

## RESUMEN (26)

### SERVICIOS FUNERARIOS- Estado de alarma. Cataluña

Se ha presentado en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), una reclamación relativa a **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la prestación de servicios funerarios durante el estado de alarma en Cataluña.**

En concreto, se reclama contra varias resoluciones del Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña por las que:

- se asigna, a propuesta de la entidad local correspondiente, a cada hospital o centro residencial una empresa funeraria para la prestación del servicio
- se determina, a propuesta de la entidad local correspondiente, un precio máximo que se debe ofrecer a los usuarios, en función de la modalidad de servicio, y que abarque la prestación básica impuesta legalmente.

Esta Secretaría considera que tanto la limitación de precios máximos para la prestación de un servicio funerario básico, como la asignación a cada hospital o centro residencial de una empresa funeraria o posibilidad de derivación directa a una empresa, son requisitos de ejercicio a la actividad económica que deben ser necesarios y proporcionados conforme al artículo 5 de la LGUM.

La necesidad de estas medidas puede ampararse en la protección de la salud pública y de los destinatarios de los servicios. En relación con la proporcionalidad, si bien han de tenerse en cuenta distintas variables, una de las primordiales es que se trate de una medida limitada en el tiempo, y por tanto acotada a la situación de emergencia sanitaria.

[Informe final](#)



## **26/20016**

### **I. INTRODUCCIÓN**

El 7 de mayo de 2020, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado una reclamación de (...) en nombre y representación de (...), en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

La reclamante entiende que las siguientes disposiciones vulneran sus derechos e intereses legítimos:

- Resolución SLT/797/2020 de 1 de abril, de la Consejera de Salud del Departamento de Salud de la Generalidad de Cataluña, por la que se declaran los servicios de prestación forzosa en ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Resolución SLT/812/2020, de 6 de abril, de la Consejera de Salud del Departamento de Salud de la Generalidad de Cataluña, por la que se modifica el plazo para proponer medidas en el marco de la disposición adicional de la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios, y la declaración de los servicios funerarios como servicios de prestación forzosa con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19.
- Resolución del Secretario de Salud Pública del Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña de fecha 5 de abril de 2020 por la que se determina el precio máximo de los servicios funerarios correspondientes a la prestación básica para el municipio de Barcelona durante el periodo de emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Resolución del Secretario de Salud Pública del Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña de fecha 5 de abril de 2020, por la que se determina el precio máximo de los servicios funerarios correspondientes a la prestación básica para el municipio de Girona durante el periodo de emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Resolución del Secretario de Salud Pública del Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña de fecha de 24 de abril de 2020, por la que

se determina el precio máximo de los servicios funerarios correspondientes a la prestación básica para el municipio de Reus durante el periodo de emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Según informa el interesado, la *Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19*, del Ministerio de Sanidad intervino los precios estableciendo que “*los precios de los servicios funerarios no podrán ser superiores a los precios vigentes con anterioridad al 14 de marzo de 2020*”.

Simultáneamente se introdujo una disposición adicional en la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios de Cataluña, que faculta al Departamento de Salud de la Generalitat a declarar de prestación forzosa los servicios funerarios y tomar las siguientes medidas:

- Posibilidad de asignar, a propuesta de la entidad local correspondiente, a cada hospital o centro residencial una empresa funeraria para la prestación del servicio.
- Determinación, a propuesta de la entidad local correspondiente, de un precio máximo que se debe ofrecer a los usuarios, en función de la modalidad de servicio, y que abarque la prestación básica impuesta legalmente.

A propuesta de los ayuntamientos de Barcelona, Girona y Reus, el Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña ha aprobado los precios máximos del paquete básico de servicios funerarios, en concreto 1.942,49 € (Barcelona), 1.900 € (Girona) y 1.265,31 € (Reus) y la asignación de hospitales y residencias a empresas de servicios funerarios para esta última.

La interesada considera que:

- La  fijación de precios máximos  se realiza de modo arbitrario, sin sujeción a criterio alguno, y es una medida que no ha sido justificada por las normas que la imponen, ni es proporcionada, vulnerándose el artículo 5 de la LGUM. Además, la norma establece precios diferentes para cada municipio lo cual viene a fraccionar de manera injustificada el mercado de servicios funerarios, sin que ello sea necesario para garantizar que el servicio se preste de manera continuada y universal.
- La asignación a cada hospital o centro residencial de una empresa funeraria o la posibilidad de derivación directa a una empresa en concreto supone en la práctica una directa supresión de la libertad de elección de empresa funeraria garantizada por la Ley de Contrato de Seguro.

- La existencia de una norma estatal y una norma autonómica para regular los precios del servicio es contraria al principio de simplificación de cargas del artículo 7 de la LGUM.
- En tanto los entes locales no propongan precios y el Departamento de Salud no los apruebe, los operadores prestan sus servicios sin conocer la contraprestación por los mismos.

Sin embargo, se ha de señalar que las resoluciones citadas por el interesado quedaron sin efecto el 22 de mayo de 2020, según lo dispuesto por la *Resolución SLT/1102/2020, de 21 de mayo, por la que se dejan sin efectos la Resolución SLT/797/2020, de 1 de abril, por la que se declaran los servicios funerarios servicios de prestación forzosa en ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 y las resoluciones dictadas en su aplicación.*

En el mismo sentido, la disposición relativa a los precios incluida en la citada Orden del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social de 29 de marzo, según su apartado sexto, perderá su vigencia cuando finalice el estado de alarma, que previsiblemente será el 21 de junio de 2020<sup>1</sup>.

## **II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN**

### **a) Marco normativo estatal.**

- **Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.**

Esta normativa se aplica supletoriamente en algunas CCAA y en Melilla. En lo relativo a los traslados internacionales se aplica en todas las CCAA.

- **Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.**

Mediante este Real Decreto, al amparo de lo dispuesto en el artículo cuarto, apartados b) y d), de la Ley *Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio*, se declara el estado de alarma con el fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19.

- **Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19.**

---

<sup>1</sup> Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Esta orden establece que durante el periodo de vigencia del estado de alarma, los precios de los servicios funerarios no podrán ser superiores a los precios vigentes con anterioridad al 14 de marzo de 2020.

“**Sexto.** Condiciones de contratación de servicios funerarios.

*Durante el periodo de vigencia del estado de alarma, los precios de los servicios funerarios no podrán ser superiores a los precios vigentes con anterioridad al 14 de marzo de 2020.*

*En el caso de servicios ya abonados a precios superiores a los establecidos con anterioridad al 14 de marzo de 2020, la empresa deberá iniciar de oficio la devolución de la diferencia, dejando constancia de las actuaciones realizadas a tal efecto en el caso de que no pueda llevarse a cabo. En este caso, el usuario dispondrá de seis meses desde la fecha de finalización del estado de alarma para solicitar el correspondiente reembolso.*

*Las empresas de servicios funerarios deberán facilitar al usuario, con carácter previo a la contratación del servicio, un presupuesto desglosado por cada uno de los conceptos incluidos en el mismo y la lista de precios vigente con anterioridad al 14 de marzo de 2020, aun en el supuesto de que resulte necesario realizar actuaciones específicas como consecuencia de los fallecimientos producidos por causa del COVID-19.*

*Respecto de los servicios o productos contratados que no puedan ser disfrutados o entregados al usuario debido a las medidas implementadas en virtud del Real Decreto 463/2020 y sus normativas de desarrollo, se devolverá al consumidor o usuario los importes ya abonados correspondientes a dichos servicios o productos.*

*El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en este apartado tendrá la consideración de infracción a los efectos de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.”*

**b) Marco normativo autonómico (Cataluña).**

- **Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios.**
- **Decreto 297/1997, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de policía sanitaria mortuoria.**
- **Decreto-ley 10/2020, de 27 de marzo, por el que se establecen nuevas medidas extraordinarias para hacer frente al impacto sanitario, económico y social del COVID-19.**

“Artículo 2

*Se añade una disposición adicional a la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios.*

*"Disposición adicional. Condiciones de prestación de servicios funerarios y facultades en materia de policía sanitaria mortuoria en situaciones de emergencia sanitaria grave.*

*1. La prestación de los servicios funerarios en situaciones de pandemia, catástrofes y situaciones similares debe garantizar la continuidad y universalidad del servicio, así como los derechos de las personas usuarias, en el marco de las disposiciones que, en materia de salud pública, se adopten para garantizar la salud de las personas y reducir los riesgos de enfermedad o contagio.*

*A estos efectos, mientras se mantenga la situación de grave emergencia sanitaria, los servicios funerarios pueden ser declarados por la autoridad competente en materia de salud servicios de prestación forzosa.*

*La declaración de prestación forzosa implica cualquiera de las siguientes acciones:*

*a) La posibilidad de asignar a cada hospital o centro residencial una empresa funeraria para la prestación del servicio, cuando existan razones justificadas o la posibilidad de derivación directa a una empresa en concreto, por lo que en este caso el derecho previsto en el artículo 3.1.h) de la presente Ley relativo a la libre elección de la empresa funeraria se podrá ejercer, si procede, una vez efectuado el traslado urgente del cadáver al domicilio mortuorio.*

*La asignación de las empresas funerarias en los hospitales o centros residenciales se efectuará a propuesta motivada de la entidad local territorial correspondiente.*

*b) La determinación de un precio máximo que se debe ofrecer a los usuarios, en función de la modalidad de servicio, y que abarque la prestación básica impuesta legalmente. Esto no excluye el derecho de las personas usuarias a pactar un servicio superior con el precio correspondiente al servicio pactado.*

*Este precio se determinará por parte del órgano competente en materia de salud, a propuesta motivada de la entidad local territorial correspondiente.*

*La gestión del servicio funerario se debe hacer en el tanatorio (domicilio mortuorio), aunque el tipo de féretro se determinará en el momento de realizarse el transporte del cadáver desde el centro hospitalario, centro residencial u otro lugar de fallecimiento hasta el domicilio mortuorio.*

*La prestación básica debe permitir optar entre entierro o incineración, siempre que haya disponibilidad.*

*En caso de imposibilidad de incinerar por falta de capacidad operativa de las instalaciones correspondientes, se puede proceder a la inhumación provisional, sin perjuicio de la posterior exhumación e incineración realizadas de conformidad con la normativa de sanidad mortuoria.*

*Igualmente, en caso de imposibilidad de enterramiento por falta de espacio en los cementerios, se podrá optar por la incineración, a menos que sea necesario*

*autorización judicial. Se respetará, siempre que sea posible, la pluralidad de convicciones religiosas, filosóficas o culturales.*

*c) La prestación del servicio deberá adecuarse a las condiciones establecidas por las autoridades sanitarias en materia de policía sanitaria mortuoria y cualquier otra que resulte aplicable.*

*2. A efectos de la adopción de medidas en materia de policía sanitaria mortuoria:*

*a) Las facultades administrativas en materia de policía sanitaria mortuoria las ejerce la persona titular de la Secretaría de Salud Pública. El órgano mencionado también puede delegar el ejercicio de las facultades mencionadas en este apartado en otros órganos, que pueden ser también de la Administración local.*

*b) Se habilita a la Secretaría de Salud Pública para ejercer la coordinación de las competencias sobre servicios funerarios y para imponer obligaciones adicionales de carácter excepcional y transitorio a las entidades relacionadas con la prestación de estos servicios, sin perjuicio de las requisas o expropiaciones urgentes que convenga adoptar.*

*c) El ejercicio y el contenido de los derechos de las personas usuarias de los servicios funerarios quedan condicionados a los requerimientos de salud pública que establezca la Secretaría de Salud Pública, que adoptará todas las medidas posibles para hacerlos efectivos.*

*El Gobierno de la Generalidad, a través de los órganos en cada caso competentes, establecerá los mecanismos adecuados de asistencia psicológica, acompañamiento y apoyo a la gestión del duelo de las personas afectadas.*

*En la adopción de estas medidas, siempre que sea posible, se tendrá en cuenta la pluralidad religiosa. (...)"*

- **Resolución SLT/797/2020, de 1 de abril, por la que se declaran los servicios funerarios servicios de prestación forzosa en ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.** (En vigor entre el 1 de abril y el 22 de mayo de 2020).

*"Resuelvo:*

*1. Declarar los servicios funerarios servicios de prestación forzosa, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios.*

*2 Los efectos de esta declaración, en cuanto a las medidas previstas en las letras a) y b) del apartado 1 de la disposición adicional de la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios, quedan condicionados a la aprobación de la correspondiente propuesta motivada de la entidad local territorial competente en cuanto a la asignación de las empresas funerarias en cada hospital, centro residencial u otros locales y espacios medicalizados, y a la determinación del*

*precio máximo que debe ofrecerse a los usuarios correspondiente a la prestación básica impuesta legalmente.*

*A estos efectos, los entes locales disponen hasta el día 3 de abril de 2020, incluido, para enviar, si procede, a la dirección de correo [dgs.salut@gencat.cat](mailto:dgs.salut@gencat.cat), la propuesta motivada de asignación antes referida, y la propuesta de precio máximo a ofrecer para la prestación básica, desglosado para cada uno de los conceptos, y tomando como referencia los precios vigentes con anterioridad al 14 de marzo de 2020.*

*En todo caso, los precios de los servicios funerarios no pueden ser superiores a los precios vigentes con anterioridad al 14 de marzo de 2020.”*

- **Resolución SLT/812/2020, de 6 de abril, por la que se modifica el plazo para proponer medidas en el marco de la disposición adicional de la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios, y la declaración de los servicios funerarios como servicios de prestación forzosa con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19.** (En vigor entre el 6 de abril y el 22 de mayo de 2020)

*“Resuelvo:*

*1 En el marco de la disposición adicional 1 de la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios, y de la Resolución SLT/797/2020, de 1 de abril de 2020, por la que se declaran los servicios funerarios servicios de prestación forzosa con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, los entes locales disponen hasta el día 8 de abril de 2020 inclusive, para enviar, a la dirección de correo [dgs.salut@gencat.cat](mailto:dgs.salut@gencat.cat), la propuesta motivada de asignación de las empresas funerarias en cada hospital, centro residencial u otros locales y espacios medicalizados, y la propuesta de precio máximo a ofrecer para la prestación básica impuesta legalmente, desglosado por cada uno de los conceptos y tomando como referencia los precios vigentes con anterioridad al 14 de marzo de 2020.*

*2. Las personas que hayan contratado y abonado los servicios funerarios en el período comprendido entre la fecha de envío de la propuesta municipal al Departamento de Salud y la notificación al ayuntamiento de la resolución de aprobación de su propuesta tendrán derecho, en el caso de que las prestaciones contratadas se correspondan con las incluidas en la prestación básica, en términos de calidad en cuanto al material y a las prestaciones, a la reparación o indemnización en la cantidad resultante de la diferencia entre el precio pagado y el precio máximo aprobado, en los términos del Código de Consumo de Cataluña y la restante normativa de aplicación.*

*3. Esta Resolución deja sin efecto, en todo aquello que se oponga, la Resolución SLT/797/2020, de 1 de abril de 2020, por la que se declaran los servicios funerarios servicios de prestación forzosa con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19.”*



- **Resolución<sup>2</sup> de 5 de abril de 2020 por la que se determina el precio máximo de los servicios funerarios correspondientes a la prestación básica en el municipio de Barcelona durante el periodo de emergencia sanitaria ocasionada por la Covid-19.** (Traducción propia de esta Secretaría). (En vigor hasta el 22 de mayo de 2020)

*En relación con la previsión de la letra a) del apartado 1 de la nueva disposición adicional de la Ley de servicios funerarios sobre la posibilidad de asignar a cada hospital, centro residencial u otros locales y espacios medicalizados una empresa funeraria para la prestación del servicio, el Ayuntamiento de Barcelona ha formulado propuesta motivada, que ha sido*

<sup>2</sup> En la versión oficial: **Resolució per la qual es determina el preu màxim dels serveis funeraris corresponents a la prestació bàsica al municipi de Barcelona durant el període d'emergència sanitària ocasionada per la COVID-19.**

(...)

*En relació amb la previsió de la lletra a) de l'apartat 1 de la nova disposició adicional de la Llei de serveis funeraris sobre la possibilitat d'assignar a cada hospital, centre residencial o altres locals i espais medicalitzats una empresa funerària per a la prestació del servei, l'Ajuntament de Barcelona ha formulat proposta motivada, que ha estat aprovada mitjançant Resolució de la consellera de Salut de data 1 d'abril de 2020, degudament notificada a l'Ajuntament de Barcelona.*

(...)

*Tenint en compte els preus publicats per les empreses funeràries (corresponents als preus vigents a data 14 de març de 2020) com els conceptes desglossats que abasta la prestació bàsica de servei funerari proposada, dins d'un estàndard de qualitat acceptable, el preu bàsic de cada operadora en el municipi de Barcelona és el següent:*

| <i>Empresa funerària</i> | <i>Preu sense IVA</i> | <i>Preu amb IVA</i> |
|--------------------------|-----------------------|---------------------|
| <i>SFB-Mémora</i>        | <i>1.566,56 €</i>     | <i>1.895,54 €</i>   |
| <i>Àltima</i>            | <i>1.335,90 €</i>     | <i>1.616,44 €</i>   |
| <i>Interfuneràries</i>   | <i>1.605,36 €</i>     | <i>1.942,49 €</i>   |

*Atesos els preus anteriors, l'Ajuntament de Barcelona proposa un preu màxim de 1.610 euros, IVA exclòs, i de 1.948,1 €, amb IVA inclòs, xifra arrodonida resultant d'acceptar com a referència el preu més elevat dels que s'han pres en consideració.*

*Es justifica aquest preu en l'objectiu de garantir que la prestació bàsica es porti a terme amb un preu màxim que, d'una banda, permeti a les tres operadores funeràries exercir l'activitat en la situació d'emergència sanitària actual per sobre dels seus costos i amb una qualitat estàndard i, d'altra banda, generi un context de seguretat i de garantia dels drets de la ciutadania en l'àmbit que ens ocupa.*

(...)

*Tercer.- Les persones que hagin contractat i abonat els serveis funeraris a partir de data de presentació de la proposta per part de l'Ajuntament de Barcelona fins a la presa d'efectivitat d'aquesta Resolució, tindran dret, en els cas que les prestacions contractades es corresponguin, en termes de qualitat pel que fa al material i a les prestacions, amb les incloses en la prestació bàsica, a la reparació o indemnització en la quantitat resultant de la diferència entre el preu pagat i el preu màxim aprovat, en els termes del Codi de Consum de Catalunya i restant normativa d'aplicació.(...)"*

*aprobada mediante Resolución de la consejera de Salud de fecha 1 de abril de 2020, debidamente notificada al Ayuntamiento de Barcelona.*

*(...)*

*Teniendo en cuenta los precios publicados por las empresas funerarias (correspondientes a los precios vigentes en fecha 14 de marzo de 2020) como los conceptos desglosados que abarca la prestación básica de servicio funerario propuesta, dentro de un estándar de calidad aceptable, el precio básico de cada operadora en el municipio de Barcelona es el siguiente:*

| <i>Empresa funeraria</i> | <i>Precio sin IVA</i> | <i>Precio con IVA</i> |
|--------------------------|-----------------------|-----------------------|
| <i>SFB-Mémora</i>        | <i>1.566,56 €</i>     | <i>1.895,54 €</i>     |
| <i>Altima</i>            | <i>1.335,90 €</i>     | <i>1.616,44 €</i>     |
| <i>Interfuneràries</i>   | <i>1.605,36 € 1</i>   | <i>1.942,49 €</i>     |

*Dados los precios anteriores, el Ayuntamiento de Barcelona propone un precio máximo de 1.610 euros, IVA excluido, y de 1.948,1 €, con IVA incluido, cifra redondeada resultante de aceptar como referencia el precio más elevado de los que se han tomado en consideración.*

*Se justifica este precio con el fin de garantizar que la prestación básica se lleve a cabo con un precio máximo que, por un lado, permita a las tres operadoras funerarias ejercer la actividad en la situación de emergencia sanitaria actual por encima de los sus costes y con una calidad estándar y, por otro lado, genere un contexto de seguridad y de garantía de los derechos de la ciudadanía en el ámbito que nos ocupa.*

*(...)*

*Tercera. Las personas que hayan contratado y abonado los servicios funerarios a partir de fecha de presentación de la propuesta por parte del Ayuntamiento de Barcelona hasta la toma de efectividad de esta Resolución, tendrán derecho, en los casos de que las prestaciones contratadas se correspondan, en términos de calidad en cuanto al material ya las prestaciones, con las incluidas en la prestación básica, a la reparación o indemnización en la cantidad resultante de la diferencia entre el precio pagado y el precio máximo aprobado, en los términos del Código de Consumo de Cataluña y restante normativa de aplicación*

- **Resolución<sup>3</sup> de 5 de abril de 2020 por la que se determina el precio máximo de los servicios funerarios correspondientes a la**

<sup>3</sup> En la versión oficial: **Resolució per la qual es determina el preu màxim dels serveis funeraris corresponents a la prestació bàsica al municipi de Girona durant el període d'emergència sanitària ocasionada per la COVID-19.**

*(...) el municipi de Girona solament disposa d'una empresa de serveis funeraris autoritzada, Mémora Servicios Funerarios, SL, amb llicència d'activitats per a l'exercici d'activitat de serveis*

**prestación básica en el municipio de Girona durante el período de emergencia sanitaria ocasionada por la Covid-19.** (Traducción propia de esta Secretaría) (En vigor desde el 2 de abril hasta el 22 de mayo de 2020)

*(...) el municipio de Girona solo dispone de una empresa de servicios funerarios autorizada, Mémora Servicios Funerarios, SL, con licencia de actividades para el ejercicio de actividad de servicios funerarios con incineración y tanatorio, por lo que no procede hacer asignación los centros hospitalarios, residenciales o locales y otros espacios medicalizados de la ciudad.*

*(...)*

*- Tomando en consideración el documento de las tarifas de servicios funerarios vigentes para el año 2020, comunicados al Ayuntamiento por parte de la empresa autorizada el 4 de febrero de 2020, en el que constan precios unitarios por conceptos y servicios completos, con IVA incluido, se ha determinado de referencia del llamado servicio social, servicio completo más económico con un coste de 2.041,58 euros, IVA incluido, de lo que se ha excluido el precio de los recordatorios y del ramo de flores, conceptos estos últimos que en las circunstancias actuales se considera que no se incluyen en la prestación básica.*

---

*funeraris amb incineració i tanatori, raó per la qual no procedeix fer assignació als centres hospitalaris, residencials o locals i altres espais medicalitzats de la ciutat.*

*(...)*

*- Prenent en consideració el document de les tarifes de serveis funeraris vigents per a l'any 2020, comunicats a l'Ajuntament per part de l'empresa autoritzada el 4 de febrer de 2020, en el qual hi consten preus unitaris per conceptes i serveis complets, amb IVA inclòs, s'ha determinat de referència l'anomenat servei social, servei complet més econòmic amb un cost de 2041,58 euros, IVA inclòs, del que s'ha exclòs el preu dels recordatoris i del ram de flors, conceptes aquests darrers que en les circumstàncies actuals es considera que no s'inclouen en la prestació bàsica.*

*- D'acord amb aquest paràmetre, s'ha calculat el cost del servei bàsic que ascendeix al total de 2.012,35 euros, (...)*

*- A partir d'aquest càlcul, proposa un preu màxim, per el servei complet bàsic mentre duri l'estat d'alarma, i per totes les defuncions sigui la causa que sigui, de 1.900,00 € IVA inclòs. (...)*

**Resolc:**

*Primer.- Aprovar la proposta de preu màxim que l'empresa autoritzada al municipi de Girona (Mémora, Serveis Funeraris) ha d'oferir a les persones usuàries dels serveis funeraris durant el període d'emergència sanitària ocasionada per la COVID-19, el qual ascendeix a 1.900,00 €, IVA inclòs (...).*

- De acuerdo con este parámetro, se ha calculado el coste del servicio básico que asciende al total de 2.012,35 euros, (...)

- A partir de este cálculo, propone un precio máximo, por el servicio completo básico mientras dure el estado de alarma, y por todas las defunciones sea la causa que sea, de 1.900,00 € IVA incluido.(...)

Resuelvo:

Primero.- Aprobar la propuesta de precio máximo que la empresa autorizada en el municipio de Girona (Mémora, Servicios Funerarios) debe ofrecer a los usuarios de los servicios funerarios durante el periodo de emergencia sanitaria ocasionada por la Covidien-19, el asciende a 1.900,00 €, IVA incluido (...).

- **Resolución<sup>4</sup> de 24 de abril de 2020 de asignación de las empresas funerarias en cada hospital, centro residencial u otros locales y espacios medicalizados, y de determinación del precio máximo que se debe ofrecer a los usuarios correspondiente a la prestación básica impuesta legalmente (Reus).** (Traducción propia de esta Secretaría) (En vigor hasta el 22 de mayo de 2020)

“(...)

---

<sup>4</sup> En su versión oficial: *Resolució d'assignació de les empreses funeràries a cada hospital, centre residencial o altres locals i espais medicalitzats, i de determinació del preu màxim que s'ha d'oferir a les persones usuàries corresponent a la prestació bàsica imposada legalment (Reus).*

*Ateses les propostes, d'assignació d'empreses funeràries i d'establiment de preu màxim, formulades per l'Alcalde de Reus, a proposta del Comitè d'Emergències Municipals, reunit el 3 d'abril de 2020, comunicades mitjançant sengles certificacions del Secretari en funcions d'aquest municipi;*

*Atès que la proposta de preu màxim s'estableix en relació amb els preus de l'empresa pública SERVEIS FUNERARIS REUS I BAIX CAMP, segons pressupost de data 10 de març de 2020, distingint l'opció d'incineració i d'inhumació al cementiri municipal de Reus, i que les despeses corresponents tant als actes d'incineració com d'inhumació s'han d'excloure del preu màxim ja que aquests serveis no formen part de la prestació bàsica imposada legalment;*

*(...)*

*Resolc:*

*Primer.- Aprovar la proposta d'assignació d'empreses funeràries a centres hospitalaris, residencials i altres espais habilitats formulada per l'Ajuntament de Reus, en els termes següents:*

*SERVEIS FUNERARIS REUS I BAIX CAMP:*

*Hospital Universitari Sant Joan de Reus*

*Hospital Psiquiàtric Pere Mata*

*(...)*

*MEMORA SERVEIS FUNERARIS*

*Residència (...)*

*FUNERÀRIA PEDROLA*

*Residència (...)*

*Segon.- Aprovar la proposta de preu màxim que les empreses assignades han d'oferir a les persones usuàries dels serveis funeraris (inclosos els requerits des de domicilis), durant el període d'emergència sanitària ocasionada per la COVID-19, el qual ascendeix a 1.265,31 €, IVA inclòs, i que ha d'incloure les següents prestacions (segons es defineixen en la proposta municipal*

*Considerando las propuestas, de asignación de empresas funerarias y de establecimiento de precio máximo, formuladas por el Alcalde de Reus, a propuesta del Comité de Emergencias Municipales, reunido el 3 de abril de 2020, comunicadas mediante sendas certificaciones del Secretario en funciones de este municipio;*

*Dado que la propuesta de precio máximo se establece en relación con los precios de la empresa pública Servicios Funerarios REUS Y BAIX CAMP, según presupuesto de fecha 10 de marzo de 2020, distinguiendo la opción de incineración y de inhumación en el cementerio municipal de Reus, y que los gastos correspondientes tanto a los actos de incineración como de inhumación se deben excluir del precio máximo ya que estos servicios no forman parte de la prestación básica impuesta legalmente;*

(...)

*Primero.- Aprobar la propuesta de asignación de empresas funerarias a centros hospitalarios, residenciales y otros espacios habilitados formulada por el Ayuntamiento de Reus, en los siguientes términos:*

*Servicios funerarios REUS Y BAIX CAMP:*

*Hospital Universitario Sant Joan de Reus*

*Hospital Psiquiátrico Pere Mata*

(...)

*MEMORA servicios funerarios*

*Residencia (...)*

*FUNERARIA PEDROLA*

*Residencia (...)*

*Segundo.- Aprobar la propuesta de precio máximo que las empresas asignadas deben ofrecer a las personas usuarias de los servicios funerarios (incluidos los requeridos desde domicilios), durante el período de emergencia sanitaria ocasionada por la Covid-19, el cual asciende a 1.265,31 €, IVA incluido, y que incluirá las siguientes prestaciones (según se definen en la propuesta municipal):*

- **Resolución SLT/1102/2020, de 21 de mayo, por la que se dejan sin efectos la Resolución SLT/797/2020, de 1 de abril, por la que se declaran los servicios funerarios servicios de prestación forzosa en ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 y las resoluciones dictadas en su aplicación. (Publicada el 22 de mayo de 2020 en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya).**

Esta Resolución deja sin efectos todas las resoluciones citadas a partir del 22 de mayo de 2020.

(...)

*Los indicadores epidemiológicos sobre la evolución de la pandemia han permitido iniciar el proceso de desescalada gradual de las medidas restrictivas adoptadas en la fase aguda. Entre estos indicadores que sirven de base para valorar el estado de la situación se encuentra el indicador de mortalidad, que muestra una clara tendencia de progresivo y gradual retorno a la normalidad. En Cataluña, en el momento actual, el ligero incremento del número de defunciones sobre la mortalidad esperada es perfectamente asumible por las empresas funerarias en las condiciones normales de prestación de los servicios. (...)*

*Resuelvo:*

*1 Dejar sin efectos la Resolución SLT/797/2020, de 1 de abril, por la que se declaran los servicios funerarios servicios de prestación forzosa en ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19.*

*2 Dejar sin efectos las resoluciones dictadas, a propuesta motivada de los entes locales territoriales competentes con respecto a la asignación de las empresas funerarias en cada hospital, centro residencial u otros locales y espacios medicalizados, y a la determinación del precio máximo que se tiene que ofrecer a las personas usuarias correspondiente a la prestación básica impuesta legalmente.*

*3 En todo caso, los precios de los servicios funerarios no pueden ser superiores a los precios vigentes con anterioridad al 14 de marzo de 2020, en cumplimiento de la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, antes mencionada.*

*4 Esta Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOGC.”*

### **III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO.**

#### **a) Inclusión de la actividad de servicios funerarios en el ámbito de la LGUM.**

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

*“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”*

La actividad de prestación de servicios funerarios constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

*“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

**b) Inicio de la tramitación de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM**

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 7 de mayo de 2020. Se plantea frente a cinco Resoluciones del Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña de fechas 1-4-2020, 6-4-2020, 5-4-2020, 5-4-2020 y 24-4-2020<sup>5</sup>.

Procede el inicio de la tramitación ya que se dan los requisitos contemplados en el artículo 26.1 de la LGUM.

No obstante lo anterior, los plazos de tramitación de este procedimiento fueron suspendidos por la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se ha reanudado el cómputo del plazo suspendido con efectos desde el 1 de junio de 2020.

**c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.**

El objeto de este informe es analizar la compatibilidad con la LGUM de las normas catalanas señaladas en la Introducción de este informe, por las que se establece la posibilidad de fijar un precio máximo de los servicios funerarios correspondientes a la prestación básica durante el periodo de emergencia sanitaria, y se admite la asignación a cada hospital o centro residencial de una empresa funeraria o la posibilidad de derivación directa a una empresa, a propuesta del ayuntamiento correspondiente.

Como punto de partida del análisis, se debe señalar el **artículo 16** de la LGUM, que indica que el acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre y solo podrá limitarse conforme a lo establecido en la LGUM y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

En este sentido, la LGUM establece en su **artículo 9**<sup>6</sup> que todas las autoridades competentes deben velar, en las actuaciones administrativas,

---

<sup>5</sup> Cabe señalar que estas disposiciones fueron declaradas sin efecto el 22 de mayo de 2020, por la referida Resolución SLT/1102/2020, de 21 de mayo.

<sup>6</sup> **Artículo 9.** Garantía de las libertades de los operadores económicos.

disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de garantía de las libertades de los operadores económicos. En particular, han de cumplir estos principios las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

De entre estos principios se analiza el de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (recogido en su **artículo 5**<sup>7</sup>), que exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general (RIIG) de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>8</sup>, y que sean proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o menos distorsionador de la actividad económica.

---

*1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.*

*2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:*

*a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.*

*b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.*

*c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.*

*d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.*

*e) Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.*

*f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.”*

<sup>7</sup> **Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

*1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”*

<sup>8</sup> **Artículo 3.** Definiciones

A los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la



La fijación de un precio máximo de un bien o servicio (en este caso de los servicios funerarios) supondría un requisito de ejercicio de la actividad. Esto constituye un límite a la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución y, por tanto, debe superar los análisis de necesidad y de proporcionalidad.

En cuanto a la necesidad, esta Secretaría entiende<sup>9</sup> que la fijación de un precio máximo para la prestación básica de los servicios funerarios básicos, en un contexto de emergencia sanitaria, podría estar justificada por la salvaguarda de las razones imperiosas de interés general de salud pública y de protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

La situación de pandemia sanitaria aumenta la demanda de servicios funerarios, además de implicar -por el riesgo de contagio elevado- unas medidas adicionales de seguridad bastante estrictas en la prestación de estos servicios. La gestión de esta situación supone que los servicios funerarios han de considerarse como esenciales e imprescindibles. Ello podría justificar la necesidad de actuar para evitar un posible incremento súbito e inasumible de precios de los servicios básicos.

Así, la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, justificó su actuación basándose en la protección de los usuarios de servicios funerarios:

*“La evolución de la epidemia del COVID-19 en España ha supuesto un importante incremento de fallecidos por esta enfermedad, que se unen a los fallecidos por otras causas. Esta circunstancia exige la adopción de nuevas medidas extraordinarias (...) para garantizar la protección de los usuarios de servicios funerarios. Por ello, se hace preciso (...) regular algunas de las condiciones de contratación de los servicios funerarios.”*

En definitiva, esta Secretaría considera que la necesidad de regular algunas condiciones de contratación de los servicios funerarios en una situación de

---

*seguridad pública, la protección civil, **la salud pública**, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, **la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores**, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.”*

<sup>9</sup> También la Autoridad Catalana de la Competencia lo entiende así, en su posicionamiento de 31 de marzo de 2020: *“Sin embargo, dado el contexto actual de emergencia sanitaria, estas medidas temporales pueden encontrarse justificadas por motivos de protección de la salud pública y de los derechos de los consumidores y usuarios, que tienen reconocida la consideración de razón imperiosa de interés general por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”.*

emergencia sanitaria y para ello fijar precios máximos podría estar motivada por razones de salud pública y de protección de los derechos de los consumidores. Sin perjuicio de lo anterior sería preciso realizar además un análisis de proporcionalidad, que debe relacionar la fijación de un precio máximo para los servicios funerarios correspondientes a la prestación básica con la salvaguarda de la salud pública y la protección de derechos de los consumidores, de modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

La reclamante en este caso concreto impugna las resoluciones de fijación de precios máximos relativas a Barcelona, Girona y Reus por entender que se realiza de modo arbitrario, sin sujeción a criterio alguno<sup>10</sup>.

En cuanto al nexo causal, dado que la fijación de un precio máximo en el corto plazo limita el precio y garantiza la prestación del servicio cabe considerar que efectivamente dicha medida es adecuada para proteger así a los destinatarios de los servicios ante un eventual y súbito incremento desmesurado de precios y, en última instancia, para salvaguardar la salud pública.

Asimismo, la proporcionalidad de concretas fijaciones de precios máximos debe justificarse atendiendo a la inexistencia de otras medidas menos restrictivas para la actividad económica. Hay que tener en cuenta, no obstante, que en situación de emergencia sanitaria la adopción de estas medidas de carácter muy urgente impide la realización de un análisis sosegado de numerosas alternativas, pues el objetivo es la inmediata protección de las mencionadas RIIG.

Por lo tanto, una vez determinado que se va a actuar a través de la fijación de precios máximos, el análisis de la proporcionalidad de la medida vendrá condicionado porque dicha fijación se realice de una forma lo más objetiva, transparente y eficiente posible. Además, la limitación de esta medida al tiempo

---

<sup>10</sup> En concreto, la reclamante considera respecto a los precios máximos fijados en Barcelona, Girona y Reus:

- Barcelona: dado que entre los precios de los operadores el ayuntamiento ha elegido el más alto, ello implica que se está permitiendo a los operadores con precios más bajos, incrementarlos hasta el máximo permitido, posibilidad que se encuentra prohibida por la Orden del Ministerio de Sanidad.
- Girona: la norma no justifica los motivos que llevan al ayuntamiento a establecer un precio 112 € más barato que el precio de mercado a 14 de marzo.
- Reus: la fijación de precios se realiza no en base a tarifas que oficialmente tienen que tener publicadas en el tablón de anuncios (web) del ayuntamiento, sino en base a un presupuesto de dicha empresa de 10-3-2020.
- Además, en tanto los entes locales no propongan precios y el Departamento de Salud no los apruebe, los operadores prestan sus servicios sin conocer la contraprestación por los mismos.

imprescindible<sup>11</sup> en el que exista el riesgo o la disfuncionalidad en la prestación de servicios funerarios, es uno de los criterios a considerar para determinar su proporcionalidad. En este sentido, cabe valorar positivamente el hecho de que el 22 de mayo hayan quedado sin efecto las resoluciones impugnadas, según lo dispuesto en la Resolución SLT/1102/2020, de 21 de mayo.

Respecto a la cuantía concreta de fijación del precio máximo cabría tener en cuenta que el limitar el precio máximo por debajo del posible umbral existente antes de la situación de emergencia sanitaria requeriría una justificación adicional (por ejemplo, vinculada a la vulnerabilidad económica de determinados colectivos por un especial impacto de la pandemia), teniendo en cuenta además el incremento de costes por el aumento de las medidas de seguridad que podrían estar sufriendo las empresas de este sector.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión, -la asignación a cada hospital o centro residencial de una empresa funeraria o la posibilidad de derivación directa a una empresa, a propuesta del ayuntamiento correspondiente-, al igual que en el caso anterior de las normas referidas a la fijación de precios máximos, esta Secretaría considera que la medida podría estar justificada por la salvaguarda de las razones imperiosas de interés general de protección de la salud pública y de los derechos de los consumidores y usuarios.

Respecto al análisis de proporcionalidad, éste debe relacionar la asignación a cada hospital o residencia de una empresa funeraria, con la salvaguarda de la salud pública y la protección de derechos de los consumidores, de modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. En principio, en este tipo de situaciones de emergencia sanitaria, con un volumen elevado de decesos y la necesidad de la adopción de medidas de precaución extremas, esta medida podría resultar proporcionada, siempre que se restrinja al tiempo que dure dicha emergencia, y se use únicamente cuando se considere estrictamente necesario. A este respecto, cabría tener en cuenta el especial impacto de la pandemia en determinadas zonas lo que podría justificar medidas de este tipo para facilitar la coordinación y la realización de trámites.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Tanto la limitación de precios máximos para la prestación de un servicio funerario básico, como la asignación a cada hospital o centro residencial de una empresa funeraria o posibilidad de derivación directa a una empresa, son

---

<sup>11</sup> Dicho periodo no debe necesariamente coincidir con la extensión de la situación de emergencia sanitaria en su conjunto ni ser de aplicación automática, sino que correspondería a las autoridades competentes valorar, dentro de la situación de emergencia, si esa medida se hace necesaria, y aplicarla siempre por el menor tiempo posible.

requisitos de ejercicio a la actividad económica que deben ser necesarios y proporcionados conforme al artículo 5 de la LGUM.

La necesidad de estas medidas puede ampararse en la protección de la salud pública y de los destinatarios de los servicios. En relación con la proporcionalidad, si bien han de tenerse en cuenta distintas variables, una de las primordiales es que se trate de una medida limitada en el tiempo, y por tanto acotada a la situación de emergencia sanitaria.

Madrid, 16 de junio de 2020

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

