta el lugar de destino final, y la gestión de los trámites administrativos preceptivos para todo este proceso. Por tanto, ninguna de estas funciones puede ser reservada a las entidades autorizadas en el municipio de origen.

Al respecto, recordar que una reserva de este tipo ya había sido cuestionada a nivel judicial, incluso mucho antes de la última oleada de modificaciones legislativas producida en este ámbito. En este sentido, la sentencia del Tribunal de Superior de Justicia de *Catalunya*, de fecha 28 de octubre de 2002 (rec. 695/1998) manifestó que "La exigencia de que los féretros deban ser suministrados siempre por la empresa autorizada en el término municipal de Lleida no tienen amparo en norma alguna. La Administración demandada intenta justificarla señalando que corresponde al Ayuntamiento de Lleida velar por el cumplimiento de la normativa de sanidad y policía mortuoria en su municipio, y por tal motivo, como sólo podrá controlar aquellas empresas que estén por éste autorizadas, los servicios funerarios previos al estricto transporte del cadáver, deberán ser efectuados por empresas autorizadas con tal fin, en tal municipio. [...] es lo cierto que el principio de liberalización de la prestación de los servicios funerarios (artículo 22 del Real decreto-ley 7/1996, de 7 de junio), que se concreta en el derecho de los usuarios de estos servicios de poder elegir libremente la empresa funeraria (artículo 3.h) Ley 2/1997, de 3 de abril, de regulación de los servicios funerarios) se compadece mal con la referida exigencia.[...]. Se trata de una exigencia que tan solo tiene como finalidad proteger a las empresas autorizadas en Lleida fomentando de esta manera indirectamente el monopolio que trata de eliminar la legislación liberalizadora. Pero es que además el control sanitario al que alude la defensa del Ayuntamiento de Lleida carece aquí de sentido cuando es la propia Ley reguladora de los servicios funerarios la que, al referirse a las funciones que comprende la actividad de los servicios funerarios, incluye el suministro del féretro, que debe tener las características que correspondan según el servicio de que se trate (artículo 4.b), precisando el Reglamento de policía sanitaria mortuoria, aprobado por Decreto 297/1997, de 25 de noviembre, que se prohíbe la conducción, inhumación y la incineración de cadáveres sin el correspondiente féretro de las características que se indican en la norma reglamentaria (artículo 9), garantizándose de esta manera un adecuado control sanitario, y no el que pretende imponer, sin fundamento alguno, el Ayuntamiento de Lleida favoreciendo a las empresas autorizadas" (el subrayado no consta en el original).

En consecuencia, la **reserva de determinadas actividades a favor de las empresas autorizadas en el municipio de origen debe ser eliminada de las ordenanzas y reglamentos municipales** que aún la contemplen, pues es una restricción a la competencia prohibida, al ser contraria tanto a la Ley 2/1997 como el principio de eficacia nacional de las autorizaciones (artículo 4.2 Ley 17/2009).

→ **Reserva de la actividad de transporte sólo a las empresas autorizadas en los municipios de origen o de destino**

Otra de las restricciones a la competencia que la ACCO ha identificado en las diferentes ordenanzas municipales analizadas, así como en el Decreto 209/1999, es la relativa a la actividad específica del transporte funerario.

La normativa local reserva muy a menudo la prestación del servicio de transporte a las entidades autorizadas bien en el municipio de defunción (municipio de origen), bien en el municipio de inhumación o incineración (municipio de destino), siempre a elección de las personas usuarias. Por tanto, la libre elección del prestador del servicio de transporte queda limitada a aquellas entidades que están autorizadas solo en estos municipios, pero no se extiende a otras entidades que se encuentran autorizadas en otros municipios, los cuales a menudo son municipios cercanos o colindantes al de origen o de destino.

Una reserva de este tipo, a favor de determinadas entidades constituye **una restricción a la competencia que dificulta el ejercicio de la actividad**, limitando la capacidad de los operadores para competir o reduciendo los incentivos que estos tienen, ya que solo podrán prestar el servicio de transporte cuando estén autorizados en el municipio de origen o de destino, pero no cuando la autorización haya sido obtenida en un tercer municipio.

Adicionalmente, es una restricción a la competencia contraria tanto a la Ley 2/1997, en concreto del artículo 5 que establece que cualquier entidad habilitada para prestar servicios funerarios en el municipio donde tiene su sede, ya sea dentro como fuera de *Catalunya*, puede prestar libremente el servicio de transporte de cadáveres en cualquier municipio de *Catalunya*<sup>28</sup>, como al principio de eficacia nacional de las autorizaciones establecido en la Ley 17/2009.

En consecuencia, **hay que eliminar de las ordenanzas y reglamentos municipales y del Decreto 209/1999, cualquier restricción de la actividad de transporte funerario a los operadores de servicios funerarios autorizada en el municipio de fallecimiento o de inhumación.**

### → **Imposición desigual de las prestaciones forzosas**

Las ordenanzas y reglamentos municipales, así como el Decreto 209/1999, prevén generalmente la prestación de los servicios funerarios, de forma gratuita o bonificada, a las personas que de acuerdo con las indicaciones de los servicios sociales municipales lo requieran, por falta de medios económicos propios, o en los casos en que lo acuerde la autoridad judicial.

La naturaleza de los servicios funerarios como servicios económicos de interés general permite imponer a los prestadores determinadas restricciones u obligaciones en el desarrollo de su actividad con el fin de garantizar la universalidad de los servicios. No obstante, estas restricciones deben respetar el principio de neutralidad entre los diferentes operadores que prestan estos servicios.

Por ello, la redacción vigente del artículo 7.2 de la Ley 2/1997 impone que el ayuntamiento debe distribuir estas prestaciones forzosas entre los prestadores de servicios funerarios que operan<sup>29</sup> en el término municipal, sin distinguir si su naturaleza es privada o no. Además,

<sup>28</sup> La anterior redacción del artículo 5 de la Ley 2/1997 daba cobertura legal a previsiones de este tipo, ya que establecía que el servicio de transporte del cadáver podía ser realizado por las entidades "*debidamente autorizadas en los términos municipales donde se encuentre el cadáver o el sitio donde deba realizarse la inhumación o la incineración, a elección de las personas usuarias*".

<sup>29</sup> Aunque la Ley 2/1997 mantiene el término "operan", la ACCO es de la opinión que la obligación a la que se refiere el artículo 7.2, letra d) se refiere únicamente a las empresas autorizadas en el municipio de que se trate, y que no se ha corregido, por omisión, cuando se modificó la Ley del año 2010. El artículo 7 en su integridad se refiere al régimen de autorización y, por tanto, las obligaciones en él contenidas deben referirse necesariamente a los operadores autorizados en cada municipio. En este caso, una empresa que opere en el municipio pero que



concreta que la carga de estas prestaciones forzosas se deberá distribuir de manera proporcional a la facturación de cada uno de los operadores.

Por tanto, habría que modificar las ordenanzas que solo impongan esta carga a los operadores privados, o a los operadores privados y los mixtos. La exclusión de un determinado tipo de operadores (los públicos o los públicos y los mixtos) constituye un elemento que favorece, de forma injustificada a estas tipologías de empresas, y que deviene discriminatoria si se considera que los operadores de los demás Estados miembros serán previsiblemente de naturaleza privada.

**En consecuencia, hay que eliminar de las normas locales cualquier precepto que solo imponga la carga de la prestación forzosa exclusivamente a determinados tipos de operadores económicos.**

---

esté autorizada en otro municipio, asumirá las prestaciones forzosas, o su coste, que le sean asignadas en su municipio de autorización.

### 3. RECOMENDACIONES BÁSICAS PARA LA MODIFICACIÓN PROCOMPETITIVA DE LA NORMATIVA LOCAL REGULADORA DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS

A continuación la ACCO recomienda la modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales de servicios funerarios así como del Decreto 209/1999 en el sentido indicado en el apartado 2 anterior, de tal manera que (i) se eliminen aquellas restricciones injustificadas de la competencia que son contrarias al actual marco legal vigente de los servicios funerarios, y (ii) se analice la necesidad y proporcionalidad de aquellos requisitos y condiciones que se mantengan.

Así pues, la ACCO recomienda la adecuación tanto de las ordenanzas y reglamentos municipales como el Decreto 209/1999 en el marco legal vigente, respondiendo a los principios de buena regulación económica; en consecuencia, **recomienda suprimir de estas normas las siguientes restricciones a la competencia:**

- Exigencia de una **autorización para todos los operadores de servicios funerarios que quieran prestar sus servicios en el municipio de que se trate**. La autorización solo podrá exigirse en ocasión del primer establecimiento de la empresa, y en base a esta, permite operar en todo el territorio nacional.
- La exigencia de efectuar una **declaración responsable** por parte de los operadores autorizados en otros municipios **para poder prestar los servicios en el municipio**, contraria al principio de eficacia nacional de las autorizaciones y al propio régimen de intervención administrativa de la actividad previsto a la Ley 2/1997.
- En relación con el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones, los preceptos que establezcan una **vigencia limitada de las autorizaciones** o que no contemplen la prórroga automática de las mismas, así como aquellos que aún contemplen la regla del **silencio administrativo negativo**.
- Exigencia de determinados requisitos relativos al **número mínimo de vehículos, féretros y medios personales** con que deben contar los operadores para obtener la autorización.
- Exigencia de un **determinado nivel de solvencia financiera**, concretada en la posesión de un capital social mínimo o de una garantía, para poder obtener la autorización municipal.
- Exigencia de que la **fianza deba responder del valor de la confiscación o el importe de las sanciones que pudieran eventualmente imponer**. Así mismo, habrá que reconsiderar la proporcionalidad de la fianza, la cual solo puede responder del coste de los servicios funerarios de prestación forzosa.
- Exigencia **disponer de un local en el municipio**, mayoritariamente concretado en las ordenanzas en la necesidad de disponer de oficinas administrativas abiertas las 24 horas del día durante todos los días del año.
- Exigencia de una **determinada experiencia mínima en el sector** de los servicios funerarios, concretada en su mayoría a las ordenanzas en un mínimo de 5 años o en que alguno de sus trabajadores disponga de la misma.

- Exigencia de **ámbitos de actuación que excedan de los que establece como obligatorios para todos los prestadores del artículo 4.2 de la Ley 2/1997**. Por tanto, solo se puede exigir como obligatoria la prestación de los siguientes ámbitos: a) informar y asesorar del servicio; b) suministrar el féretro y urnas cinerarias y de restos; c) hacer las prácticas higiénicas necesarias en el cadáver, colocarlo en el féretro y transportarlo en un vehículo de transporte funerario, y d) hacer la gestión de los trámites administrativos preceptivos. Por tanto, no se puede imponer la prestación de los servicios de tanatorio a través de las ordenanzas y reglamentos municipales y el Decreto 209/1999.
- Respecto al **tanatorio**, la exigencia tanto de **tener que prestar obligatoriamente este servicio, como disponer de una instalación de este tipo**. En consecuencia, tampoco tiene lugar en las normas locales y en el Decreto 209/1999, la determinación de los **requisitos y características mínimas de estas instalaciones**.
- Finalmente, **la reserva de determinadas actividades a favor de operadores concretos de servicios funerarios**, ya sea a favor de aquellos autorizados en el municipio de origen o de defunción (por ejemplo, transporte del cadáver dentro del término municipal; suministro del féretro y urnas y realización de las prácticas sanitarias o higiénicas en el cadáver), como a favor de los autorizados en los municipios de origen y de destino final (por ejemplo, el servicio de transporte funerario).
- La **aprobación**, por parte del ayuntamiento, **de los precios de los servicios funerarios prestados por operadores privados**.
- La **imposición de las prestaciones forzosas solo a los operadores de servicios funerarios privados**, pero no a los de naturaleza mixta o pública.

Además de estas recomendaciones concretas, en general **es necesario que tanto los ayuntamientos**, en relación a sus normas reguladoras de los servicios funerarios, **como el Gobierno la Generalitat de Catalunya**, en relación al Decreto 209/1999, **sometan todos los requisitos a una evaluación del impacto competitivo**, en el sentido de determinar si los mismos, tal y como están a día de hoy configurados, **cumplen con los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión**, así como el resto de principios internacionalmente aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia.

Más allá de valorar la necesidad real de imponer estos requisitos, tal y como ya se ha dicho en este documento, en la determinación de los mismos es de vital importancia el respeto al principio de proporcionalidad ya que, en caso contrario, podría suponer la exclusión de operadores que no tienen capacidad para realizar desembolsos iniciales importantes, lo que les impide seguir la dinámica natural del crecimiento.