

# ÍNDICE

<b>RESUMEN.....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA.....	1
OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	2
METODOLOGÍA Y REVISIÓN DE LA LITERATURA .....	3
ESTRUCTURA .....	7
PRINCIPALES CONCLUSIONES .....	7
<b>CAPÍTULO 1. REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN EL SECTOR FUNERARIO.....</b>	<b>9</b>
1. MARCO NORMATIVO.....	9
1.1. Normativa europea.....	10
1.2. Normativa estatal.....	11
1.3. Normativa autonómica.....	16
2. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO: ESTRUCTURA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA.....	18
2.1. Análisis del mercado funerario.....	24
2.2. Evolución del sector.....	32
3. JUSTIFICACIÓN DE LA DISPERSIÓN NORMATIVA: ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS .....	34
3.1. La gestión de los cementerios.....	40
3.2. La gestión de los tanatorios.....	49
3.3. El caso de Andalucía.....	51
<b>CAPÍTULO 2. LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA Y SU LABOR EN EL SECTOR.....</b>	<b>54</b>
1. FUNCIONES Y EVOLUCIÓN DE LA CNMC Y LA ACREA.....	55
2. LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA.....	60
2.1. La defensa de la competencia de la CNMC .....	62
2.2. La defensa de la competencia de la ACREA.....	64
2.3. Actuaciones contra las conductas colusorias.....	67
2.3.1. La fijación de precios.....	67
2.3.2. La limitación y/o control de la producción.....	69
2.3.3. El reparto de mercado y/o de fuentes de aprovisionamiento.....	69
2.3.4. La aplicación de condiciones desiguales .....	71
2.4. Actuaciones contra el abuso de posición dominante.....	72
2.5. Actuaciones sobre las concentraciones económicas.....	78

3. LA PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA.....	85
4. LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA.....	88
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>92</b>
1. RECOMENDACIONES.....	94
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>96</b>
<b>FUENTES DOCUMENTALES.....</b>	<b>101</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1. Evolución del número total de defunciones.....	27
Gráfico 2. Evolución de la tasa bruta de mortalidad.....	28
Gráfico 3. Resoluciones del TDC para la defensa del sector .....	63
Gráfico 4. Resoluciones del Consejo para la defensa del sector .....	64
Gráfico 5. Resoluciones de la ACREA sobre la defensa de la competencia .....	65
Tabla 1. Evolución del sector en cifras .....	29
Tabla 2. Operadoras fúnebres en los municipios según los ayuntamientos.....	35
Tabla 3. Ratio de operadoras en los municipios según los ayuntamientos.....	37
Tabla 4. Las formas de gestión en los municipios según los ayuntamientos.....	41
Tabla 5. Las formas de gestión en el cobro de los nichos.....	44
Tabla 6. Datos sobre los cementerios a nivel andaluz y nacional, año 2.000.....	45
Tabla 7. Datos sobre los cementerios a nivel andaluz y nacional, año 2.010.....	47
Tabla 8. Datos sobre los cementerios a nivel andaluz y nacional, año 2.015.....	48
Tabla 9. Evolución de los tanatorios a nivel andaluz y nacional.....	49
Tabla 10. Resoluciones de la ACREA sobre la defensa de la competencia.....	66
Tabla 11. Resoluciones de la CNMC sobre concentraciones (2017-2022) .....	82
Tabla 12. Informes de la CNMC sobre la promoción de la competencia.....	86

## ABREVIATURAS

ACREA	Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía
ADCA	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía
CDCA	Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía
CCA	Consejo de la Competencia de Andalucía
CE	Comisión Europea
CNC	Comisión Nacional de la Competencia
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
DI	Departamento de Investigación de la ACREA
DC	Dirección de Competencia de la CNMC
LDC	Ley de Defensa de la Competencia
LGUM	Ley de Garantía de la Unidad de Mercado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PANASEF	Asociación Nacional de Servicios Funerarios
PNR	Programa Nacional de Reformas
RD	Real Decreto-Ley
RPSM	Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria
SDC	Servicio de Defensa de la Competencia
SIEG	Servicios de interés económico general
TDC	Tribunal de la Defensa de la Competencia
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene por objeto de estudio el marco normativo y el grado de competencia en el ámbito de servicios funerarios a nivel nacional y en Andalucía. Nos interesa saber las características y evolución del mercado, el marco normativo de los servicios prestados y la aplicación de la política de competencia según el momento. Por ello, se analizan las actuaciones de la autoridad nacional de competencia y de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA), mediante las resoluciones e informes publicados sobre este sector. Destacamos la presencia de un marco normativo obsoleto y heterogéneo según el territorio, y los problemas que causa el abuso de posición dominante en el sector.

*Palabras clave:* Regulación, competencia, servicios funerarios, dispersión normativa, conducta anticompetitiva.

## **INTRODUCCIÓN**

### **JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA**

Casi todo el sector servicios ha sido estudiado por las administraciones y organismos públicos y distintos autores, aunque existen pequeños sectores económicos ligados a actividades concretas en los que no se ha profundizado. El crecimiento exponencial de las actividades terciarias, especialmente de aquellas que ofrecen bienes inmateriales a la sociedad y que proporcionan un mayor valor añadido en el conjunto del producto interior bruto nacional, hace que todas las investigaciones se centren en conocer el comportamiento de estas actividades y sus mercados. La gran mayoría de esos estudios son referentes a subsectores de mayor tamaño, principalmente el turismo y las actividades relacionadas, y otros sectores como las actividades profesionales,

científicas, técnicas, financieras y de seguros, administrativas o inmobiliarias. Sin embargo, sobre un ‘subsector’ tan pequeño en el peso del PIB como las pompas fúnebres y las actividades relacionadas no se encuentra gran literatura económica.

Los cambios de costumbres y tradiciones en la sociedad, el nuevo estilo de vida, el creciente envejecimiento de la población europea, los avances técnicos experimentados y la gestión sanitaria de la Covid-19, son cuestiones que nos hacen mirar y profundizar en un servicio esencial como es el fúnebre. Por ello, este trabajo intentará exponer el panorama de este sector y su mercado. La relevancia social, cultural y sobre todo económica que ha adquirido la actividad de tanatorio desde que se produjo la liberalización del sector nos motiva a investigar sobre el tema. Además, se observa una gran disconformidad en todas las autoridades de competencia sobre la normativa del sector, a la que acusan de obsoleta e inadecuada, por lo que nos intriga aún más si cabe. En este trabajo, nos fijaremos en los servicios mortuorios, aunque hablemos de servicios funerarios<sup>1</sup>. Veremos todas aquellas actividades que generan controversia para la promoción y defensa de la competencia; las actividades funerarias, de tanatorio y las de cementerio, tanto a nivel nacional como de la región andaluza.

## OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El principal objetivo de este trabajo es realizar un análisis descriptivo del sector funerario y su mercado en España, con especial atención a Andalucía, desde la perspectiva de la libre competencia en el mismo. Se busca definir las deficiencias de la normativa reguladora del sector y conocer porqué son tan relevantes las autoridades de competencia para garantizar un funcionamiento adecuado en este mercado.

---

<sup>1</sup> RESOLUCIÓN S/05/2020, TANATORIO LOS GALLARDOS, página 13. El CDCA defiende que “el mercado de servicios funerarios carece de definición legal”, por lo que “en ocasiones, se emplean como sinónimos la expresión “*servicios funerarios*” y “*servicios mortuorios*”, aunque esta última es más amplia, porque cubre los servicios de cementerio y de cremación.”

Se han articulado unos objetivos más concretos para conseguir un análisis completo del sector funerario. Son los siguientes:

1. Precisar el concepto de servicios funerarios y entender cómo lo interpretan las autoridades para velar por la competencia.
2. Saber cuál es la normativa que los regula y analizar su evolución desde la perspectiva de una buena regulación económica del mercado.
3. Señalar las principales conductas anticompetitivas que padece el sector, y conocer cómo actúan las autoridades encargadas de defender la competencia en el mercado.

## **METODOLOGÍA Y REVISIÓN DE LA LITERATURA**

Para la realización de este trabajo y la consecución de esos objetivos marcados, se utiliza una metodología comúnmente propuesta para las investigaciones científicas sociales. Partiendo de la delimitación de dos métodos a aplicar, por un lado, tenemos un método general deductivo y por otro, un método específico que se traduce en distintos enfoques del mismo. Con el método deductivo, se busca tomar conclusiones particulares una vez visto los hechos generales; es el método general utilizado para el estudio de los fenómenos sociales y para el análisis de teoremas, leyes, postulados y principios de aplicación universal y de validez ratificada. El método específico usado puede describirse como una combinación de distintos elementos y/o factores de investigación. Según la ubicación en el tiempo, podríamos clasificar esta investigación como histórica, porque se revisan cronológicamente las modificaciones normativas en el ámbito funerario, y según Zorrilla (1993), podríamos hablar de una investigación documental, aquella que se realiza a través de la consulta de documentos (libros, revistas, periódicos, memorias, anuarios, registros, constituciones...) y que constituye la mayor parte del cuerpo de este trabajo. También se ha recurrido al análisis observacional del comportamiento de los operadores del mercado, así como la valoración de fuentes documentales de las autoridades de competencia. El trabajo se enmarca sobre un objeto de estudio que mezcla varias disciplinas,

pues se hará referencia a preceptos legales principalmente de derecho de la competencia, así como derecho comunitario y administrativo. El análisis económico del derecho será la técnica que englobe a todas esas disciplinas. En cuanto a la revisión de la literatura, se podría decir que es amplia, sobre distintas cuestiones del sector que preocupan a los autores mencionados a continuación. Especial atención tendrán las recomendaciones de las autoridades de competencia y otras instituciones públicas, como el Ministerio de Hacienda, que realizó un análisis de impacto normativo del sector<sup>2</sup>, o la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid quien también llevó a cabo uno recientemente<sup>3</sup>. Se analizará una extensa literatura sobre el mercado de los servicios funerarios, tanto jurídica como económica, y la extracción de datos se procederá a realizar de fuentes primarias como las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), estudios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, informes de la patronal del sector PANASEF y de las autoridades de competencia autonómicas, artículos periodísticos y columnas, auditorías del Tribunal de Cuentas, datos de la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA), Statista y el ICEA o IECA como fuentes secundarias. También como referencias secundarias tenemos a Paricio Rallo (2013), quien critica la pasividad por reordenar el ordenamiento jurídico español sobre los servicios que deben considerarse de interés general, siendo uno de ellos el fúnebre. Acerca de la inclusión conceptual de los servicios funerarios como servicio esencial de interés general, también encontramos a Tornos Mas (2017) o Galán Vioque (2020), que ratifica la aplicación del principio de libre competencia en sectores que puedan constituir un monopolio natural, como fueron los servicios funerarios.

---

<sup>2</sup> Memoria de Impacto Proyecto Ley de Servicios Funerarios, de 17 de junio de 2011, Ministerio de Hacienda. Véase el siguiente enlace de la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/NORMAS%20EN%20TRAMITACI%C3%93N/Memoria%20del%20an%C3%A1lisis%20de%20impacto%20Ley%20Servicios%20Funerarios.pdf>.

<sup>3</sup> El 30 de diciembre de 2019 se firmó la memoria abreviada del análisis de impacto normativo del Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 124/1997, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria. Véase el informe en la siguiente página web [https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/regulation/documents/main\\_30.pdf](https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/regulation/documents/main_30.pdf).

Además, habla del protagonismo que deben de tener las autoridades de competencia en estos servicios públicos locales en los que participa el sector privado.

Por su parte, Casanova Domènech (2019) se queja de la falta de cooperación vertical entre los diferentes niveles administrativos en este ámbito y señala que, en países descentralizados, la insuficiente convergencia normativa en ámbitos regulados por directivas europeas puede deberse más a problemas de falta de cooperación administrativa que a la flexibilidad que ofrecen dichos instrumentos jurídicos, alertando así de una pésima gestión burocrática.

De cara al mercado geográfico, Santaló (2011) habla de excesivo poder de pocas empresas, quienes se reparten “el pastel” en distintas comunidades, argumentando así abuso de poder y existencia de monopolios, lo que genera además poca competencia en el sector, y su consecuente pérdida de beneficio social y económico. Especial relevancia reciben los artículos del profesor Marcos acerca del mercado de los servicios funerarios y la competencia en el mismo.

Las críticas también son abundantes en las autoridades; en Cataluña el dominio del monopolio como estructura de mercado es abrumador, ya que alrededor del 80% de los municipios mayores de 20.000 habitantes cuenta con una única empresa funeraria, y eso significa que el 89% de la población depende de un único proveedor para la provisión de estos servicios (Tornabell González y Vives Vives, 2007)<sup>4</sup> Sin llegar a niveles de concentración parecidos, aunque sí desproporcionados, en el sector funerario del País Vasco es frecuente encontrar empresas con gran poder de mercado, que acaparan más del 50% de la demanda (Aberasturi Erezuma et al., 2010)<sup>5</sup>.

Sólo Galicia ofrece un panorama distinto, derivado de una tradición cultural e histórica diversa, en el que compiten más de 300 empresas y la concentración empresarial es mucho menor (Sánchez Santos et al., 2008)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Tornabell González, I. y Vives Vives, J. (2007). “Estudio sobre la competencia en el sector de los servicios funerarios en Cataluña”. Generalitat de Catalunya.

<sup>5</sup> Aberasturi Erezuma, J., Aranzabe Pablos, G., Garitano Azkarraga, Z., Herce San Martín, A. (2010). “El sector funerario en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Análisis jurídico-económico y de competencia”. Servicio Vasco de la Competencia.

<sup>6</sup> Sánchez Santos, J.M., Castellanos García, P., Dopico Castro, J.A., Atilano Pena-López, J. y Suárez Mallo, M.C (2008). “El sector de servicios funerarios en Galicia desde el punto de vista de la competencia”. Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia.



Por su parte, Marcos et al. (2005)<sup>7</sup> criticaron varios elementos de la aprobación del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad. En primer lugar, dudando de si la fórmula jurídica del Real Decreto-ley era la idónea para un ámbito tan delicado como los servicios mortuorios; en segundo lugar, recriminando al organismo legislador que no tuvo en cuenta las recomendaciones del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el sistema de autorizaciones municipales y, en tercer lugar, afirmando que existía un grave problema en la normativa en materia de traslados por la falta de recursos para prestar servicios en otras regiones. Ante esta situación, no es de extrañar que el sector funerario se encuentre entre los ámbitos que más controversia y caos han generado para las autoridades de defensa de la competencia, abundando los casos tanto de acuerdos anticompetitivos como, más frecuentemente, de abuso de posición dominante y operaciones de concentración. Muchas de las quejas al sector provienen de la patronal PANASEF, que lleva a cabo informes anuales examinando la evolución del sector, y eso nos proporciona mucha ayuda para comprender el mercado. En esa misma corriente crítica sobre la dispersión normativa, tenemos también la postura del Consejo de la Competencia de Andalucía, a través del informe N 14/2018, respecto del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria y se crea el Registro de Empresas Funerarias de Andalucía; o del Consello Galego da Competencia, mediante el informe IPN 1/2020 sobre el Proyecto de Decreto de Sanidad Mortuoria de Galicia, entre otros.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Marcos, F., González Olano, G. y Sánchez Graells, A. (2005). “Análisis del entorno competitivo del sector funerario español y de los esfuerzos de liberalización”. Instituto de Empresa.

<sup>8</sup> Véase la página web de la Agencia de la Competencia y la Regulación Económica de Andalucía <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Informe%20N%2014-2018.pdf> y la página web de la Comisión Galega da Competencia [https://competencia.gal/sites/default/files/documents/2021/01/IPN\\_1\\_2020\\_cast.pdf](https://competencia.gal/sites/default/files/documents/2021/01/IPN_1_2020_cast.pdf), respectivamente.

## **ESTRUCTURA**

Este trabajo se compone de tres capítulos claramente diferenciados. El primer capítulo recoge un análisis general del mercado funerario y la regulación vigente a nivel comunitario, nacional y andaluz. Una vez presentados los elementos más característicos del sector y su evolución, conoceremos detalles acerca de la dispersión normativa existente y algunas de sus consecuencias.

El segundo capítulo examinará, en primer lugar, los fines, las funciones y la evolución de las autoridades de competencia nacional (CNMC) y andaluza (ACREA). Seguidamente, se expondrán las distintas actuaciones llevadas a cabo por estos organismos en el sector fúnebre, en materia de defensa, promoción de la competencia y mejora regulatoria, cada una de ellas divididas y desarrolladas en distintos apartados.

Por último, el tercer capítulo recoge las ideas principales que se deducen de los capítulos anteriores, para finalizar el documento con una serie de conclusiones y recomendaciones sobre el sector, y dando paso finalmente a las referencias bibliográficas.

## **PRINCIPALES CONCLUSIONES**

El sector funerario se compone de varias actividades fúnebres que van desde el fallecimiento hasta la inhumación o cremación, y cada uno de esos servicios se encuentra ligado a un mercado muy concreto, que habitualmente es de carácter local, municipal o regional. Para velar por la competencia, las autoridades delimitan el mercado de servicios mortuorios en mercado de servicios funerarios, de tanatorio y de cementerio. De esos 3 submercados, el de tanatorio es el que más problemas ocasiona a las autoridades a la hora de defender la competencia. La negación a prestar las salas de velatorio, haciéndose valer una empresa de su posición dominante en el mercado, y abusando de ella, supone la conducta anticompetitiva recogida en la LDC más frecuente en el sector funerario.

Con lo cual, el abuso de posición dominante es la conducta prohibida más habitual pero las operaciones de concentración económica son las actuaciones que mayor presencia tienen en los expedientes de la CNMC, dada la tendencia a la concentración empresarial que vive el sector funerario, especialmente en los últimos años.

El malestar de las autoridades de competencia por la regulación tan deficiente del sector funerario es generalizado. Estos organismos destacan que, como elementos susceptibles de restringir o entorpecer una competencia sana entre operadores, se encuentran las autorizaciones para trasladar cadáveres, los requisitos sobre vehículos fúnebres y féretros, los requisitos para emprender la actividad de tanatorio, o el pliego de condiciones establecido en un contrato administrativo.

## **CAPÍTULO 1. REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN EL SECTOR FUNERARIO**

En este primer capítulo hablaremos del marco regulador del sector desde una perspectiva territorial, y del mismo modo llevaremos a cabo un repaso de los principales cambios normativos ocurridos desde que España forma parte de la Unión Europea. Conoceremos las características y la evolución del sector, el funcionamiento de su mercado o los factores más determinantes en este. Por último, mediante el informe de un organismo como el Tribunal de Cuentas, buscaremos justificar la heterogeneidad normativa existente en las últimas décadas y las consecuencias que ha tenido en el sector.

### **1. Marco normativo**

Haciendo un repaso histórico al mercado español de los servicios funerarios, la problemática surge porque a pesar de estar liberalizados desde 1996, aún existen ciertas limitaciones, trabas o restricciones ligadas al correcto funcionamiento del mercado bajo un marco de competencia y libertad de ejercicio, así como problemas asimétricos de información para los usuarios. El marco regulador del sector resulta incoherente para la aplicación uniforme en todo el territorio, obsoleto en ciertas casuísticas, aún existen autorizaciones y requisitos que se imponen al acceso de la actividad fúnebre, y la regulación específica sobre ciertas actividades tales como los servicios de cementerio y cremación no facilita el ejercicio de las actividades funerarias. Todo ello dificulta la capacidad normativa y reguladora de la autoridad competente en la materia, así como su trabajo en la defensa de la competencia.

Una buena regulación económica de los sectores es una actividad necesaria e imprescindible para garantizar un funcionamiento adecuado en los mercados. Constituye una de las labores principales de las autoridades de competencia, ya que ayuda a “eliminar las barreras que restringen injustificadamente las actividades económicas, impidiendo o retrasando los nuevos proyectos emprendedores, su expansión y la creación de empleo; impulsa el proceso de simplificación de trámites administrativos, agilizando los procedimientos y

evitando duplicidades burocráticas”, y consecuentemente “mejora la protección de los derechos de los consumidores y usuarios”<sup>9</sup>.

En el capítulo dedicado a la mejora de la regulación lo comentaremos con mayor profundidad, y en lo que respecta al sector funerario, muchos de los órganos de competencia territoriales y organismos dependientes del sector se han quejado a las administraciones que el marco normativo necesita una reforma<sup>10</sup> por las circunstancias citadas. La patronal asegura que el mercado en estos últimos años está siendo mucho más dinámico y debe de ir acompañado de una legislación adecuada a la no obstaculización de la competencia y la unidad de mercado<sup>11</sup>. En este capítulo, se hace un repaso a la normativa del sector y su regulación según el rango territorial.

### **1.1. Normativa europea**

Las empresas prestadoras de servicios funerarios se encuentran sometidas a las normas en materia de traslados internacionales. En concreto, deben regirse por el Acuerdo sobre el traslado internacional de cadáveres, firmado en Estrasburgo, el 26 de octubre de 1973 y ratificado por España el 5 de febrero de 1992. Este Acuerdo fija los términos exigibles para la expedición de un cadáver y para su tránsito o admisión en el territorio de cualquier país integrante. Según dicho Acuerdo, todo cadáver habrá de ir provisto, durante su traslado, de un documento especial denominado “salvoconducto mortuorio”, expedido por la Autoridad competente del Estado de origen del cuerpo, que certifique que se han cumplido los requisitos médicos, sanitarios, administrativos y legales para el traslado de cadáveres y, en su caso, para la inhumación y exhumación. Es decir, todos los países tienen obligación de

---

<sup>9</sup> Los objetivos de una buena regulación. Véase la siguiente página web de la ACREA <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/mejora-de-la-regulacion/la-mejora-de-la-regulacion>.

<sup>10</sup> Radiografías del sector funerario de PANASEF (2015-2021); Guía para la adecuación de las ordenanzas y reglamentos municipales sobre servicios funerarios en términos de competencia, de la Autoritat Catalana de la Competència; informe N 14/2018, respecto del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria y se crea el Registro de Empresas Funerarias de Andalucía, del Consejo de la Competencia de Andalucía; o el informe IPN 1/2020 sobre el Proyecto de Decreto de Sanidad Mortuoria de Galicia, del Consello Galego da Competencia.

<sup>11</sup> Radiografía del sector funerario (2021), PANASEF. “El sector funerario demanda un marco regulatorio actualizado”.

mantener la relación administrativa y correcto tratamiento de los cadáveres comunitarios, y si observamos el Reglamento de otros países en materia mortuoria, es muy similar a la seguida en España. Las últimas actuaciones de la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento se enfocaron en dar fluidez al mercado funerario interior a través de una búsqueda continua por mejorar el marco regulador, estableciendo que las restricciones al acceso o al ejercicio de la prestación de estos servicios únicamente se consientan si reúnen los principios de no discriminación, proporcionalidad y necesidad. Atendiendo a lo expuesto en la Directiva 2006/123/CE, se pretende imponer el principio de simplificación administrativa para cualquier actividad económica, con el objetivo de “garantizar los requisitos de transparencia y actualización de los datos relativos a los operadores, eliminar los retrasos, costes y efectos disuasorios que ocasionan trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos”, así como evitar “la duplicación de operaciones, las formalidades burocráticas en la presentación de documentos, el poder arbitrario de las autoridades competentes, plazos indeterminados y excesivamente largos, o gastos y sanciones desproporcionadas”<sup>12</sup>.

## **1.2. Normativa estatal**

El Reglamento sobre Policía Sanitaria Mortuoria (RPSM) es el primer marco normativo en materia de sanidad mortuoria, lanzado por el Ministerio de Gobernación a través del Decreto 2263/1974, de 20 de julio; siendo modificado en tres ocasiones a lo largo de su vigencia y la última vez en diciembre de 2014. El Reglamento sobre Policía Sanitaria Mortuoria recoge el procedimiento de actuación y tramitación administrativa que se debe llevar a cabo en cada defunción, y la Policía Sanitaria Mortuoria es el organismo encargado de velar por el cumplimiento de dicho reglamento. Sus funciones pasan por controlar las prácticas sanitarias correctas con los cadáveres, establecer las condiciones técnico-sanitarias exigidas a las empresas, vigilar

---

<sup>12</sup> Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, Diario Oficial de la Unión Europea, núm. 376, de 27 de diciembre de 2006, página 42.

y hacer efectivo el cumplimiento de las normas sanitarias o llevar a cabo la labor inspectora y/o auditora.

El Derecho de la Competencia destaca la importancia de delimitar correctamente los mercados, la necesidad de defender la libre competencia y quién debe encargarse de su adecuada regulación. En un primer momento, algunos de los problemas de este mercado vienen dados por esos factores; por un mercado no bien definido de manera uniforme por la autoridad nacional de la competencia y, en segundo lugar, por una promoción de la defensa de la competencia débil. Un mercado que no queda bien definido por las dudas de interpretación de las actividades conexas a las funerarias, las de cementerio y cremación, además de un mercado estrechamente ligado a este, el de los seguros de decesos. En cuanto a la normativa, la Ley 7/1985, de 2 de abril, era la encargada de atribuir a las entidades locales y/o municipales las competencias y funciones exclusivas en materia de servicios funerarios y cementerios; eso sí, bajo la legislación marcada por el Estado y las CCAA. La atribución y distribución de las competencias quedaba fijada por Ley, así como la normativa reguladora de las funciones y actividades de las empresas, pero no sería de manera uniforme en todo el territorio.

Con esta ley, los servicios funerarios quedaban considerados servicios esenciales y de este modo, su obligado cumplimiento y prestación por la entidad pública municipal, en régimen de monopolio y siguiendo lo dispuesto por el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria (RPSM). Los servicios mortuorios se calificaron como esenciales a través de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL<sup>13</sup>) en su artículo 86.3.

A las Corporaciones locales se les concedió la potestad reglamentaria, tal y como dicta la Constitución Española (arts. 137 y 140), y como consecuencia de ello, todos los municipios funcionaron de forma independiente y desorganizada, con Ordenanzas de contenido dispar, lo que causó una gran heterogeneidad en el sector que condicionó el devenir del mismo.

---

<sup>13</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Bajo la liberalización de numerosos sectores económicos tras la aprobación del Real Decreto-ley 7/1996, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y liberalización de la actividad económica, se deroga la aplicación del artículo 86.3 de la LRBRL y, se produce así una gran apertura del mercado fúnebre, dando paso a la entrada de empresas privadas al ejercicio de la actividad en el sector.

Las restricciones eran contundentes, pues todo inicio de actividad empresarial quedaba ligado a numerosas autorizaciones por parte de cada municipio, y bajo criterios específicos de cada entidad local, todo ello atendiendo a razones de interés general para la salud pública. Esa liberalización de la actividad fúnebre también promulgó la libertad de cada empresa para fijar los precios, y se gestó gracias al informe “*Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y a atajar el daño causado por los monopolios*<sup>14</sup>” (1994) llevado a cabo por el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia, donde se exponían las necesidades de liberalizar un sector como este por las importantes ventajas que supondría para los ciudadanos (y para la economía española) eliminar el monopolio municipal de los Ayuntamientos. Además, tal y como afirmaba el Tribunal en este informe, no existía una justificación real y aceptable para mantener el monopolio en manos de las corporaciones locales, y mencionaba que “sigue siendo servicio público, incluso servicio obligatorio para los Ayuntamientos; pero su ejercicio efectivo ha de hacerse en régimen de competencia<sup>15</sup>”. Por otra parte, alegan que como ejemplo de lo comentado se encontraba el caso de Francia, quien ya había articulado una ley<sup>16</sup> (1993) para liberalizar la actividad. Sin embargo, tras la liberalización del sector en 1996, no todas las comunidades que optaron por regular la actividad mediante un marco normativo propio contribuyeron al proceso de liberalización, ya que incluso las limitaciones que

---

<sup>14</sup> Apartado 9 sobre los monopolios locales, más concretamente el punto 9.1. sobre servicios mortuorios. Página web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

<sup>15</sup> Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y a atajar el daño causado por los monopolios (1994), página 142. Véase el siguiente enlace [http://www.gcd.udc.es/subido/catedra/materiales/economia\\_competencia\\_ii/defensa\\_competencia/TD\\_C\\_Remedios\\_politicos\\_que\\_pueden\\_favorecer\\_la\\_libre\\_competencia\\_en\\_os\\_servicios\\_y\\_atajar\\_el\\_dano\\_causado\\_por\\_los\\_monopolios\\_1993.pdf](http://www.gcd.udc.es/subido/catedra/materiales/economia_competencia_ii/defensa_competencia/TD_C_Remedios_politicos_que_pueden_favorecer_la_libre_competencia_en_os_servicios_y_atajar_el_dano_causado_por_los_monopolios_1993.pdf).

<sup>16</sup> Loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 relative á la legislation dans le domaine funéraire.



habían impuesto eran contrarias a normas de rango superior, como podía ser el caso de los ayuntamientos catalanes y sus ordenanzas municipales<sup>17</sup>.

El siguiente paso en materia normativa se produce con la modificación del artículo 22 del Real Decreto-ley 7/1996, a través de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad; donde se habilita la capacidad de prestar los servicios funerarios en todo el territorio nacional, siempre y cuando las autorizaciones expedidas por los Ayuntamientos contengan los criterios mínimos comunes impuestos por el Estado y las CCAA, así como el cumplimiento de una serie de requisitos exigidos (especial importancia a los medios necesarios para el traslado de cadáveres, que hasta el momento dicha actividad no presentaba carácter reglado). Ahora, el ejercicio de la actividad empresarial en este sector no quedaba limitada al ámbito local, o regional; gracias a esta enmienda se extendería a todo el territorio nacional. Significaba un primer paso para el fomento del libre ejercicio de la competencia, pues además obligaba a las entidades locales que las normas que regulasen los requisitos de las autorizaciones no se extrapolasen negativamente al sector con imposiciones legales que pudieran poner en riesgo la flexibilización del mismo.

Posteriormente, la actualización más reciente se producía con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, y en 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. Estas normas se incorporaron al ordenamiento jurídico español para adaptarse a 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. La CE buscaba fomentar el progreso económico y social de los Estados Miembros de manera sostenible y

---

<sup>17</sup>Autoritat Catalana de la Competència (2016). “Guía para la adecuación de las ordenanzas y reglamentos municipales sobre servicios funerarios en términos de competencia”. En el informe se cita textualmente: “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”.

equilibrada armonizando todos los servicios bajo un mercado integrado libre de barreras. De esta forma la liberalización del sector funerario se hace algo más flexible, pues los requisitos impuestos a las empresas deben respetar los principios de necesidad, no discriminación y proporcionalidad<sup>18</sup>.

Se establece así un incremento del grado de apertura para todas las actividades contempladas en esta ley, del que se beneficia todo el sector servicios y ello implica a los funerarios. Teniendo en cuenta estas circunstancias, y bajo la disposición adicional séptima de la Ley 25/2009, también conocida como Ley Ómnibus, el Gobierno decidió llevar a cabo cambios normativos en el marco regulador de esta actividad analizada. Para ello propuso realizar un estudio de mercado de los servicios funerarios en España<sup>19</sup>.

Dado que el marco legal al que deben acogerse las empresas dedicadas al sector no quedaba bien definido, existía un amplio consenso entre las comunidades por separar las principales actividades funerarias de las de cementerio y cremación mediante un decreto ley, puesto que estas últimas son ofertadas por el ejecutivo local y no por las empresas. Siendo así, y corroborados los problemas del mercado fúnebre, el Consejo de ministros aprobó, el 17 de junio de 2011, un Proyecto de Ley de Servicios Funerarios. Sin embargo, como consecuencia de la disolución de la IX Legislatura, se produjo la caducidad de dicho Proyecto de Ley, y a día de hoy, aún no se ha retomado su tramitación. Sobre este Proyecto se pronunció el Consejo Económico y Social indicando que la liberalización prevista podía ir en contradicción en algún caso con lo establecido en la Directiva europea<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Artículo 16.1 sobre la libre prestación de servicios de la Directiva 2006/123/CE, sección 1, capítulo IV.

<sup>19</sup> 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. Tal y como expone la disposición adicional séptima sobre los servicios funerarios, la idea era realizar un estudio que reflejase “los cambios normativos necesarios para garantizar la libertad de elección de los prestadores de servicios funerarios, incluidos los supuestos en que se haya contratado un seguro de decesos, así como para impulsar la eliminación de otras posibles trabas que puedan derivarse de la normativa vigente”.

<sup>20</sup> CES (2011). *Propuesta de Dictamen del Anteproyecto de Ley de Servicios Funerarios*, pág. 8, capítulo III, Observaciones Generales.

Por otro lado, aparece una norma de mucha relevancia para el sector, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, para el libre ejercicio de las actividades económicas. El objetivo de esta norma es suprimir las barreras y obstáculos al acceso de las actividades económicas y las trabas a su ejercicio, al igual que los objetivos proyectados con las normas de mejora de la regulación económica y de promoción de la competencia.

Poco después de la aprobación de la LGUM, la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SCUM) recibió una reclamación<sup>21</sup> formulada por el titular de una empresa funeraria. Básicamente, todo el entorno del sector, especialmente las autoridades de competencia autonómicas, se quejaban de los requisitos que imponían las ordenanzas municipales, clasificando las más importantes según el grado restrictivo para acceder al mercado de esta forma:

- Restricciones graves: Exigencia de disponer de un tanatorio en el municipio y una experiencia mínima en el sector.
- Restricciones medias: Obligación de disponer de un capital mínimo y el depósito de una garantía.
- Restricciones leves: Exigencias sobre el número de personal contratado, el número de vehículos y el número mínimo de féretros.

### 1.3. Normativa autonómica

En el caso de Andalucía, la primera regulación propia aparece con el Decreto 95/2001, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria y la siguiente revisión se produce con el Decreto 238/2007, de 4 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, aprobado por Decreto 95/2001, de 3 de abril.

---

<sup>21</sup> Cita del Informe de 16 de julio de 2014 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, relativa a la no adaptación de la legislación sobre sanidad mortuoria (UM/021/14): “La reclamación se formuló al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). En concreto, la informante denuncia: “que en la presente fecha no se hayan transpuesto todas las leyes, reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc., a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Que el Ministerio de Sanidad tampoco haya unificado la regulación de la sanidad mortuoria nacional. Se puede constatar que la totalidad de ordenanzas y reglamentos no están readaptados, ello supone una barrera insalvable para el conjunto del sector.”

Con dicha revisión se pretendía corregir ciertos requisitos del artículo 12 para la conducción de cadáveres y féretros.

El Decreto 141/2011, de 26 de abril, de modificación y derogación de diversos decretos en materia de salud y consumo para su adaptación a la normativa dictada para la transposición 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, es una prueba de la predisposición para adaptar conceptos y elementos que ya estaban quedando anticuados a la estructura del mercado funerario, que avanzaba más rápidamente que la normativa. Mediante este decreto se modifican contenidos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, con una nueva redacción a su artículo 84 en lo que respecta a la intervención de las entidades locales en la actividad de los ciudadanos.

En siguiente lugar, llegaría el Decreto 62/2012, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria. Esta vez, la modificación se entendía como una respuesta necesaria a efectos de conseguir una mayor eficacia en los servicios de tanatorio y cementerio, una vez transcurridos más de diez años desde la aparición de la primera regulación mortuoria en Andalucía. Esta nueva regulación atiende a motivos técnicos de demanda, por un lado, pues el crecimiento urbanístico de pequeñas localidades con condiciones peculiares de emplazamiento y dispersión hacía necesario establecer unos requisitos generales para tanatorios y cementerios. Por otro lado, la modificación de la normativa debía considerar los impulsos tecnológicos de la oferta, pues el sector seguía creciendo y era imprescindible adaptar los requisitos de estas infraestructuras a la realidad del mercado<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Véase las disposiciones generales del BOJA nº 60 de 27/03/2012 en el siguiente enlace de la Junta de Andalucía <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/60/3>.

## 2. Características del mercado: estructura de la oferta y demanda

Nos encontramos ante un mercado con demanda proyectada de manera uniforme, previsible y cuasi-inelástica, que apenas se ve alterada por cambios en los precios, siendo el precio medio de un funeral en España 3.500 euros, dependiendo en gran medida del mercado geográfico<sup>23</sup>. En el periodo 1998-2008, el precio medio creció un 90%, llegando a situarse en 2.000 euros, mientras que el IPC creció un 36% en el periodo<sup>24</sup>, lo que nos hace pensar que el interés por corregir este desequilibrio ha sido nulo.

Con los datos de la descomposición del precio medio de un funeral, podemos entender bastante del sector y su funcionamiento. Actualmente, más del 55% del coste del mismo corresponde al valor de los servicios funerarios básicos (traslado del difunto, asistencia 24 horas, permisos administrativos, instalaciones del velatorio, tanatopraxia, tanatoestética, etc.), un 19,5% de los costes por inhumación o incineración, un 15% en impuestos indirectos (IVA) y en torno al 10,5% por los servicios complementarios (tasas, coronas, lápidas, esquelas, impuesto para la iglesia, etc.)<sup>25</sup>. El precio no es un factor determinante de la demanda, porque el consumidor no sabe qué precios son los habituales en un mercado como este, no cuenta con referencias que le permitan decidir sobre la base del precio (Aberasturi Erezuma et al., 2010)<sup>26</sup>.

Marcos (2003)<sup>27</sup> habla de una fuerte susceptibilidad de la oferta funeraria a la discriminación de precios dadas las condiciones del mercado, confirmando la existencia de situaciones anecdóticas de discriminación en mercados

---

<sup>23</sup> La Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) aproximó el coste medio de un funeral en España en este último año gracias a los datos ofrecidos por 113 empresas funerarias de 29 ciudades. Los precios de un entierro básico pueden rondar los 5.000 euros en Vigo, Santander o Madrid, mientras que no alcanzan los 3.000 euros en ciudades como Zaragoza, Cádiz o Logroño. Véase la página web <https://www.ocu.org/dinero/seguros/informe/servicios-funerarios-morir-sale-carro>.

<sup>24</sup> Revista CONSUMER EROSKI n° 120, de abril de 2008, sobre los precios ofrecidos por las empresas funerarias en diferentes ciudades de España.

<sup>25</sup> Radiografía del sector funerario (2021), PANASEF. “El sector funerario demanda un marco regulatorio actualizado”.

<sup>26</sup> Aberasturi Erezuma, J., Aranzabe Pablos, G., Garitano Azkarraga, Z., Herce San Martín, A. (2010). “El sector funerario en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Análisis jurídico-económico y de competencia”. *Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, edición 1ª*, octubre de 2010.

<sup>27</sup> Marcos, F. (2003). “La economía funeraria: demanda y oferta en el mercado de servicios funerarios” (No. wpe03-18). Instituto de Empresa, Area of Economic Environment

funerarios extranjeros, donde los operadores son conscientes de la capacidad económica de la familia del difunto para aplicar el precio del funeral o el importe de la póliza de seguro<sup>28</sup>. Lo define como un mercado con una estructura de oferta y demanda muy peculiar. Sobre la demanda dice que es de carácter forzosa, por lo que tendría que considerarse una demanda negativa ya que el consumidor trata de evitar su consumo. Por otro lado, habla de ignorancia voluntaria de los consumidores sobre estos servicios y la califica como una demanda ocasional e imprevista, siendo necesario que el consumo sea urgente e inmediato cuando ocurre, con un elevado grado de desinformación constante<sup>29</sup> que aprovechan las empresas para inducir y forzar a los clientes a contratar, en muchos casos, una prestación de servicios excesiva para honrar adecuadamente al fallecido, tal y como afirmaba el TDC en la resolución del expediente 502/00, Funerarias Madrid 3<sup>30</sup>. Harrington y Krynsky (2002)<sup>31</sup> por su parte consideran esta demanda como inducida por el oferente, pues las empresas desarrollan estrategias comerciales que presionan al consumidor para la contratación de servicios tradicionales más caros en vez de la incineración, la alternativa más barata para el afectado.

Un fuerte condicionante de la demanda, y a su vez de la oferta, es el carácter local en lo que al ámbito geográfico se refiere, que limita potencialmente el poder de elección del consumidor. Sin embargo, hay casos en los que, aun pudiendo elegir el cliente otras alternativas de empresas funerarias, no lo hace porque le pesa más la necesidad de la prestación que enterarse de los detalles de los servicios que está contratando. En las condiciones que aparece la demanda de estos servicios, es significativamente importante el factor

---

<sup>28</sup> Roberts, D. (1997). "Profits of Death: An Insider Exposes the Death Care Industries". *Five Star Publications, Chandler (AZ)*. Véase también Bernard, H. (1979). "The Law of Death and Disposal of the Death". 2ª edición *Oceana, Dobbs Ferry*.

<sup>29</sup> En este sentido, Tirole (2014) hablaba de la obligación que tiene la autoridad por reducir la asimetría de información, integrándose en el mercado a través de la recopilación de datos del entorno y el análisis del "desempeño de la empresa con el de otras similares que operan en mercados diferentes".

<sup>30</sup> En la página 16 de la resolución, finalizando el fundamento de derecho número 4, el TDC señala que "en unos servicios tan delicados y esenciales, y en los que generalmente sólo de vez en cuando se encuentra cada ciudadano obligado a participar, se convierten en muy relevantes para los familiares de los fallecidos que muchas veces tienen que acudir rápidamente y por sorpresa a resolver tales asuntos sin mucho tiempo para sopesar y valorar ofertas alternativas".

<sup>31</sup> Harrington, D. E. y Kathy J. Krynski (2002). "The effect of state funeral regulations on cremation rates: Testing for demand inducement in funeral markets", *Journal of Law and Economics*, 45(1), págs. 199-225.

emocional y sentimental del individuo. La relación oferta-demanda está especialmente ligada a otro sector que hace la función complementaria, para garantizar esa necesidad de satisfacer el consumo de forma rápida, y se hace a través de la contratación de un seguro de decesos.

La oferta de estos servicios está marcada por la previsibilidad de la demanda y es de carácter local atendiendo al factor geográfico del mercado. El sector está representado, por un lado, por grandes grupos que concentran gran parte del mercado al operar en distintas áreas geográficas<sup>32</sup>, mientras que también cohabitan pequeñas empresas locales muy delimitadas en su espacio de actuación, intentando compartir territorio con las grandes. Muchas de ellas han conseguido expandirse, aunque lógicamente, esto solo pasa en aquellos territorios en los que merece la pena acceder y luchar por una aceptable cuota de mercado regional, como ocurre en grandes urbes y ciudades. Concretando por regiones, en Galicia por ejemplo encontramos un mercado con una elevada densidad empresarial, y ocurre así por la gran dispersión poblacional del territorio<sup>33</sup>.

Sin embargo, en Cataluña nos encontramos justo con lo contrario. Se pueden considerar dos de los territorios españoles más dispares en lo que a mercado funerario respecta. Por otro lado, siguiendo con la oferta de servicios fúnebres, en función de los productos ofertados, podemos señalar que es amplia, heterogénea y personalizada en su contenido, como demuestra el incremento de los hornos crematorios en los tanatorios, o las innovaciones tecnológicas que algunos startups están llevando a cabo en el sector para ofrecer productos distintos<sup>34</sup>.

La existencia de fallos del mercado y barreras de entrada<sup>35</sup>, hacen necesaria la intervención de las administraciones, más aún si cabe siendo una

---

<sup>32</sup> Se observa una presencia creciente de grandes operadores que, a menudo, entran en el mercado adquiriendo las pequeñas empresas existentes (Autoritat Catalana de la Competència, 2015).

<sup>33</sup> Tribunal Galego de Defensa de la Competencia (2008). “El sector de servicios funerarios en Galicia desde el punto de vista de la competencia”.

<sup>34</sup> Estos productos nuevos en el sector se tratan de cenizas solidificadas que se convierten en una joya, la extracción del ADN de los difuntos para su conservación, o la creación de diamantes a partir de cabellos, según se comenta desde el diario económico VIAempresa. Recuperado de la página web [https://www.viaempresa.cat/es/innovacion/digitalizacion-servicios-funerarios\\_2077666\\_102.html](https://www.viaempresa.cat/es/innovacion/digitalizacion-servicios-funerarios_2077666_102.html).

<sup>35</sup> Se denunció en el *Estudio sobre los servicios funerarios en España (2010)*, de los Ministerios de Economía y Hacienda y Sanidad y Política Social, poniendo de manifiesto la existencia de “trabas y

prestación, esencialmente, de “servicio público”<sup>36</sup>. Ello supone que la prestación del servicio debe estar garantizada para toda la población, inclusive para aquellos que no puedan soportar el coste de la prestación.

Las actividades de este sector giran en torno a la condición de servicio público esencial. Los servicios funerarios se pueden considerar servicios públicos esenciales de interés general<sup>37</sup>.

Sin embargo, la CE no especifica que estas actividades fúnebres sean consideradas así, lo que exige al ordenamiento jurídico español de regularlo bajo el concepto de servicio de interés económico general<sup>38</sup>.

En este sentido, Paricio Rallo (2013) afirma que en España no existe “una sistematización clara y unívoca sobre el alcance de los conceptos servicio público, actividad económica, iniciativa pública, reserva de recursos y servicios esenciales”. He aquí el primer obstáculo para delimitar mercados como los de “ferias, servicios funerarios, aparcamientos, servicios sociales, tratamiento de residuos, instalaciones deportivas o culturales, construcción y promoción de viviendas sociales, transportes, o mercados municipales”. De hecho, sólo Cataluña decidió declarar los servicios funerarios como SIEG.

---

*restricciones que obstaculizan el funcionamiento de este mercado en un marco de competencia y libertad de ejercicio”, matizando entre las que “se deben al marco de la regulación del sector, que provoca significativas barreras al acceso y ejercicio de los servicios funerarios” y las barreras derivadas de información asimétrica entre consumidores y empresas funerarias.*

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 1999 sobre el recurso de casación interpuesto por la Generalidad Valenciana frente a la Asociación Provincial de Agencias Funerarias y Pompas Fúnebres de Alicante y el Gremio Provincial de Empresarios de Pompas Fúnebres de Valencia. En el párrafo número 2 de los fundamentos de derecho, se cita textualmente: “*La prestación de servicios funerarios constituye indudablemente un servicio público que, ya ha quedado especificado, no puede estar sometido a las leyes reguladoras de la economía del mercado, como si de un servicio comercial se tratara...*”. De esta forma, el Tribunal Supremo se ampara en lo dispuesto en el artículo 45 de la RPSM sobre la consideración de servicios funerarios mínimos, argumentando que no desea interferir en el cumplimiento del artículo 38 de la Constitución Española de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

<sup>37</sup> Artículo 1.1. de la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre Servicios Funerarios. Esta Ley, que fue aprobada en el Parlamento de Cataluña y regula los servicios funerarios en el territorio catalán, dispone que “*los servicios funerarios tienen la condición de servicio esencial de interés general, que puede ser prestado por la Administración, por empresas públicas o por empresas privadas, en régimen de concurrencia en todos los casos*”.

<sup>38</sup> Los servicios de interés económico general (SIEG), regulados en el artículo 14 del TFUE, son actividades de servicio comercial que cumplen misiones de interés general y que están sujetas a obligaciones específicas de servicio público. El Derecho de la UE da libertad a los países miembros para decidir cómo organizan sus SIEG. Véase la definición en la siguiente página web [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/services\\_general\\_economic\\_interest.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/services_general_economic_interest.html?locale=es).



Sobre la esencialidad del servicio fúnebre y la reserva de recursos, Rallo (2013) defiende que, a pesar que el artículo 128 de la Constitución<sup>39</sup> ya aceptaba la iniciativa pública como operadores en los mercados, la jurisprudencia española no se termina de desarrollar adecuadamente para adaptarse a la normativa comunitaria. Expone que el ordenamiento jurídico español aún mantiene una concepción de servicio público demasiado subjetiva, alejada de la objetividad y claridad que propone el derecho europeo. Según él, lo que ocurre es que no es posible diferenciar claramente el servicio público y la actividad económica desde la perspectiva de su naturaleza material<sup>40</sup>, por lo que en términos jurídicos puede generar dudas en su interpretación y aparecen así los primeros problemas para medir el impacto de los operadores públicos en dichos mercados. El autor se queja de no haberse realizado los cambios normativos necesarios para considerar esos mercados dentro del concepto de ‘servicio de interés económico general’, donde deberían de englobarse. En esta corriente también se sitúa Tornos Mas (2017), quien reitera que los servicios funerarios mantienen su naturaleza de servicio esencial<sup>41</sup> por razón de la prestación que comporta, convirtiéndose así en servicio económico de interés general.

Siguiendo con los elementos que caracterizan al sector funerario, adquieren una relevancia especial aquellos restrictivos que podrían denominarse intrínsecos a este. A pesar de estar de acuerdo con las autoridades de competencia en la existencia generalizada de pocas barreras de entrada al

---

<sup>39</sup> El artículo 128 de la Constitución dispone que toda la riqueza del país queda subordinada al interés general, y se reconoce la acción pública en la actividad económica. Este artículo no contradice lo expresado por el artículo 38, según afirma el TC en las recientes SSTC 108/2014, de 26 de junio, y 53/2014, de 10 de abril. Véase la sinopsis del artículo en la página web del Congreso de los Diputados <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=128&tipo=2>.

<sup>40</sup> Paricio Rallo (2013, pág. 5). “El artículo 25 LRBRL incluye actividades muy variadas, buena parte de las cuales tienen un contenido económico o empresarial: promoción y gestión de viviendas, abastecimientos, mataderos, mercados municipales, servicios funerarios o servicios sociales”.

<sup>41</sup> Así mismo se recoge en el artículo 52.4. de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que incluye a los servicios funerarios como uno de los esenciales a los que no se puede dejar de suministrar el servicio eléctrico.

mercado<sup>42</sup>, Marcos et al. (2005)<sup>43</sup> ya advirtieron de la presencia de significativas barreras de entrada a mercados más estrechos, como es el mercado de prestación de servicios de tanatorio, donde la esencialidad de la infraestructura podría condicionar el acceso al mercado y supone así una barrera de tipo legal y económica muy importante<sup>44</sup>.

Las barreras de entrada de tipo comercial constituyen, además, una de las principales características de este mercado; su vinculación directa al mercado de los seguros de decesos, ya que casi un 47% de los españoles tiene contratada una póliza de decesos<sup>45</sup> actualmente y hasta un 61% de los fallecidos en España para 2018 (275.160 personas) contaban con dicho seguro. Una rápida integración vertical de productos ofertados en las pólizas y un enorme poder de negociación de las aseguradoras frente a las empresas funerarias dada la fuerte penetración del seguro de decesos en la población, provoca que la relación entre ambos mercados sea muy estrecha y dependiente, algo así como ocurre en los mercados de bienes (en este caso, servicios) complementarios. Por ponernos en contexto podría ocurrir que, ante una subida del precio medio de los ataúdes, la demanda de las inhumaciones cayese paulatinamente. Una situación, por cierto, que no ocurre por la información asimétrica con la que convive el sector, bien sea por la funeraria o la aseguradora. Dicha información asimétrica es uno de los principales fallos del mercado funerario, que puede llevar al consumidor a no hacer efectiva su libertad de elección<sup>46</sup>, o a la contratación extra de servicios

---

<sup>42</sup> Resoluciones sobre las barreras de entrada al sector. Informe SDC INTUR/Funerarias del Altoaragón; e Informe del TDC en el Expediente de Concentración Económica C 85/04 INTUR/Euro Stewart, de 20 de octubre de 2004, conclusión cuarta; entre otros.

<sup>43</sup> Marcos, F., González Olano, G. y Sánchez Graells, A. (2005). “Análisis del entorno competitivo del sector funerario español y de los esfuerzos de liberalización”. *Observatorio de Política de la Competencia del Instituto de Empresa*, diciembre de 2005.

<sup>44</sup> La restricción del tipo económico se produce por la fuerte inversión necesaria para construir un tanatorio y sus instalaciones y la restricción del tipo legal hace referencia a la normativa urbanística, que no permite que se construyan tanatorios en suelos no urbanizables o urbanizables pero delimitados.

<sup>45</sup> Dato de UNESPA, del informe “El seguro de decesos en 2020”. De manera explícita, asegura que “a cierre de 2020, el seguro de decesos daba cobertura a 22.083.286 españoles, lo que supone el 46,6% de la población”.

<sup>46</sup> Informe de PANASEF, la patronal del sector, sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Funerarios de 2011. Esta fue una de las principales críticas que recogía la patronal hacia la propuesta de regulación de los servicios funerarios por parte de los Ministerios de Economía y Sanidad conjuntamente. La patronal criticaba que en el Anteproyecto no se menciona nada acerca de asegurar la libertad de elección del prestador por parte de los consumidores.

que no desea. En este sentido, cabe destacar que han sido muchas las comunidades autónomas que, junto a la normativa en materia de sanidad mortuoria, han desarrollado un marco regulador para la protección de consumidores y usuarios de servicios funerarios<sup>47</sup>.

La dependencia económica de las empresas funerarias respecto de las entidades aseguradoras se traduce en una posición favorable para estas, lo que repercute negativamente en las expectativas de muchos operadores del sector funerario. Esa relación y la necesidad de especializarse en un sector tan fragmentado han provocado que, en muchos mercados regionales, las empresas funerarias busquen otras formas de obtener plusvalías, como es el caso del mercado gallego. Beramendi (2015)<sup>48</sup> habla de las empresas funerarias de Galicia, principalmente de Ourense, dedicadas a la producción y exportación de ataúdes<sup>49</sup>; y afirma que en 2014 produjeron cerca del 90% de los féretros españoles que se exportaron a otros países, llegando a competir con el mercado chino, líder en este ámbito.

## 2.1. Análisis del mercado funerario

La regulación vigente en materia funeraria no ha facilitado el funcionamiento de la competencia efectiva, al dificultar la entrada en el mercado a los nuevos

---

<sup>47</sup> Han desarrollado una normativa reguladora de los derechos de los adquirentes de prestaciones de servicios funerarios las siguientes Comunidades: Asturias (Decreto 14/2005, de 3 de febrero, por el que se regula el derecho a la información y los derechos económicos de los usuarios de servicios funerarios); Cantabria (Decreto 88/1997, de 1 de agosto, por el que se regulan los derechos de los adquirentes de servicios funerarios en la Comunidad Autónoma de Cantabria); Cataluña (Artículo 3 de la Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios), Islas Baleares (Decreto 1/1998, de 2 de enero, por el que se regula el derecho a la información sobre los servicios mortuorios o funerarios), Castilla-La Mancha (Decreto 25/2000, de 15 de febrero de 2000, de los derechos de información y económicos de los usuarios de los servicios funerarios), Canarias (Decreto 132/2014, de 29 de diciembre, por el que se regula la sanidad mortuoria de la Comunidad Autónoma de Canarias) y Castilla y León (Decreto 79/1998, de 16 de abril, por el que se regula el derecho a la información y los derechos económicos de los usuarios de servicios funerarios). Véase el pie de nota de la página 10 <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Informe%20N%2014-2018.pdf>.

<sup>48</sup> Beramendi, M. (2015). “La burbuja del negocio funerario”. *La Voz de Galicia*.

<sup>49</sup> Según la revista el Economista, hasta 11 empresas dedicadas a la fabricación y exportación de ataúdes tienen su domicilio fiscal en Ourense, algunas de ellas con un nivel de facturación anual en torno al millón de euros, como son Grupo Ataúdes Gallego S.L. o Ataúdes Schao S.L. Véase el directorio de empresas que ofrece el diario en su página web <https://empresite.economista.es/Actividad/FABRICACION-ATAUDES/>.

emprendedores y al imponer trabas a la realización de la actividad fúnebre por todo el territorio nacional. Como consecuencia, desde su liberalización fue un sector muy fragmentado dominado por monopolios locales, ya que hasta el 49% de los municipios españoles contaba con menos de 2 operadores por cada 100.000 habitantes<sup>50</sup>. El grado de concentración de la oferta ha sido bastante elevado en áreas geográficas locales. Normalmente, en las grandes urbes o ciudades, hablamos de competencia directa, pero en pequeñas poblaciones, de forma genérica, existe un monopolio total, ejercido por la única empresa que puede garantizar el correcto funcionamiento de la actividad sin problemas, dada la dimensión de dicha población y como consecuencia, el tamaño de la demanda.

Como sucede en otros sectores, está regulado por un marco normativo muy disperso en algunos ámbitos<sup>51</sup>, algo desestructurado, y que no es cumplido, gestionado y aplicado de la misma forma por el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

A raíz de la liberalización del sector, el mercado experimentó una nueva canalización de las actividades fúnebres, pasando a delimitarse desde la perspectiva de la competencia de la siguiente forma:

- En cuanto al sector funerario, el mercado recoge las siguientes actividades:
  - a) Prácticas higiénicas en el cadáver y restos humanos.
  - b) Suministro de féretros, urnas cinerarias y demás material funerario.
  - c) La acción del enferetrado y los traslados/transportes del cadáver o restos humanos, en el correspondiente vehículo autorizado.

---

<sup>50</sup> Página 9 del “Estudio sobre los servicios funerarios en España” del extinto Ministerio de Economía, de 28 de junio de 2010.

<sup>51</sup> Informe IPN 55/11. Anteproyecto de Ley sobre Servicios Funerarios, página 4.

La extinta CNC criticaba “la multiplicidad de aspectos sujetos a regulación específica que conlleva la prestación de estos servicios (sanidad mortuoria, transporte, protección de consumidores...)”.

- d) Información y apoyo sobre los trámites administrativos preceptivos de la defunción<sup>52</sup>.
  - e) Servicios de tanatorio (velatorio, tanatopraxia, tanatoestética y demás prácticas sanitarias, depósito de cadáveres, o cualquier servicio que requiera el uso de instalaciones específicas).
  - f) Algunas actividades o servicios complementarios, como la organización de ceremonias, el alquiler de vehículos de acompañamiento, la publicación de esquelas, pompa exterior, marmolería, ayuda psicológica, etc.
- Por lo tanto, fuera del mercado de servicios funerarios, se situarían los servicios de cementerio (en su mayoría gestionados por las entidades municipales, como veremos posteriormente) y los servicios de incineración a través de los crematorios (la cual se considera una actividad complementaria y voluntaria). Ambos servicios pueden prestarse por los municipios en cualquiera de las formas de gestión previstas en el art. 85.1 de la LBRL.
  - A su vez, la conjunción de los tres servicios mencionados daría lugar al mercado de los servicios mortuorios en su totalidad, de ahí que sea tan difícil especificar la actividad económica de un operador en este sector y la controversia que aún genera para las autoridades y los organismos de competencia.
  - Además, el mercado funerario se anexiona inevitablemente a otros mercados como el de los seguros de decesos (controlado e impulsado en su gran mayoría por empresas creadas por entidades bancarias) y el mercado de servicios sanitarios y geriátricos.

En el mercado del sector funerario, hablamos de una demanda constante y previsible, inelástica y más o menos conocida dada la tasa de mortalidad del país, y por el lado de la oferta, el mercado local de las pequeñas urbes condiciona la estructura a nivel nacional.

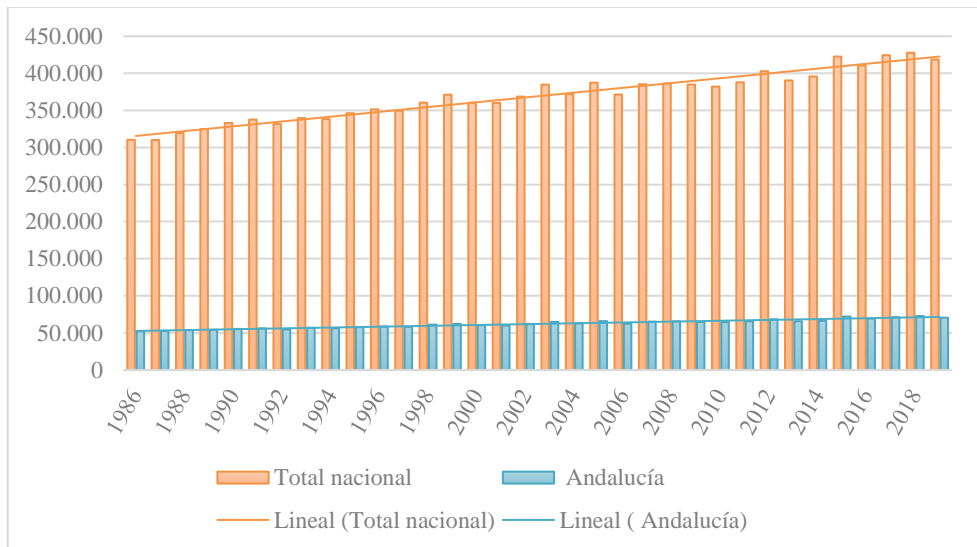
---

<sup>52</sup> Estas cuatro primeras actividades se consideran “funciones principales”, según lo dispuesto en el art. 22 del RDL 7/96 y lo expuesto en el *Estudio sobre los servicios funerarios en España*, de 28 de junio de 2010, del Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

El tamaño de la demanda en las pequeñas urbes no es suficiente para que exista negocio para varias empresas, así que de forma genérica los mercados locales son de baja competencia.

Sobre la demanda, se puede constatar lo dicho a través de la evolución de la variable clave del sector, las defunciones. En el gráfico 1 podemos observar la tendencia de los fallecimientos desde 1986, cuando España entra a formar parte de la Unión Europea. Hemos tenido en cuenta esa línea temporal pues desde entonces el país se encuentra sujeto a la regulación normativa de las directrices europeas.

**Gráfico 1. Evolución del número total de defunciones**

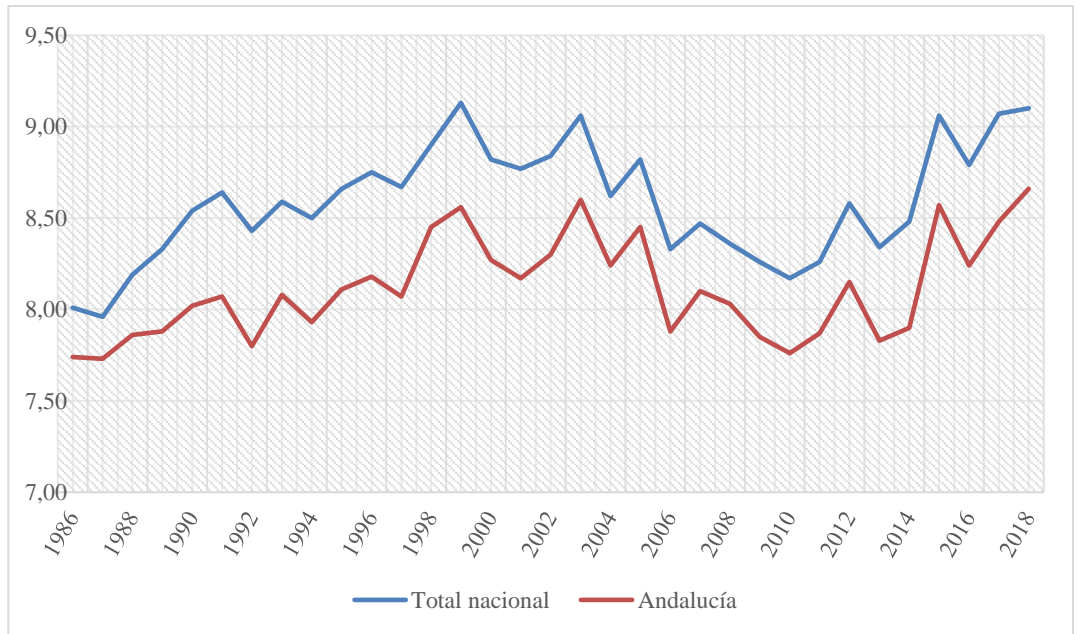


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

El gráfico 1 muestra la evolución de los fallecidos (valores absolutos), y para facilitar visualmente lo que se pretende explicar, se aporta una línea de la tendencia seguida para ambos territorios. Como se aprecia, la tendencia es creciente para ambos casos, algo más pronunciada en el territorio nacional. Puede destacarse la oportunidad que tienen los prestadores potenciales de servicios funerarios de integrarse en el mercado, pues se denota una demanda contrastada. Para una mejor comprensión de lo que se expone, añadimos un segundo gráfico sobre la tasa bruta de mortalidad (medida en tanto por mil) y

su evolución con el paso de los años. La tasa bruta de mortalidad ofrece una proporción del número de fallecimientos entre la población total del periodo al que se refiere.

**Gráfico 2. Evolución de la tasa bruta de mortalidad**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

La tendencia seguida por ambas tasas es similar, los picos coinciden en el tiempo y únicamente se diferencian en la proporción de fallecidos. En términos relativos, observamos que, a pesar de una tendencia a la baja del crecimiento anterior a la crisis del 2008, la tasa interanual de defunciones se ha incrementado de forma severa durante estos últimos 10 años. Lo cierto es que la tendencia de la tasa bruta de mortalidad ha sido bastante inestable en el periodo analizado, pero las predicciones de los organismos institucionales generan un equilibrio necesario para dar tranquilidad al sector y su entorno.

Las previsiones demográficas<sup>53</sup> auguran una cierta estabilidad de las defunciones con el paso del tiempo. Además, la fuerte vinculación que mantiene el sector con los seguros de decesos potencia las expectativas de estos al tratarse de actividades económicas complementarias, por lo que podría considerarse una sinergia positiva estos argumentos que acabamos de mencionar. En la tabla 1, se recoge la evolución de algunos indicadores del sector en los últimos años, según los informes realizados por la patronal.

**Tabla 1. Evolución del sector en cifras**

	Año 2015	Año 2020
Volumen de facturación	1.471 millones €	1.700 millones €
Número de empresas	1.435	1.076
Instalaciones (tanatorios/hornos crematorios)	2.405/364	2.525/487
Empleados	11.305	12.500

Fuente: Elaboración propia a partir de las Radiografías del sector funerario (2016 y 2021).

Profundizando en el análisis de todos los informes anuales, cabe decir que la cifra de empresas operadoras de servicios funerarios cayó en 135 en sólo 3 años, pasando de 1.435 empresas en 2015 a 1.300 empresas en 2018. Los últimos datos proporcionan menos esperanza para el sector funerario en este sentido, pues a comienzos de 2020 el número de operadores se situó en 1.076 empresas, lo que significa la pérdida de un gran número de empresas en el mercado nacional en un periodo aún más corto, en tan sólo dos años. Si hablamos de la primera década desde la liberalización, los números tampoco reflejan buena sintonía, más bien cierto desequilibrio; ya que en 2012 operaban unas 2.500 empresas en el sector<sup>54</sup>, mientras que en 2007 eran unas 1.600 empresas<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Proyecciones de Población 2020-2070, página 5. El INE afirma que, si se mantienen las tendencias demográficas actuales, el número de defunciones continuaría creciendo de forma paulatina hasta alcanzar un máximo en 2063, a pesar del incremento de la esperanza de vida.

<sup>54</sup> Ferrer Arilla (2013), página 84. “El número aproximado de funerarias se sitúa en torno a las 2.500, para unos servicios totales de 405.615 defunciones...”.

<sup>55</sup> Dato de la Encuesta Anual de Servicios del INE (2007), extraído del *Estudio sobre los servicios funerarios en España* de 28 de junio de 2010 del Ministerio de Hacienda, página 10.



En la actualidad, de esas 1.076 empresas funerarias a nivel nacional, en Andalucía operan 181, siendo la comunidad con mayor número de operadoras fúnebres. En cuanto al número de instalaciones, Andalucía cuenta con 470 repartidas en sus 8 provincias, siendo Granada la más representada con 91. En general, Andalucía, Cataluña y Castilla León son las comunidades con mayor número de instalaciones.

Sobre los hornos crematorios, España dispone de un excedente de instalaciones destinadas a este fin, muy por encima de la media europea<sup>56</sup>, aunque en un futuro si se cumplen las predicciones sobre la incineración, tendrán un uso y amortización bien justificados.

En términos de empleo, el sector funerario contaba a cierre del año 2019 con 11.964 empleados, y desde que la patronal realiza estos informes, se observa un incremento continuo en el número de trabajadores del sector. La patronal trata de poner a los empleados a la altura de las exigencias del mercado, llevando a cabo cursos formativos para construir un sector más profesional y competitivo.

Sobre el volumen de negocio del sector y su entorno, la influencia de este es tal que un gran número de empresas de otros sectores proporcionan servicios adicionales esenciales ligados a las actividades funerarias. Hablamos de floristerías, empresas de mármol o las que publican esquelas, entre otras. De este modo, y según los datos de la patronal con la recopilación del INE, todos los servicios ligados a los fúnebres representaron en el año 2019 un 0,13% del PIB aproximadamente, lo que en valor absoluto se tradujo en torno a 1.565 millones de euros y un 0,32% del PIB si a ello le sumamos la facturación del mercado de seguros.

Para el año 2020, tras el impacto del Covid19, la facturación del sector se situó en 1.700 millones, lo que supuso algo más del 0,15% del PIB y un 0,38% añadiendo el mercado asegurador.

---

<sup>56</sup> En este sentido, España es el país europeo con más hornos crematorios, con 487, muchos más que los 307 del Reino Unido, los 185 de Francia o los 159 de Alemania, según The Cremation Society (datos de Reino Unido, Francia y Alemania) y Panasef (datos de España). Véase la página 8 de la web <https://funos.es/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Funos-12-tendencias-que-marcaran-el-futuro-del-sector-funerario-2021-v2.pdf>.

Uno de los aspectos más negativos del sector se encuentra ligado a la existencia de una alta concentración de ingresos en lo que al volumen de facturación se refiere. Según PANASEF, en el año 2019 hasta un 81% de la facturación total se lo reparten aproximadamente un 20% de las empresas del sector, todas ellas con una cifra de negocio superior al millón de euros, y de la cual casi un 20% corresponde a sólo 5 operadores<sup>57</sup> (Mémora, Servisa, Interfunerarias, Funespaña y Albia), que facturan por encima de los 50 millones anuales. Mientras, el 19% del volumen restante del sector pertenece a un 80% de las empresas aproximadamente, las cuales facturan menos de un millón<sup>58</sup>. Las cifras indican que las empresas han ido creciendo en tamaño y facturación, alejándose de la idea tradicional de pequeñas empresas muy localizadas, pero existe un grado de concentración sobre los beneficios muy importante, de ahí que tantas pequeñas empresas (seguramente unifamiliares) hayan abandonado la actividad fúnebre en los últimos años<sup>59</sup>. Cortés Martínez (2004)<sup>60</sup> presagiaba una buena salud del sector funerario, ya que representa una cadena de servicios que realizaba aproximadamente unos 360.000 servicios anuales, donde convivían unas 3.200 empresas que proveían todos los servicios necesarios y una facturación anual que superaba los 450 millones de euros. Teniendo en cuenta que, para el año 2019, el sector realizó unos 417.625 servicios con el nivel de facturación anteriormente citado, el dato comparativo entre ambos periodos es una muestra del gran crecimiento que ha experimentado el sector.

Según el servicio final o destino de los difuntos, cabe mencionar que, a pesar de seguir siendo la tradicional inhumación o sepelio la primera opción elegida, la incineración va ganando terreno año tras año, como afirma la patronal del sector, en 2020 ya fue la opción elegida en un 45,18% de los

---

<sup>57</sup> Otros estudios como el “Informe Especial Servicios Funerarios” del Observatorio Sectorial DBK reflejan que los cinco operadores mencionados reunieron en 2018 hasta un tercio del volumen de negocio sectorial.

<sup>58</sup> Datos de PANASEF en su informe “Radiografía del sector funerario 2020”. Si observamos la concentración del mercado por volumen de facturación del informe de 2016, vemos que los niveles no han variado en un lustro.

<sup>59</sup> En su propuesta de resolución del expediente C/1086/19, la CNMC destaca que, según la patronal, actualmente el número de empresas funerarias con una facturación inferior a un millón de euros acaparan el 20% del volumen del mercado, mientras que en 2004 constituían más del 70% de la facturación del mismo.

<sup>60</sup> Cortés Martínez, F.J. (2004). “Análisis global del seguro de decesos”, página 52.

fallecimientos. Además, PANASEF estima que para el año 2025, el acto de la incineración habrá superado al entierro y se habrá situado en el 60% de las opciones escogidas por los difuntos, quedando la inhumación con un 40%. La patronal se atreve a dar esta visión teniendo en cuenta la evolución experimentada en esa decisión, pues en el año 2005 solo el 16% eligió la incineración, en el año 2015 un 36,25% escogió esta práctica y, desde entonces, el porcentaje se ha ido incrementando poco a poco.

Por otro lado, ya sea por cuestión de espacio urbanístico, nivel de precios o tradición, la tasa de incineración sube mayormente en zonas urbanas frente a zonas rurales. Hasta un 56% de las incineraciones se produjeron en capitales de provincia en el año 2020, y en estos últimos años, algunas otras como Sevilla y Málaga han superado el 70% de fallecidos incinerados<sup>61</sup>.

## **2.2. Evolución del sector**

Una vez aprobado el Real Decreto ley en 1996 que liberalizaba el sector fúnebre, la iniciativa privada no tardó en responder ante la falta de inversión y la oportunidad de mercado, así que en ese mismo año llegan a España dos fuertes grupos de inversión procedentes de Estados Unidos. Stewart Enterprises Inc. y Service Corporation International (SCI) tenían la intención de expandirse por Europa y compran algunas funerarias, siendo la adquisición más relevante la de Barcelona en 1998. Unos años antes, la funeraria municipal de Madrid también había pasado a ser participada por el capital privado tras vender la mitad de sus acciones a Funespaña, con lo que la inyección de capital que suponía para el sector reflejaba la necesidad de dinamizar un sector que podía experimentar un gran crecimiento. Poco después, el Grupo Acciona, mediante su filial Inversiones Técnicas Urbanas (Intur), compra en solo dos años el 100% de las filiales de estas sociedades americanas, EuroStewart España y SCI Spain. Con estas operaciones, ya comenzaba a apreciarse la brecha económica existente hoy día entre empresas

---

<sup>61</sup> Radiografía del sector funerario 2021, PANASEF. Véase el apartado 6 sobre el destino final de los difuntos, página 16.

del mismo mercado geográfico<sup>62</sup>. Cortés Martínez (2004)<sup>63</sup> ya describía esta fragmentación, asegurando que sólo 2 empresas (Intur<sup>64</sup> y Funespaña) aglutinaban en el año 2003 hasta un 26% del mercado fúnebre español, un 14% y un 12% respectivamente. En la primera década del siglo, siendo reciente la implantación de un mercado de libre competencia, la línea a seguir por las grandes corporaciones era la expansión geográfica por todo el territorio, a sabiendas de la rentabilidad que proporciona un mercado de estas características. Esa circunstancia fue descrita por Tornabell González y Vives Vives (2007)<sup>65</sup>, afirmando que en Cataluña “no existe competencia a nivel territorial entre los diferentes operadores. Las empresas, una vez implantadas en un municipio, siguen una estrategia de expansión geográfica dirigida únicamente a los municipios vecinos. Así, la Funeraria Poch SA ha ocupado una buena parte de los municipios de las comarcas gerundenses, el grupo Serveis Funeraris Integrals una parte del Baix Llobregat y del Garraf, La Leridana SL, Lleida y municipios próximos, la Funeraria Montserrat Truyols SA el sur del Vallès Occidental, la Funeraria Rovira la comarca de la Conca del Barberà, etc”.

A pesar de producirse una entrada de capital importante, impulsada en su mayoría por grandes corporaciones en las ciudades y pequeñas y medianas empresas locales, posteriormente el mercado se estancó, en gran medida debido a los fallos de mercado que presenta. El decremento del número de operadores es una de las cuestiones que deberían preocupar a las autoridades y administraciones. De hecho, en los informes de PANASEF de los últimos años o de cualquier órgano de competencia autonómico, las observaciones acerca del sector no son nada positivas, y recomiendan una reformulación del marco normativo propuesto por las Consejerías de Salud y los órganos legisladores, quienes tienen la potestad en esta materia; o al menos retomar el Proyecto de Ley de Servicios Funerarios de 2011.

---

<sup>62</sup> Hitos y curiosidades del sector funerario, *Revista Funeraria*, octubre de 2018. Véase el apartado 12 de la página web <https://revistafuneraria.com/hitos-y-curiosidades-del-sector-funerario/>

<sup>63</sup> Cortés Martínez, F.J. (2004). “Análisis global del seguro de decesos”, página 52.

<sup>64</sup> En 2006 pasó a denominarse Mémora. Véase la página web del grupo empresarial donde aparecen todas las adquisiciones y operaciones de forma cronológica <https://www.memora.es/es/sobre-memora/historia>.

<sup>65</sup> Tornabell González, I. y Vives Vives, J. (2007). “Estudio sobre la competencia en el sector de los servicios funerarios en Cataluña”. Dirección General de Defensa de la Competencia, página 51.

Dicha tendencia de comprar nuevas funerarias a nivel local y las fusiones actuales entre grandes grupos funerarios para ganar más poder en el mercado nacional, se traducen en una mayor penetración del sector de las compañías aseguradoras, ya que muchas de ellas son las propietarias de estas empresas fúnebres.

En el capítulo sobre la labor de las autoridades de competencia, se analizarán estas operaciones de concentración con mayor precisión.

### **3. Justificación de la dispersión normativa: Análisis de la participación de las entidades locales en la gestión de los servicios funerarios.**

Tras la liberalización de los servicios funerarios que entró en vigor el 1 de enero de 1997, la iniciativa privada tomaría las riendas de la actividad fúnebre en España, la Administración podría garantizar un equilibrio entre los derechos del consumidor y el interés empresarial de las operadoras, y el libre mercado se encargaría del resto. En este apartado, se analiza un informe<sup>66</sup> realizado por el Tribunal de Cuentas donde se corrobora que la contribución de las corporaciones locales no facilitó la libre prestación de las actividades fúnebres. El Tribunal recabó datos del año 2004 sobre la actuación de las corporaciones locales acerca de las actividades funerarias hasta ese periodo.

El análisis se hizo desde el punto de vista de la gestión de los servicios funerarios por un lado, y de la gestión de cementerios y otras infraestructuras por otro. La muestra estaba compuesta por los ayuntamientos de todas las capitales de provincia españolas y de otros municipios con población superior a 75.000 habitantes para los servicios funerarios (representaban el 46% de la población española), y en cuanto a la gestión de los cementerios, el análisis también se pudo hacer genérico para todos los municipios con una población inferior a 50.000 habitantes.

---

<sup>66</sup> Informe número 727, “Informe de Fiscalización de la Gestión de los Servicios Funerarios y de Cementerios”, aprobado en el Pleno del Tribunal de Cuentas en la sesión del 20 de julio de 2006.

A pesar de encontrar algunas incidencias puesto que ciertos ayuntamientos no presentaron la información requerida al completo, el informe concluye con valoraciones interesantes que iremos comentando a lo largo de este apartado.

Hasta la fecha del informe, solo habían regulado los criterios mínimos para ejercer la actividad funeraria mediante autorizaciones municipales (tal y como establece el segundo párrafo del art. 22 del RDL 7/96) el 70% de los ayuntamientos analizados. La heterogeneidad de los criterios mínimos exigidos sería el primer gran problema del sector, y las trabas a nuevas autorizaciones en el primer lustro de la década en estas grandes ciudades condicionaría la aparición de nuevos operadores.

Atendiendo a la información que proporciona el estudio de fiscalización, solo se concedieron la mitad de las nuevas autorizaciones en el periodo. Algunas de las causas para denegar las autorizaciones fueron por motivos sanitarios (Albacete) o irregularidades administrativas, laborales y de infraestructuras (Marbella). De la muestra estudiada, un 18% de los ayuntamientos afirma que no conocía la cantidad de operadoras<sup>67</sup> en el municipio, algo bastante sorprendente, y el resto de ayuntamientos dieron a conocer la información que recoge la tabla 2.

**Tabla 2. Operadoras fúnebres en los municipios según los ayuntamientos**

<b>Operadoras/empresas de actividades funerarias</b>	<b>Número de ayuntamientos</b>	<b>%</b>
Municipios con 1 operador	15	21,13
Municipios con 2 operadoras	10	14,08
Municipios con 3 operadoras	13	18,31
Municipios con más de 3 operadoras	33	46,48
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal de Cuentas (2006).

---

<sup>67</sup> Se consideran operadoras tanto las empresas privadas que actúen en el municipio como la propia entidad local si fuese el caso.

Se puede decir que en un 20% aproximadamente de los municipios estudiados existía un monopolio total, y en un 35% un monopolio prácticamente de hecho, pues la participación de las pequeñas empresas locales que compartían mercado con los monopolistas debía ser muy limitada. Por otra parte, casi un 65% de los municipios encontraban situaciones de competencia, y las explotaciones monopolistas se producían sobre todo en Cataluña, donde se contabilizaban hasta 6 municipios con un único operador funerario sea cual fuese la forma de gestión:

- Gestión mediante concesionario: Girona, L'Hospitalet de Llobregat, y Sabadell.
- Gestión mixta: Tarragona.
- Gestión municipal: Reus y Terrasa.

Por otro lado, en 4 municipios catalanes (Badalona, Lleida, Mataró y Sant Boi de Llobregat) también proporcionaba actividades funerarias únicamente una empresa en régimen de monopolio, aunque sin gestionar las infraestructuras municipales de cementerio. En cuanto a la interacción del sector público con el sector funerario, cabe recordar que a pesar de la liberalización de las actividades fúnebres, la presencia de las corporaciones locales seguía vigente en los servicios de cementerio, así como en la participación total o parcial en los servicios funerarios, todo ello dependiendo de la gestión que habían decidido realizar los ayuntamientos.

Generalmente, en mercados regionales, no existe una competencia efectiva por obtener la concesión municipal de un tanatorio; sin embargo, algunas causas pueden facilitar que la licitación pública de la actividad fúnebre acabe siendo a favor de una empresa determinada, lo que genera que la competencia del sector en ese territorio no sea efectiva. Los factores que describimos se asocian a dos vías: la colusión entre empresas, si realizan pactos entre ellas para que ambas se beneficien de la explotación de la actividad, o por la corrupción entre administración y empresa privada. Para ejemplificar esto último, se puede exponer el caso de lo ocurrido en Telde (Las Palmas de Gran Canaria), donde la empresa concesionaria, Servicios Funerarios Integrales, estuvo desde 2003, año en que adquirió la explotación y gestión de la

actividad e infraestructuras, hasta 2016, sin atender a los pagos del canon anual estipulado para ello<sup>68</sup>.

**Tabla 3. Ratio de operadoras en los municipios según los ayuntamientos**

<b>Número de operadoras por 100.000 habs.</b>	<b>Nº ayuntamientos</b>	<b>%</b>
Municipios con ratio inferior a 1	12	16,9
Municipios con ratio entre 1 y 2	23	32,4
Municipios con ratio entre 2 y 3	10	14,1
Municipios con ratio entre 3 y 5	10	14,1
Municipios con ratio superior a 5	16	22,5
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal de Cuentas (2006).

A simple vista, en la tabla 3 se aprecia un elevado grado de concentración de la oferta, puesto que en casi la mitad de los ayuntamientos estudiados (35 municipios) el ratio se encuentra por debajo de 2 operadoras. Y la situación era especialmente delicada en Cataluña, donde hasta el 85% de los municipios contaban con un solo operador y en el 15% restantes habían 2 operadoras. Otras ciudades como Madrid, Elche o Torrevieja también presentaban importantes índices de concentración, mientras que ciudades del interior como Teruel, Soria o Zamora tenían los indicadores de concentración más bajos de los ayuntamientos analizados (algunas de ellas con hasta 10 operadoras por cada 100.000 habitantes).

Algunos casos concretos fueron bastante peculiares por la gestión deficiente que acometieron, como los ayuntamientos de Vigo, Tarragona o Madrid.

- En el primer caso, el Concello de Vigo adjudicó en 1987 mediante concurso el 49% del capital social a una empresa funeraria privada, formando así la Empresa Mixta de Servicios Mortuorios de Vigo, S.A. Una vez producida la apertura del mercado, el accionista privado exige una reformulación del contrato para adaptarlo a la nueva normativa y en 2001, el Concello decide eliminar los servicios mortuorios de las competencias municipales, modificar los estatutos

<sup>68</sup> Véase la web <https://www.teldeactualidad.com/hemeroteca/noticia/politica/2016/03/16/19079.html>.



para conceder carácter indefinido a la concesión y reducir el capital social de la administración pública al 10% (únicamente para garantizar la prestación del servicio en el municipio y obtener los derechos pendientes de cobro hasta que acabe la concesión del primer contrato en 2037). Todo ello significa que la privatización de la actividad fúnebre en Vigo es total y, hasta la fecha, lo único que gestionaba directamente el ayuntamiento eran los 8 cementerios municipales.

- El caso de Tarragona también es significativo porque a pesar de constituir una empresa mixta al igual que Vigo en un primer momento, no se desvinculó totalmente de la actividad funeraria. El aspecto negativo viene dado por ser la única sociedad que prestaba los servicios funerarios, algo muy común en Cataluña como ya hemos señalado, y el ayuntamiento reconocía que no había ofrecido facilidades para que otras empresas accedieran al mercado puesto que no habían regulado la actividad mediante la ordenanza municipal e incluso sabían que algunas empresas sin autorizaciones realizaban traslados de cadáveres a otros municipios. Otro aspecto relevante de esta situación provocada por los ayuntamientos es el reparto de dividendos en aquellos que participaban en la actividad, pues en el periodo analizado (2000-2004) los beneficios netos crecían a una tasa media interanual del 23,17%, siendo el aumento total registrado del 86,88%; y los dividendos para la corporación local lo hacían a un ritmo similar, registrando un aumento del 60,19% en el periodo y del 17% interanual.
- Por último, se encuentra el caso de la Empresa Mixta de Servicios Funerarios de Madrid, S.A. (EMSFM), que generó mayor controversia por cómo se produjo su enajenación. En el año 1993, se producía la venta del 49% del capital social a Funespaña (empresa que pertenece a Mapfre) al igual que hicieron los ayuntamientos anteriormente citados. Afirma Vicente-Cervera (1999)<sup>69</sup> que el proceso

---

<sup>69</sup> Vicente-Cervera, J. E. (1999). "Empresa mixta de servicios funerarios de Madrid, SA. La fiscalización de un proceso de privatización".

de privatización pudo haberse evitado, pues se conocía la delicada situación financiera de la empresa con antelación así como la necesidad de realizar inversiones en infraestructuras de manera inminente, pero se optó por la “integración de la iniciativa privada en la gestión del servicio”. Aún así, las previsiones de beneficios a medio/largo plazo eran favorables, pues las expectativas de recuperar la inversión con ingresos futuros eran altas. Como dato, cabe destacar que en sólo tres años, de 1990 a 1993 cuando se produjo la privatización de la actividad, el ingreso medio por prestación de servicio pasó de ser 186.464 pesetas (1.120 euros) a incrementarse un 82,41%, situándose en los 2.043 euros. Además, defiende el autor que revisando las cuentas anuales de esos años precedentes, la situación no era tan deficitaria, por lo que no se entendió bien la enajenación del activo municipal.

Otra de las cuestiones que pone entredicho la venta de una parte de la sociedad fue que no se hizo mediante concurso público o subasta, ni tampoco se realizó un análisis de costes-beneficios para corroborar la eficiencia empresarial; incluso no se concretó adecuadamente el pliego de condiciones<sup>70</sup>, que por otra parte no se tuvo en cuenta la pérdida de bienestar social que suponía la privatización de la actividad municipal sin haber competencia. Por último, expone Vicente-Cervera (1999) que no se justifica ni fundamenta ninguna razón objetiva en el informe de fiscalización acerca de la urgencia por cerrar la adjudicación, y achaca este procedimiento acelerado a la falta de previsión por parte del Consejo de Administración, pues desde 1985 se conocían “elementos objetivos” que podrían comprometer la salud de la sociedad dadas las dificultades financieras. La venta del 49% de las acciones se realizó por 100 pesetas, cuando el valor real de esa parte de la sociedad era de casi 7 millones y medio de euros; y es por ello que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid condenó en 2009 al ex primer teniente alcalde Luis María Huete por ser responsable directo

---

<sup>70</sup> El pliego de condiciones es un documento contractual, de carácter exhaustivo y obligatorio en el cual se establecen las condiciones o cláusulas que se aceptan en un contrato de obras o servicios, una concesión administrativa como es el caso.

de todo el proceso de privatización, así como se impuso una sanción al expresidente de Funespaña con una multa de más de 3,7 millones de euros<sup>71</sup>.

Finalmente, la “semiprivatización” tenía vencimiento en 2016 y el ayuntamiento de Madrid pudo remunicipalizar la actividad, cerrando el primer año de gestión completamente pública con unos beneficios de 4,1 millones de euros (aún habiendo registrado pérdidas por valor de 230.000 euros el año anterior). Desde el Gobierno municipal aseguraron ese mismo año que ya se habían realizado todas las previsiones futuras necesarias a través de una auditoría solicitada al Centro de Estudios de Materiales y Control de Obra (CEMOSA)<sup>72</sup>, incluyendo el coste de las inversiones que eran imprescindibles llevar a cabo por la falta de mantenimiento de las instalaciones e infraestructuras durante esos 23 años que habían provocado importantes daños.

### **3.1. La gestión de los cementerios**

Tal y como hemos mencionado anteriormente, las actividades de incineración o cremación se separaban de las actividades funerarias principales tras la liberalización del sector y pasaban a ser actividades complementarias sujetas a la decisión de cada corporación municipal; por ello, las formas de gestión de estas infraestructuras presentaron gran heterogeneidad, especialmente estos primeros años del mercado. Cabe señalar que la titularidad de estas instalaciones, en un primer momento, estaban en manos de los ayuntamientos en un 99% de los municipios (al ser considerado un servicio público esencial), aunque en lo que a gestionar y explotar el espacio se refiere encontrábamos una mayor dispersión que se puede representar mejor en la siguiente tabla 4.

---

<sup>71</sup> Artículo de Lázaro, Julio (2009) en el periódico El PAÍS, donde hace referencia a la sentencia del Supremo.

<sup>72</sup> CEMOSA es una empresa especializada en servicios de ingeniería y control de calidad en el ámbito de la construcción, que realiza numerosos informes de consultoría analizando la viabilidad de los proyectos que le encomiendan sobre las siguientes materias: Ingeniería, Geotecnia, Seguridad y Salud, Edificación, Control de Materiales y Certificación/Marcado CE.

Se espera que los cementerios se mantengan sin grandes cambios, dada la tendencia creciente por la incineración, y como se financian vía tasas de mantenimiento, es bastante probable que con el paso del tiempo descienda la facturación ligada al pago de estas tasas y suban los precios medios de los servicios funerarios.

**Tabla 4. Las formas de gestión en los municipios según los ayuntamientos**

<b>Forma de gestión</b>	<b>Número de ayuntamientos</b>	<b>%</b>
<b>Gestión directa</b>	<b>53</b>	<b>60,9</b>
Prestación directa del ayuntamiento	46	52,9
Sociedad mercantil de capital municipal	7	8
<b>Gestión indirecta</b>	<b>31</b>	<b>35,6</b>
Concesión administrativa	23	26,4
Empresa mixta	8	9,2
<b>Gestión asociada</b>	<b>3</b>	<b>3,5</b>
Mancomunidad	3	3,5
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal de Cuentas (2006).

De la tabla 4 señalamos que, hasta un 61% de los cementerios estaban gestionados directamente por los ayuntamientos, de los cuales sólo un 8% constituyeron una sociedad mercantil para gestionar las instalaciones de inhumación (en el caso de Córdoba, Málaga y Granada no prestaban actividades funerarias, pero Palma de Mallorca, Reus, San Sebastián y Terrasa sí lo hacían). De esos municipios, sólo Palma registraba pérdidas económicas el último año de balance analizado.

Por otro lado, de los 46 ayuntamientos que prestan el servicio de sepelio directamente, todos a excepción de uno, contaban con instalaciones de tanatorio y velatorio más algunos con crematorios públicos. Se destaca de manera especial que las tasas por entierros que recibían los ayuntamientos (al menos en aquellos que aportaron información) no suponían grandes partidas dentro del presupuesto de ingresos anuales, pero más sorprendente es la

cuantificación errónea de las previsiones de dicha tasa municipal; es decir, muchos de los ayuntamientos analizados no mostraban especial interés o atención por mantener las previsiones de estos cobros actualizadas.

Si consideramos que los municipios analizados son de gran magnitud y deberían responder a una gestión contable adecuada acorde a los principios de registro, prudencia, desafectación o importancia relativa<sup>73</sup> entre otros, pero aún así no lo hacían, parece bastante lógico pensar que los municipios más pequeños se caracterizarían por una enorme ausencia de inspección contable, aunque esta hipótesis no esté contrastada.

En cuanto a los casos de Córdoba, Granada o Málaga, informaron que las actividades funerarias estaban bien cubiertas por un gran número de empresas privadas en dichas ciudades (8, 11 y 11 operadores, respectivamente), por lo que no había necesidad de atender a dichos servicios. Las sociedades municipales habían sido constituidas para atender a un servicio público esencial, como era el gestionar los 4 cementerios municipales con los que contaba cada ciudad y algún crematorio.

La segunda modalidad más elegida para gestionar las instalaciones municipales era la concesión administrativa, opción elegida por un 26,4% de los ayuntamientos estudiados. Además, la gran mayoría de ayuntamientos que optaron por esta gestión (17), concedieron también la posibilidad de expansión y/o remodelación a través de la concesión de obra pública, mientras que sólo 7 ayuntamientos<sup>74</sup> se reservaron este derecho y realizaron así una concesión de explotación del servicio.

Uno de los problemas asociados a la forma de gestión indirecta es la gran dispersión conceptual y contractual que existía, pues cada ayuntamiento estipulaba el canon a pagar por el concesionario de una forma distinta y solo aquellos que fijaron un canon variable en función de las ventas o de los beneficios anuales registraron un mayor nivel de ingresos. Por otra parte, los pliegos de condiciones también presentaban gran heterogeneidad según la

---

<sup>73</sup> Son algunos de los principios contables por los que se rigen las administraciones públicas mediante el Plan General de Contabilidad Pública aprobado por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

<sup>74</sup> Alcorcón, Cornellá de Llobregat, Huelva, Parla, Soria, Sabadell y Toledo.

información proporcionada. Además, se trata de un instrumento que puede limitar la capacidad de acceder al mercado de nuevos operadores, bien sea por imprecisiones en la descripción de los criterios de adjudicación, o por ponderaciones excesivas en los elementos de valoración, de manera que favorezcan al operador que venía siendo el titular del contrato con anterioridad. Por último, encontramos la gestión de cementerios mediante la mancomunidad de municipios, por los municipios de Cádiz y San Fernando por un parte (aunque la asociación englobaba a todos los municipios de la Bahía de Cádiz), y la ciudad de León por otro lado. Ambas agrupaciones mostraron datos positivos sobre la gestión, con unos ingresos ligeramente superiores a los gastos.

De los 87 ayuntamientos estudiados, un 88,5% afirmaban que un total de 130 tanatorios ejercían la actividad fúnebre de forma independiente, de los cuales 87 eran instalaciones privadas y 43 públicas, mientras que el 11,5% de ayuntamientos restantes no sabían con certeza el número de tanatorios que ejercían la actividad en el municipio.

En lo referente a los ayuntamientos que ejercían todos los servicios fúnebres, incluyendo el de cementerio, llama la atención que en su mayoría eran aquellos ubicados en la costa mediterránea y Baleares (Palma de Mallorca, Reus, Terrasa o Barcelona). En todos estos municipios, solo operaban estas sociedades en exclusividad por las pocas facilidades concedidas a la iniciativa privada para acceder al mercado, rechazando solicitudes de autorizaciones durante todo el periodo. Se observa que los ingresos por servicio en esta zona eran un 400 o 500% superior a los de otros municipios del norte como Santander o Gijón, dependiendo del año. La disparidad de tarifas y precios ha sido una de las grandes lacras del sector desde siempre, un hecho que ha propiciado en gran medida la búsqueda de beneficios monopolistas y abuso de poder; hasta hoy en día se aprecian ciertos servicios que mantienen esa “desigualdad” en el importe. Esa diferencia entre precios también se produjo en otras regiones, como la comunidad de Madrid (Alcalá de Henares, por ejemplo), donde el ingreso por servicio alcanzaba los niveles de Cataluña y los beneficios por servicio incluso eran más elevados que en la región catalana. Finalmente, cabe reseñar que los ingresos por servicio en municipios andaluces (Granada o Málaga) se situaban entre ambas zonas comentadas

anteriormente, al igual que los beneficios por servicio, aunque seguían siendo en algunos años un 200% mayor que los municipios del norte de España.

La poca homogeneidad en las formas de gestionar las actividades de cementerio, así como en cualquier servicio que podían proporcionar los ayuntamientos, hacía muy complicada la tarea de recoger información económico financiera comparativa para verificar la evolución del sector. Por un lado, encontrábamos a aquellos ayuntamientos que habían formado sociedades mercantiles, ya sean con titularidad completamente municipal o como empresa mixta, que recogían la información atendiendo a unos criterios no uniformes, y por otra parte, aquellos municipios que los propios ayuntamientos gestionaban y proporcionaban la actividad de cementerio (o las actividades funerarias en su totalidad) que, a pesar de estar obligados a rendir cuentas mediante una memoria anual<sup>75</sup>, ningún ayuntamiento elaboró la memoria. La misma ausencia de homogeneidad en los precios según la zona se produjo en las tarifas de nichos de sepultura, coexistiendo ayuntamientos en los que el precio mínimo era menor de 100 euros y otros superior a 800. Para algunos ayuntamientos, esa gran diferencia entre tarifas atiende en este caso a criterios de ubicación, altura y orientación del nicho o proximidad a los accesos del cementerio, entre otras.

En función de la forma de gestión, también se apreciaban diferencias significativas en estas tarifas para la cesión de nichos que se puede ver en la tabla 5.

**Tabla 5. Las formas de gestión en el cobro de los nichos**

<b>Forma de gestión</b>	<b>Número de tarifas distintas</b>	<b>Precio medio (€)</b>
Directa del ayuntamiento	43	271,96
Directa por sociedad municipal	3	209,67
Indirecta por concesión administrativa	15	391,17
Indirecta por sociedad mixta	6	1.049,81

<sup>75</sup> El artículo 192 de la Ley de Haciendas Locales (art. 211 del TRLHL) obligaba a los Ayuntamientos a elaborar una memoria sobre el coste y rendimiento de los servicios públicos. Posteriormente se produjo una reforma de dicha ley y se convirtió en lo que hoy día es el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal de Cuentas (2006).

El número de tarifas estudiadas corroboró que el precio medio mínimo es muy superior en las sociedades mixtas, ya que ese precio tenía que costear el canon que debe pagar al ayuntamiento al igual que el impuesto de sociedades; pero lo mismo ocurría con las concesiones administrativas, y aún así solo se observa un precio medio algo mayor. Las tarifas eran más baratas para los gestionados de forma directa por la corporación local y los gestionados por una empresa mixta con tarifas tan altas coinciden con aquellos que presentaban los ingresos por servicio más elevados, como Alcalá de Henares, Tarragona, Madrid o Barcelona.

A través de la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL) recogida por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública<sup>76</sup> podemos comprobar la evolución que han experimentado los cementerios y tanatorios de los municipios menores de 50.000 habitantes en cuanto al número y volumen de capacidad o el grado de saturación. A pesar de seguir una metodología común por todos los organismos, hay algún periodo para el que no se cuenta con información (año 2005), pero aún así, trataremos los datos para obtener una visión general del nivel de dotación de estas instalaciones.

**Tabla 6. Datos sobre los cementerios a nivel andaluz y nacional, año 2.000**

AÑO 2.000	Titularidad			Superficie	Grado saturación
	Municipal	Conf. Religiosa	Otros		
Provincias	nº	nº	nº	m2	%
Almería	137	18	2	520.978	67,36
Cádiz	37	8		194.776	74,57
Córdoba	103	3	5	699.278	81,48
Granada	270	8	1	1.005.999	74,93
Huelva	90	6	1	347.288	79,34
Jaén	138	5	1	923.436	73,49
Málaga	126	1		425.843	70,48

<sup>76</sup> La encuesta es elaborada en colaboración con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los datos han sido proporcionados por las distintas Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares y Comunidades Autónomas, a excepción de País Vasco y Navarra, que por su régimen foral no participa en la cooperación de dicha información.



Sevilla	104	6		747.986	73,23
Total Andalucía	1.005	55	10	4.865.584	74,24
Total Nacional	9.162	7.912	590	34.769.074	69,12

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EIEL (2021).

En primer lugar, cabe señalar que la muestra de datos se recoge sobre las provincias andaluzas por la prioridad que le damos a dicha comunidad en este trabajo. De esta tabla 6 destaca la gran cantidad de cementerios que existía en Granada respecto a las demás provincias, en su mayoría de titularidad municipal, puesto que casi un 94% de estos cementerios andaluces eran públicos. Si comparamos las cuotas de propiedad del total nacional con Andalucía, sorprende la poca representatividad de los colectivos religiosos en la Comunidad Autónoma, ya que mientras en Andalucía apenas superan el 5%; en cambio en el territorio nacional dichas asociaciones mantenían en su poder casi un 45% de los cementerios. Eso suponía que alrededor del 52% de los cementerios nacionales estaban en manos de los ayuntamientos y el resto, un 3%, pertenecían a colectivos religiosos. La presencia religiosa a nivel nacional estaba representada principalmente por las comunidades del norte; Asturias, Cantabria y Galicia, así como Castilla León con provincias como León y Palencia, donde el número de cementerios en manos de la iglesia era superior al de titularidad municipal.

Para el periodo 2005, del que no se realizaron informes, se sabe que el número de cementerios y su titularidad no se vio alterado, con la única novedad de un nuevo agente que también reclama participación en este sentido; el sector privado. En 2004, hasta 32 cementerios habían sido traspasados a agentes privados, de los que destacan Galicia, Castilla León y Andalucía por el número de agentes (7, 5 y 5 respectivamente). Por otro lado, el ránking de número total de cementerios lo encabezaba Castilla León (5.800), seguido de Galicia (3.600) y Cataluña (1.500)<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Datos obtenidos de la EIEL para el año 2010, cuadro 63 referente al número de cementerios según titularidad y servicios. Son cifras y porcentajes aproximados, recalando que no se cuentan con los datos de Navarra y País Vasco. Véase en la página web [http://www.mptfp.es/dam/es/portal/politica-territorial/local/coop\\_econom\\_local\\_estado\\_fondos\\_europeos/eiel/Informaci-n-estadistica/explotacion\\_encuesta/fase\\_2010/Provincias/Pro63.pdf](http://www.mptfp.es/dam/es/portal/politica-territorial/local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/eiel/Informaci-n-estadistica/explotacion_encuesta/fase_2010/Provincias/Pro63.pdf).

**Tabla 7. Datos sobre los cementerios a nivel andaluz y nacional, año 2.010**

AÑO 2.010	Titularidad				Superficie m2	Grado saturación %
	Municipal nº	Conf. Religiosa nº	Privado nº	Otros nº		
Provincias	nº	nº	nº	nº	m2	%
Almería	136	18	2	2	538.409	72,13
Cádiz	41	9			216.566	74,82
Córdoba	105	4		5	788.317	80,81
Granada	257	1	12	1	1.032.068	72,75
Huelva	95	7	1	1	378.534	76,97
Jaén	138	5		1	949.480	73,67
Málaga	119	1			745.526	82,88
Sevilla	100	6			721.663	76,26
<b>Total Andalucía</b>	<b>991</b>	<b>51</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>5.370.563</b>	<b>76,29</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>9.116</b>	<b>7.651</b>	<b>61</b>	<b>578</b>	<b>35.139.470</b>	<b>70,56</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EIEL (2021).

Para el año 2010<sup>78</sup>, ya se observa un auge moderado de los cementerios privados, en detrimento de la propiedad municipal en Andalucía, y sobretodo gracias al aumento de los mismos en Granada. Dicha expansión de la propiedad privada se refleja también en el total nacional, donde las propiedades religiosas sufren una caída mayor que las posesiones municipales. La razón por la que se produce un incremento de la propiedad privada en los cementerios no es otra que la creación y construcción de nuevos cementerios, que supone una gran oportunidad de mercado para los agentes privados, en su mayoría empresas funerarias. El dato de la superficie, cuyos valores experimentan subidas para ambos territorios respecto al periodo anterior, justifica la creación de nuevos espacios de enterramiento y sepultura, que aún eran insuficientes puesto que el grado de saturación se incrementó ligeramente en el periodo.

<sup>78</sup> La metodología para este año no recoge los datos de la Comunidad de Madrid y el Cabildo Insular de El Hierro.

**Tabla 8. Datos sobre los cementerios a nivel andaluz y nacional, año 2.015**

AÑO 2.015	Titularidad				Superficie	Grado saturación
	Municipal	Conf. Religiosa	Privado	Otros		
Provincias	nº	nº	nº	nº	m2	%
Almería	137	23		1	523.020	73,9
Cádiz	42	9			227.036	72,06
Córdoba	108	2		4	785.784	79,52
Granada	255	4	11	2	1.049.511	73,06
Huelva	95	7	1	1	378.571	76,37
Jaén	137	5		1	975.585	73,6
Málaga	114	1			351.274	74,53
Sevilla	100	6			716.357	76,57
<b>Total Andalucía</b>	<b>988</b>	<b>57</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>5.007.138</b>	<b>74,95</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>7.037</b>	<b>7.152</b>	<b>53</b>	<b>536</b>	<b>29.962.250</b>	<b>69,06</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EIEL (2021).

Para este último periodo del que se dispone de información, los datos del total nacional no recogen las cifras de la Generalidad de Cataluña, Comunidad de Madrid, Cabildos Insulares de La Gomera y Fuerteventura, Consejos Insulares de Ibiza y Formentera y Diputación de Huesca. Como se observa en la tabla 8, en Andalucía no se producen apenas cambios en el número total de cementerios municipales, de confección religiosa o de titularidad privada. Lo que sorprende de los datos a nivel nacional es la brusca caída de los cementerios municipales en solo 5 años, un hecho que corrobora el cambio de tendencia en el destino final de los difuntos que comentamos en el anterior apartado. Consecuentemente, el dato de metros cuadrados de superficie también disminuye en gran medida, así como el grado de saturación de estos espacios.

### 3.2. La gestión de los tanatorios

Para Cortés Martínez (2004), la actividad de tanatorio se trataba de un servicio de valor añadido, porque constituía una fuente de diferenciación para las empresas. Es por ello que se ha convertido en un servicio básico en la oferta integral de servicios funerarios, y en este sentido aproximadamente el 95% de empresas funerarias son propietarias o gestionan tanatorios<sup>79</sup>.

La tendencia seguida por el número de tanatorios en el territorio nacional se puede considerar que ha sido independiente de los cementerios y su gestión, ha crecido exponencialmente como se aprecia en los datos de la tabla 9.

**Tabla 9. Evolución de los tanatorios a nivel andaluz y nacional**

Tanatorios	AÑO 2.000			AÑO 2.010			AÑO 2.015		
	Total	Superficie	Salas	Total	Superficie	Salas	Total	Superficie	Salas
Provincias	nº	m2	nº	nº	m2	nº	nº	m2	nº
Almería	33	9.424	54	75	22.631	120	97	28.683	152
Cádiz*	-	-	-	1	200	2	2	560	6
Córdoba*	-	-	-	26	21.342	74	38	36.718	103
Granada	24	5.346	43	49	13.309	89	84	29.967	161
Huelva*	-	-	-	15	10.574	35	15	10.816	35
Jaén	33	8.434	64	47	12.850	87	63	18.793	117
Málaga	19	7.369	36	31	9.464	42	38	11.863	61
Sevilla	1	100	2	6	14.642	15	23	16.357	75
<b>Total Andalucía</b>	<b>110</b>	<b>30.673</b>	<b>199</b>	<b>250</b>	<b>105.012</b>	<b>464</b>	<b>360</b>	<b>153.777</b>	<b>710</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>631</b>	<b>251.661</b>	<b>1.384</b>	<b>1.615</b>	<b>588.573</b>	<b>3.285</b>	<b>1.879</b>	<b>819.447</b>	<b>3.762</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EIEL (2021).

Nota: (\*) No se dispone de datos para estas provincias en el año 2.000.

En las cifras totales, tanto nacionales como andaluzas, el volumen de tanatorios, salas de velatorio y capacidad de los mismos se incrementaron muy rápidamente, por el auge de la construcción de estas instalaciones.

<sup>79</sup> Véase la siguiente página web de Unión Funeral <https://unionfuneral.eu/2022/02/16/situacion-del-sector-funebre-en-espana/>.

El primer tanatorio en España data de principios de los 70's en Cataluña, pero al no ser una práctica habitual en la sociedad española, no se promueve la creación de dichas instalaciones. Sin embargo, en la primera década del siglo XXI, se construyeron más del doble de tanatorios y salas de velatorio de los ya existentes hasta el año 2000, registrando un especial repunte en la segunda mitad de la década<sup>80</sup>. Posteriormente, se siguieron produciendo aumentos en el número de instalaciones hasta 2015, incluso de forma más pronunciada que el periodo anterior. A día de hoy, la expansión continúa puesto que los últimos datos de PANASEF así lo muestran, con 2.525 salas en todo el territorio español, tal y como recogía la tabla 1.

Por destacar algunos datos de la tabla, sorprende cómo Almería cuenta con un elevado número de tanatorios desde el principio de siglo, siendo una de las provincias andaluzas menos pobladas, mientras que Sevilla no dispone de tantos tanatorios ni de una superficie tan amplia. Por otro lado, Andalucía, Castilla León y Galicia son las comunidades con mayor número de tanatorios y salas de velatorio en todos los periodos analizados.

La actividad de velatorio viene generando numerosos conflictos entre operadoras por el abuso de posición dominante, especialmente en los últimos años, repercutiendo en el interés público y la competencia efectiva. En el siguiente capítulo veremos cómo son los litigios a los que se suele enfrentar las autoridades de competencia en el sector funerario y cómo los resuelve aplicando la LDC. Para terminar el capítulo, y con la intención de recalcar la importancia de contar con un marco regulador de calidad, exponemos lo ocurrido en una de las sesiones parlamentarias de octubre del 2008<sup>81</sup>.

El entonces presidente del Tribunal de Cuentas, Nuñez Pérez, advirtió de la necesidad de armonizar las condiciones y criterios referentes a los servicios funerarios a través de una ordenanza marco, después de analizar el informe de fiscalización donde se observaban numerosos elementos heterogéneos que

---

<sup>80</sup> A modo de ejemplo, podemos contrastar dicha información entrando en la página web de Mémora, apartado 'Historia', donde hace referencia a cada uno de los tanatorios y salas de velatorio que inaugura entre 2004-2010.

<sup>81</sup> Diario número 16 de las sesiones de las Cortes Generales, para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, sesión celebrada el miércoles 8 de octubre de 2008. Véase el siguiente enlace [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CORT/DS/CM/CM\\_016.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CORT/DS/CM/CM_016.PDF).

dificultaban la libre concurrencia. Para ello, exigió a las administraciones autonómicas y en especial a los ayuntamientos, un mayor control financiero, realizando estudios de costes que dictaminaran los costes reales de cada servicio y afirmó que hasta ese momento, la predisposición de las corporaciones locales por ofrecer información del sector, actualizar normas y homogeneizar criterios había sido muy escasa. Precisamente, en el informe del Tribunal de Cuentas (2006)<sup>82</sup>, hay ayuntamientos que contemplaban la posibilidad de apoyar al concesionario con subvenciones para compensar un desequilibrio financiero, un hecho que pondría de manifiesto la desigualdad de condiciones entre los distintos operadores y alteraría la libre competencia del sector.

Como viene siendo habitual, las autoridades de competencia, con su labor de control *ex ante* de las normas, pretenden que, mediante informes y recomendaciones, la normativa impuesta por las administraciones públicas sea adecuada, racional y no impida el funcionamiento de la economía social de mercado. La situación de los precios en el sector, la competencia efectiva y la unidad de mercado no mejora por la ausencia de reformas normativas por parte de las administraciones de ámbito económico/sanitario, a pesar de las numerosas advertencias recibidas de las autoridades de competencia.

### **3.3. El caso de Andalucía**

En el análisis de la gestión de los servicios funerarios (2010) realizado por el Tribunal de Cuentas de Andalucía, se recoge la actuación y comparativa de precios de las empresas que prestan servicios funerarios. El estudio se realiza diferenciando a las empresas públicas, cuyas tarifas son más bajas respecto a las empresas privadas. Las tarifas del sector público reflejan una relación calidad/precio acorde a los servicios proporcionados, mientras que la consecución de máximo beneficio del sector privado hace que los márgenes sean bastante mayores.

---

<sup>82</sup> Página 31 del informe número 727, “Informe de Fiscalización de la Gestión de los Servicios Funerarios y de Cementerios”.

De este modo, el análisis se realiza teniendo en cuenta la segregación de las actividades funerarias y a través de indicadores o ratios, se establecen criterios de valoración de la actividad.

En general, los resultados dados son muy dispersos, pues aquellas empresas públicas que presentan unas mejores ratios ingresos/gasto de explotación, gasto de personal/población, o defunciones/gasto de explotación, por otro lado, presentan otros indicadores no tan positivos como en las empresas privadas. Estamos hablando de una gran disparidad en tarifas, y en la mayoría de las actividades fúnebres, donde los precios de la oferta pública varían un 150%, un 210% o incluso un 300% entre provincias según la actividad.

Como conclusión, el Tribunal andaluz destaca la idea de hacer más homogéneos los tramos de precios ofertados por los servicios públicos funerarios. Por otro lado, en cuanto a las empresas privadas, más de la mitad no cumple con su obligación de presentar las tarifas de servicios a las entidades locales o ayuntamientos.

Para el año 2008, hasta un 78% de las empresas de Sevilla no presentaron sus tarifas. La lista de tarifas presentadas por el sector privado fue tan amplia en su denominación, que resultó complicado realizar un análisis comparativo, lo que revela la exigencia por establecer un marco normativo común y adecuado a todas las empresas del sector, que además facilitaría la labor de defender, vigilar, promover y controlar la competencia efectiva.

Sin embargo, hemos de mencionar que se llevó a cabo la comparación en aquellos servicios susceptibles de igualarse, como el servicio de inhumación, de capilla ardiente, la soldadura del féretro o el coste del sudario, y el resultado en algunos casos mostró una desigualdad de precios entre provincias superior al 300%. Podemos afirmar pues, que uno de los problemas principales del sector, tanto en empresas públicas como privadas, es la enorme diferencia en las tarifas entre los prestadores de los servicios. Otro de los análisis en términos de eficacia y eficiencia que el informe recoge hace alusión al grado de saturación de los cementerios municipales, avisando de la necesidad de hacer predicciones sobre las unidades de enterramiento, para evitar el colapso de los mismos.

A pesar de los indicadores positivos de algunas provincias, se recomienda que todas las empresas públicas andaluzas reduzcan los gastos de explotación en la medida de lo posible, para ajustarse a un mayor equilibrio con los ingresos propios de la explotación y que no incurran en un déficit excesivo.

Por último, en el análisis de calidad realizado, cabe destacar el número de reclamaciones puestas por usuarios en función de los servicios prestados o el número de fallecidos, ambos en el año 2008; una forma de evaluar la correcta forma de actuar de los empleados de las funerarias públicas. Además, el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria en Andalucía requiere del cumplimiento de determinadas exigencias, relacionadas con la calidad de las instalaciones, muchas de las cuales presentan incidencias por no contar con maquinaria o mobiliario necesario para realización de alguna actividad. En líneas generales, el informe demostró una gestión irregular, desestructurada y deficiente de los servicios funerarios.



## **CAPÍTULO 2. LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA Y SU LABOR EN EL SECTOR**

La competencia en los mercados es buena para la sociedad en su conjunto, favoreciendo la innovación, la reducción de los precios y aumentando los esfuerzos de las empresas por ser más eficientes. Para proteger esa competencia, la labor de las autoridades es imprescindible en cualquier sector, y la independencia de estos organismos respecto del gobierno o una autoridad ministerial debe ser el elemento clave para vigilar la aplicación de las regulaciones establecidas en un sector. La necesidad de una Agencia de competencia independiente se justifica porque puede garantizarse así el más alto nivel de transparencia y de autonomía en sus actuaciones. Sin embargo, también existieron críticas tras la formulación de la actual CNMC, puesto que el desarrollo de nuevas funciones reguladoras provocaría una pérdida de especialización en el ámbito de defensa de la competencia, una labor que venía haciendo muy bien la antigua CNC<sup>83</sup>.

En el presente capítulo, trataremos de desglosar las funciones y evolución de la autoridad de competencia nacional y la autoridad autonómica andaluza, así como destacar algunas actuaciones que han llevado a cabo para garantizar un funcionamiento adecuado en el mercado funerario. En este sentido, se presenta el capítulo estructurado en tres apartados; un primero donde se analizan las competencias atribuidas a cada organismo, un segundo apartado que recoge las actuaciones de las autoridades frente a las conductas anticompetitivas que se producen en el mercado, y un último apartado que repasa los procedimientos no sancionadores que ponen en marcha para promover una competencia efectiva, a través de informes sobre proyectos normativos e informes con carácter facultativo que tienen el objetivo de mejorar la regulación de un sector.

---

<sup>83</sup> Cuadrado Roura (2015). “Agencias de la regulación y la competencia. La independencia y la elección de un modelo multisectorial o integrado”, *Revista Española de Control Externo* • vol. XVII, núm. 51, (Septiembre 2015), págs. 77-108. Véase <https://www.tcu.es/repositorio/204fe36b-ebd3-4451-a705-22760556de19/51CuadradoRouraAgenciasregulacionlacompetencia.pdf>.

## 1. Funciones y evolución de la CNMC y la ACREA

A través de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, se unifican la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Sector Postal, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Este proceso de integración de las autoridades reguladoras de ciertos sectores en una única autoridad de competencia nacional proporcionaba una mayor eficacia en la supervisión de la competencia en los mercados, y seguía la tendencia de los países comunitarios hacia un modelo de autoridad multisectorial, como el caso de Holanda<sup>84</sup>, de manera que se evitasen las duplicidades innecesarias en el procedimiento de control. En línea con lo expuesto por Cuadrado Roura (2015), encontramos a Delgado y Otero (2015), quienes aseguran que la creación de la CNMC se justificaba por la consecución de sinergias positivas y el ahorro de costes que supone la fusión de varios organismos en uno, pero ni el diseño de su organigrama ni su modo de funcionamiento dejaban entrever que dichas sinergias potenciales se pudiesen materializar<sup>85</sup>. Además, afirman que el aumento de las responsabilidades en materia de promoción hacen a la autoridad más influyente en el proceso legislativo, algo que puede provocar sesgos a la hora de tomar decisiones de forma interna<sup>86</sup>. También destaca algunos aspectos negativos García-Verdugo (2015), que trata de evaluar la calidad del diseño institucional de la CNMC mediante unos criterios de valoración de organismos multisectoriales, tales como la rendición de cuentas e independencia, bondad de los procedimientos, la presencia de conocimiento experto, eficiencia o la claridad y cumplimiento del mandato legislativo<sup>87</sup>. A pesar que, de acuerdo con estos criterios, la

---

<sup>84</sup> Página 19 del ensayo de Cuadrado Roura (2015).

<sup>85</sup> Delgado y Otero (2015). “La CNMC: la historia de una reforma inacabada”. Regulación y política de defensa de la competencia en España. *Papeles de economía española*, núm. 145, septiembre 2015.

<sup>86</sup> Página 7 del ensayo de Delgado y Otero (2015).

<sup>87</sup> García-Verdugo (2015). “El diseño institucional de la CNMC: Análisis crítico y propuestas de reforma”. Regulación y política de defensa de la competencia en España. *Papeles de economía española*, núm. 145, septiembre 2015.

calidad regulatoria del modelo multifuncional del organismo es bastante correcta, el autor señala algunas sinergias negativas que podrían mejorarse, como la falta de actuación consensuada del gobierno con la autoridad, la ausencia de suficiente diversidad política entre los consejeros o la ausencia de un plan de implantación detallado del nuevo modelo, entre otros. Considera que son circunstancias que no permiten alcanzar un modelo institucional óptimo<sup>88</sup>.

Nació así la CNMC, con el objetivo de “garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento del mercado, así como la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos en beneficio de los consumidores y usuarios”<sup>89</sup>. Es un organismo público con personalidad jurídica propia al que se le atribuyen distintas funciones que son compartidas con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, quedando las competencias de cada organismo delimitadas por el ámbito territorial al que afecta la práctica. Entre esas funciones de carácter general, se encuentran aplicar correctamente las disposiciones de la LDC, supervisar y controlar todos los sectores económicos y sus mercados, promover la elaboración de informes y estudios sobre estos, atender a las consultas de las Cámaras Legislativas, el Gobierno y sus distintos ministerios, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones locales u otros organismos públicos en materia de competencia, y otras funciones que le sean atribuidas por Ley o por Real Decreto<sup>90</sup>.

Y en particular, el Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia es “el órgano de decisión en relación con las funciones resolutorias, consultivas, de promoción de la competencia y de arbitraje y de resolución de conflictos previstas en esta Ley”<sup>91</sup>. Anteriormente a la formación de dicho Consejo, esta tarea quedaba encomendada a la Comisión

---

<sup>88</sup> Página 12 del ensayo de García-Verdugo (2015), apartado de conclusiones.

<sup>89</sup> Artículo 1.2. de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, pág. 6.

<sup>90</sup> Artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, pág. 7.

<sup>91</sup> Artículo 20 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, pág. 19.

Nacional de la Competencia (CNC), que había sucedido desde 2007 al extinto Tribunal de Defensa de la Competencia.

En materia de defensa de la competencia, la CNMC viene desarrollando desde el inicio de su andadura en 2013 un método consolidado y uniforme para determinar las sanciones a infractores de la LDC. En sus comienzos, se encontró con un elevado nivel de litigiosidad entre la Audiencia Nacional y la CNC, quien se acogía a lo establecido en la *Comunicación sobre la cuantificación de las sanciones*<sup>92</sup> para la aplicación de los artículos 63 y 64 de la LDC. La Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015<sup>93</sup> anuló el método utilizado con anterioridad por la CNC para imponer las sanciones, ya que presentaba disparidad en los criterios de interpretación, acabándose así las discrepancias entre la nueva autoridad de competencia y la Audiencia Nacional. La CNMC publicó tres años más tarde las *Indicaciones provisionales de la CNMC sobre la determinación de las sanciones*,<sup>94</sup> una vez que los tribunales contrastaron la nueva metodología en un número significativo de sentencias. El objetivo era armonizar los criterios respetando los principios de proporcionalidad y disuasión sea cual fuera la infracción, y se consiguió mejorar de esta forma el sistema punitivo.

Por otro lado, se han intensificado desde entonces las labores de promoción de la competencia y difusión de la cultura de esta, basada en una constante mejora regulatoria y el asesoramiento a las empresas del sector y/o las Administraciones públicas. Durante los últimos años, las autoridades de competencia han experimentado cambios en sus organigramas estructurales que les ha dotado de mayor responsabilidad en la supervisión de los

---

<sup>92</sup> Comunicación de 6 de febrero de 2009, de la Comisión Nacional de la Competencia, sobre la cuantificación de las sanciones derivadas de infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y de los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea.

<sup>93</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 29 de enero de 2015, recurso núm. 2872/2013, caso BCN Aduanas y Transportes, S.A.

<sup>94</sup> Indicaciones provisionales de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre la determinación de las sanciones derivadas de infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y de los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Véase en la página web <https://www.cnmc.es/node/372212>.

mercados, especialmente tras la completa transposición de la Directiva 2006/123/CE al ordenamiento jurídico español.

El artículo 13 de la LDC preveía la creación de organismos autonómicos competentes para aplicar la normativa, como la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA), la Autoritat Catalana de la Competència (ACCO), la Comisión Galega da Competencia (CGC) o la Autoridad Vasca de la Competencia, entre otros. A pesar de ello, son muchas las comunidades que no han creado un organismo propio<sup>95</sup> o lo crearon pero terminaron prescindiendo de algunas de sus funciones, como la defensa de la competencia<sup>96</sup>. La contribución del órgano de competencia autonómico queda justificada en la medida que sea capaz de reducir costes en la aplicación de la LDC y gestionar los recursos públicos destinados a la política de competencia de forma más eficiente. Siendo así, y según lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 1/2002<sup>97</sup>, corresponde en este caso a la ACREA “el ejercicio de las competencias reconocidas en la LDC, respecto de procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 2 y 3 de la mencionada Ley, cuando las citadas conductas alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, siempre y cuando no afecten a un ámbito superior al autonómico o al mercado nacional<sup>98</sup>.

La actual ACREA es un organismo dependiente de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, que goza de autonomía en su gestión y de independencia en el desarrollo de sus funciones. Esta Agencia tiene como fines generales “promover y preservar el

---

<sup>95</sup> “Cataluña, Galicia, la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla y León, País Vasco, Extremadura y Andalucía son las comunidades autónomas que cuentan con una autoridad de competencia con órgano de instrucción y resolución. Mientras que en algunas comunidades se cuenta sólo con órgano de instrucción y resuelve la CNMC (Murcia, Canarias, Madrid y Navarra) y en otras no existe autoridad (Asturias, Castilla La Mancha, Baleares, La Rioja y Cantabria)”. Nota de prensa de 23 de febrero de 2016 de la CNMC. Véase el siguiente enlace <https://www.cnmc.es/ca/node/232390>.

<sup>96</sup> Véase el artículo de Marcos, F. (2012). “Autoridades autonómicas de defensa de la competencia en vías de extinción”. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7263349>.

<sup>97</sup> Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

<sup>98</sup> RESOLUCIÓN S/11/2015 CEMENTERIO PARQUE ANDÚJAR. Fundamentos de Derecho, página 3.

funcionamiento competitivo de los mercados, así como contribuir a mejorar su regulación económica, garantizando la existencia de una competencia efectiva en los mismos y protegiendo los intereses generales, especialmente de las personas consumidoras y usuarias”<sup>99</sup>. En la primera etapa de la Agencia (2008-2014), bajo la denominación de ADCA, sus funciones prácticamente se limitaban a la defensa y la promoción, pero tras la entrada en vigor de la Ley 3/2014<sup>100</sup>, la ADCA adquiere nuevas competencias traducidas en mejora de regulación y unidad de mercado.

Otra nueva etapa de la Agencia se puso en marcha recientemente con el Decreto-ley 2/2020<sup>101</sup>, pasando a tomar la denominación de Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, con la que asume una mayor carga competencial y responsabilidad en materia de regulación económica. La idea es fortalecer el papel de la Agencia como un organismo institucional con la máxima independencia y un alto compromiso por mejorar la regulación. Los Planes de actuación y Memorias de actividades demuestra que la Agencia pretende alcanzar un nivel de transparencia elevado, en consonancia con la independencia y autonomía que exige cualquier autoridad competente.

Sobre la defensa de la competencia, Andalucía es la comunidad con mayor nivel de actividad desde la descentralización del sistema de defensa de la competencia en España, seguido de Castilla y León, Cataluña y el País Vasco<sup>102</sup>. En materia de promoción, la Agencia también se mantuvo bastante activa en este ámbito, llegando a realizar 66 informes de carácter general entre 2008 y 2019, además de atender a 364 consultas sobre cuestiones en relación a la aplicación de los principios de una regulación eficiente que favorezca la competencia<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Artículo 2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

<sup>100</sup> Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

<sup>101</sup> Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

<sup>102</sup> Páginas 27-28 del libro de Arcos y Palma, (2020). “Política de competencia y mejora de la regulación económica en Andalucía (2008-2020): Balance y retos”. *Editorial Aranzadi*.

<sup>103</sup> Páginas 32 y 34 del libro de Arcos y Palma, (2020).

Por último, en cuanto a la mejora de la regulación económica, una de las funciones principales de la actual ACREA, se realizaron para el mismo periodo un total de 160 informes sobre proyectos normativos, lo que habla muy bien del control *ex ante* de la regulación andaluza. En definitiva, las autoridades de competencia autonómicas como la ACREA, tienen un alto grado de autonomía para actuar sobre la defensa de la competencia, la promoción y especialmente para la mejora de la regulación económica, como veremos a continuación.

## **2. La defensa de la competencia**

La defensa de la competencia constituye uno de los pilares de la política económica de la administración central, y es “un instrumento de primer orden para promover la productividad de los factores y la competitividad general de la economía”<sup>104</sup>. Una competencia efectiva consigue reasignar los recursos productivos en pro de los operadores o las técnicas más eficientes. La eficiencia de las empresas crece a medida que son capaces de mejorar su entramado productivo y ofrecer servicios de mayor calidad a un precio menor, por lo que la defensa de una estructura competitiva alrededor de cualquier sector es imprescindible. Se trata de una herramienta capaz de generar sinergias positivas en los agentes económicos del mercado, sean operadores o consumidores, sin intervenir innecesariamente en la libre toma de decisiones empresariales. A los primeros les asegura que su actividad no se verá afectada por la actuación ilícita de competidores y los segundos percibirán los bienes y servicios en mejores condiciones, incrementándose así el bienestar social. Esta labor de defender una competencia efectiva entre empresas la hacen peligrar las actuaciones tales como las conductas colusorias, el abuso de posición dominante o el falseamiento de la libre competencia por actos desleales.

Cuando se dan indicios que hacen sospechar a las autoridades de competencia de la práctica de estas conductas, estas ponen en marcha un proceso dividido en instrucción, investigación y resolución del procedimiento en cuestión.

---

<sup>104</sup> Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Preámbulo, página 6.

Comienza con la apertura de un expediente para el que se recogen todos los datos de las empresas investigadas y del mercado al que se dedican, y termina con el dictamen del Consejo de competencia de la autoridad autonómica o nacional, según el caso.

En la CNMC, la Dirección de Competencia tiene atribuidas las funciones de instrucción e investigación, y en el caso del órgano andaluz, es el Departamento de Investigación (DI) quien se encarga de la investigación y es el Consejo de la Competencia de Andalucía (CCA) quien resuelve el expediente de tres modos:

- Sanción si se aprecia una conducta prohibida.
- Terminación convencional si se corrobora la conducta restrictiva, pero el Consejo entiende que se pueden resolver los efectos negativos para la competencia a través de la imposición de unos compromisos a la empresa investigada.
- Archivando el expediente, si considera que no existe conducta restrictiva o se encuentra fuera del ámbito geográfico competente a la ACREA.

Por lo general, la aplicación del Derecho de la competencia se basaba tradicionalmente en el análisis jurídico de los hechos a la hora de examinar una conducta, pero gracias a las modificaciones normativas comunitarias ha ido adquiriendo una dimensión más multidisciplinar, concisa y circunstancial. Ahora, el análisis jurídico ha dado paso al análisis económico<sup>105</sup> de diversos factores a la hora de analizar un expediente. En definitiva, y como veremos posteriormente, las autoridades de competencia valoran en mayor medida los criterios económicos del mercado y del expediente en cuestión, analizando de forma específica el mercado relevante en términos de producto mediante la

---

<sup>105</sup> Economía y Defensa de la Competencia (2010), Tribunal Galego de Defensa da Competencia. La relevancia del análisis económico en los procedimientos relacionados con el derecho de la competencia, pág. 12. Los autores ya preveían el cambio de modelo en la aplicación del Derecho de la Competencia afirmando que “paso a paso, el análisis económico va ganando importancia y no parece arriesgado sostener que en una década se convertirá en el núcleo alrededor del cual girará la aplicación del derecho de la competencia”.



sustituibilidad de la demanda, de la oferta y la competencia potencial, así como el mercado geográfico de referencia.

### **2.1. La defensa de la competencia de la CNMC**

De un total de 52 resoluciones que aparecen en la web de la CNMC sobre el sector<sup>106</sup>, 16 son expedientes sancionadores por conductas anticompetitivas recogidas en la nueva LDC (art. 1 y 2) y en la que fue derogada (art. 1 y 6). El total de los expedientes resueltos con multa coercitiva es superior a los casos archivados (11). De los expedientes sobre la defensa de la competencia, predominan los casos de concentraciones económicas (hasta 21), y los 4 restantes están dedicados a promocionar la competencia.

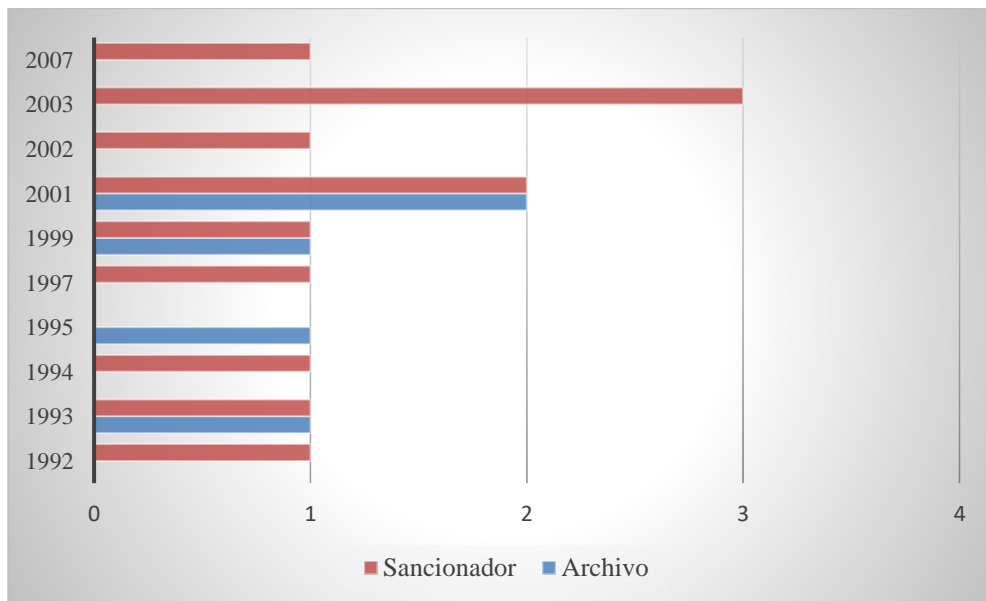
Los gráficos 3 y 4 recogen las distintas resoluciones en el ámbito de defensa de la competencia ordenadas cronológicamente. Para una mejor comprensión, se presentan divididos por dos periodos que toman como referencia la entrada en vigor de la Ley 15/2007 y la consecuente derogación de la Ley 16/1989, así como la extinción del TDC y el SDC<sup>107</sup>. Por ello, se recoge, en primer lugar, la etapa del TDC actuando conjuntamente con el SDC y, en segundo lugar, la etapa posterior donde es el Consejo quien resuelve los expedientes. Muchos de esos expedientes por conductas prohibidas fueron recurridos a la Audiencia Nacional y se cerraron con sentencias posteriores a la fecha de resolución, pero en nuestro estudio solo se tendrá en cuenta la última resolución dictada por el Tribunal o el Consejo del organismo de competencia.

---

<sup>106</sup> En la web del actual organismo de competencia nacional se recogen las resoluciones del sector desde 1992 hasta hoy día. Se toma como referencia para la búsqueda de los expedientes la clasificación del CNAE; S.9603: pompas fúnebres actividades relacionadas. Véase <https://www.cnmc.es/buscador?t=S.9603%3A%20pompas%20f%C3%BAnebres%20actividades%20relacionadas&idambito=All&datefrom=&dateto=&page=1>.

<sup>107</sup> Disposición derogatoria y adicional sexta de la Ley 15/2007.

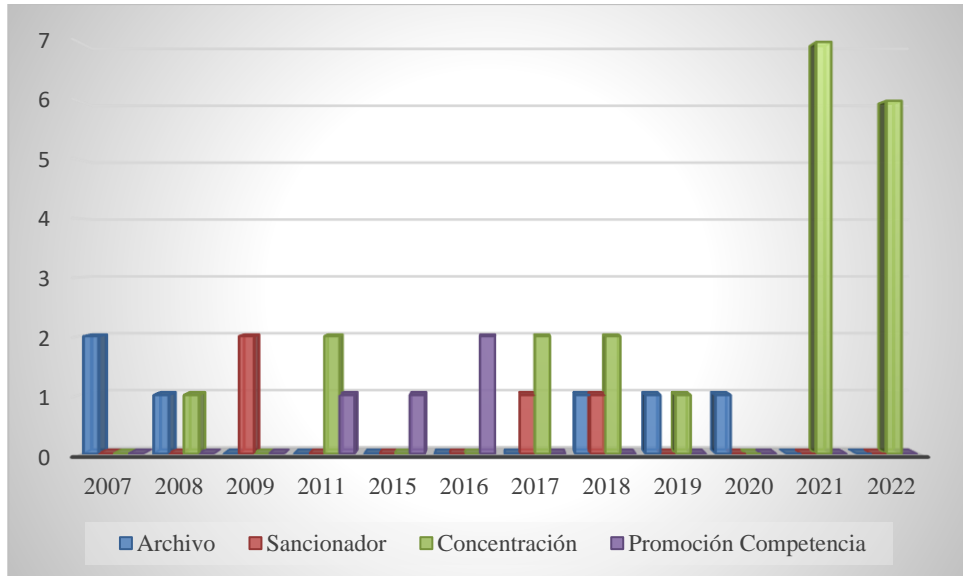
**Gráfico 3. Resoluciones del TDC para la defensa de la competencia en el sector**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la CNMC en su web a 14/03/22.

Desde antes de la liberalización del sector, el organismo de competencia nacional ya velaba por la defensa de la competencia en el sector funerario. Se puede observar cómo se incrementaron los casos investigados posteriormente a esta, con un incremento de expedientes sancionadores durante la primera década del siglo, superando claramente a los expedientes archivados. En total, de los 17 expedientes sobre el sector hasta la disolución del TDC, fueron 8 expedientes asociados a prácticas prohibidas recogidas en el artículo 1 de la Ley 16/1989 y otros 8 sobre el abuso de posición de dominio del artículo 6 de la citada Ley, mientras que el expediente restante fue una petición al Tribunal para autorizar un acuerdo de cooperación, regulado por los artículos 3 y 4 de la LDC derogada. En los siguientes apartados dedicados a las conductas colusorias y abuso de posición dominante, veremos algunos de los casos que se produjeron en el sector.

**Gráfico 4. Resoluciones del Consejo para la defensa y promoción de la competencia en el sector**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la CNMC en su web a 14/03/22.

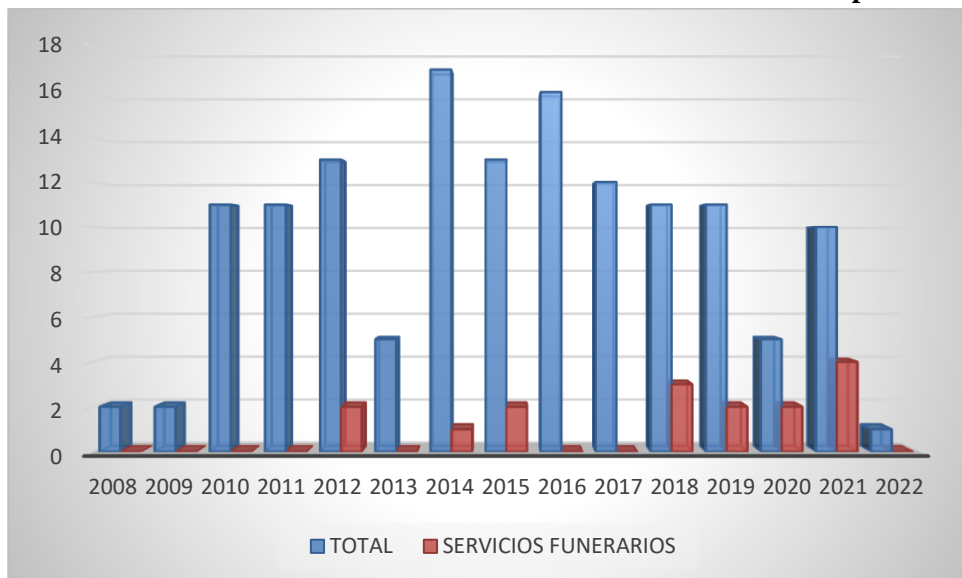
La nueva LDC marcó un antes y un después en la política de la competencia a nivel nacional, como muestra la diversidad de expedientes sobre el sector del gráfico 4. En este periodo, solo se recogen 2 expedientes por infracciones del artículo 1 y hasta 7 referentes al artículo 2 de la LDC. Estos expedientes por infracciones de los artículos 1 y 2 de la LDC dejaron de tener presencia en el periodo 2010-2017, donde tuvieron mayor importancia los informes de promoción. Posteriormente, adquirieron mucha relevancia los casos de concentración, por la tendencia que ya mencionamos acerca de la evolución del sector funerario. En estos dos últimos años, todos los expedientes del sector son sobre concentraciones económicas, registrándose hasta 13 casos.

## 2.2. La defensa de la competencia de la ACREA

La implicación de la ACREA en el sector se puede observar a través del gráfico 5, donde se recoge la evolución del número de resoluciones resueltas

por el CCA. De los 140 expedientes resueltos a lo largo del periodo desde la puesta en marcha del organismo, 16 han sido vinculados a actividades funerarias, principalmente la actividad de tanatorio y algunas de cementerio. Es, en estos últimos años, donde se registran más intervenciones sobre el sector por parte del Consejo del organismo autónómico en materia de defensa de la competencia.

**Gráfico 5. Resoluciones de la ACREA sobre la defensa de la competencia**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la ACREA en su web a 15/03/22.

En el primer lustro desde la creación de la Agencia, no se produjo apenas intervención en el ámbito de defensa de la competencia para el sector funerario, y en los últimos años sí está siendo un sector bastante investigado por el organismo.

Por destacar, cabe decir que la mayoría de esas 16 resoluciones han sido resueltas con sanción (56,25%), han sido archivados un 37,5% de los expedientes y solo una resolución, correspondiente al 6,25% acabó mediante terminación convencional. Además, se incrementaron los expedientes sancionadores en estos últimos dos años, hasta 4 expedientes terminaron con multa. La tabla 10 recoge las resoluciones de la ACREA detalladamente, atendiendo al tipo de resolución final y la fecha en la que se dictaminó.

**Tabla 10. Resoluciones de la ACREA sobre la defensa de la competencia**

<b>Expediente</b>	<b>Tipo</b>	<b>Título</b>	<b>Fecha</b>
S 09/2021	Archivo	Tanatorio de Encinasola	16/06/2021
S 08/2021	Sancionador	Tanatorio Fernán Núñez	09/06/2021
S 05/2021	Archivo	Tanatorio de Almuñécar	08/04/2021
S 01/2021	Sancionador	Tanatorios Provincia de Huelva	03/03/2021
S 05/2020	Sancionador	Tanatorio Los Gallardos	28/12/2020
S 04/2020	Sancionador	Tanatorios Úbeda	15/12/2020
S_03/2019	Archivo	Cementerio Parque Andújar 2	24/01/2019
S_01/2019	Archivo	Tanatorio Carboneras	24/01/2019
S_05/2018	Sancionador	Tanatorios Belalcázar	01/06/2018
S_03/2018	Terminación convencional	Parque Cementerio Fuengirola	11/05/2018
S_02/2018	Sancionador	Grupo Funeser ASV	02/05/2018
S_12/2015	Sancionador	Tanatorio de Pedrera	16/12/2015
S_11/2015	Archivo	Cementerio Parque Andújar	21/10/2015
S_15/2014	Sancionador	Tanatorios de Huelva S.L.	01/10/2014
S 13/2012	Archivo por caducidad	Tanatorios de Huelva	05/12/2012
S 12/2012	Sancionador	Tanatorios de Huelva	27/09/2012

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la ACREA en su web a 15/03/22.

De los 16 expedientes, solo 4 se asocian a conductas recogidas en el artículo 1 de la LDC y en los 12 restantes, se detectan prácticas abusivas reguladas en el artículo 2 de dicha Ley. Como vemos, el servicio de tanatorio-velatorio es la actividad más problemática para el organismo de competencia autonómico, impulsada por el abuso de posición dominante que ejercen aquellos que disponen de esta infraestructura sobre las empresas que tienen que recurrir a la subcontratación de este servicio.

A continuación, se detallan las acciones que violan la LDC y comentaremos algunos de los expedientes resueltos por ambos organismos en relación al sector funerario, atendiendo al tipo de infracción cometida.

### **2.3. Actuaciones contra las conductas colusorias**

Se producen cuando dos o más empresas coordinan su actuación en el mercado, con el consecuente efecto de restringir, falsear o impedir la competencia en parte del mismo, o en su totalidad. Para ello, pueden determinar de forma unánime y premeditada cantidades, precios y otros condicionantes que le den la posibilidad de aumentar sus beneficios por encima de los que se obtienen en competencia. Referente a estas conductas encontramos los siguientes comportamientos<sup>108</sup>:

- a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.*
- b) La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.*
- c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.*
- d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.*
- e) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación con el objeto de tales contratos.*

#### **2.3.1. La fijación de precios**

Consiste en imponer unos precios de manera unánime, para que las empresas beneficiadas se aseguren unos beneficios más elevados que los que proporcionan los precios competitivos. En el sector analizado, la fijación de precios u otras condiciones comerciales fue una de las principales conductas prohibidas que sancionó el TDC, hasta en 5 ocasiones de los 8 expedientes referentes al artículo 1 de la LDC.

---

<sup>108</sup> Artículo 1.1. de la LDC. Capítulo I de la defensa de la competencia.

Con la disolución de este órgano y la creación del Consejo, ningún expediente nuevo fue a causa de la fijación de precios. Esas sanciones por fijar precios estaban asociadas a mercados conexos o actividades complementarias del servicio fúnebre, como es el caso del mercado de seguros de decesos o de adornos florales. Este último fue el motivo del expediente R/551/02, Funerarias Castellón<sup>109</sup>, de octubre de 2003, donde la Asociación Española de Floristas (Interflora) acusó a la Asociación Provincial de Agencias Funerarias y Pompas Fúnebres de Castellón de haber fijado los precios de los adornos florales entre sus miembros, así como determinadas condiciones para aceptar únicamente esos adornos en todos los tanatorios de la provincia. El TDC, con pruebas claras del acuerdo, impuso una multa de 30.000 euros a la Asociación de Funerarias por incumplir el artículo 1 de LDC. En la misma línea se sitúa el expediente R/550/02, Tanatorios Huesca; Interflora denuncia que Funerarias Alto Aragón S.A. y Tanatorio de Huesca S.A. habían pactado *“el precio que debían pagar las floristerías por la entrega de coronas, centros y ramos en sus establecimientos con el pretexto de sufragar los costes adicionales que tales entregas suponían”*<sup>110</sup>. En cuanto al mercado de seguros de decesos, hablamos del expediente R/317/92, seguros de decesos de Valladolid<sup>111</sup>, por el que se condenaba a diversas compañías de seguros que operan en la provincia y a Unespa como autoras de varias prácticas restrictivas de la competencia (un acuerdo para no contratar seguros de decesos por una suma asegurada inferior a 58.000 pesetas así como la difusión mediante la Asociación Profesional del Sector de una recomendación para que se utilizaran criterios uniformes en el cálculo de las primas).

En el caso de Andalucía, ningún expediente de la ACREA fue por una conducta del artículo 1.1.a) de la LDC.

---

<sup>109</sup> Véase la resolución del TDC en la siguiente página web <https://www.cnmec.es/expedientes/55102>.

<sup>110</sup> Resolución del TDC sobre el expediente 550/02, Tanatorios Huesca. Véase la página web de la CNMC <https://www.cnmec.es/expedientes/55002>.

<sup>111</sup> Véase la resolución del TDC en la siguiente página web <https://www.cnmec.es/expedientes/31792>.

### **2.3.2. La limitación y/o control de la producción**

La limitación o control de la producción y/o distribución se basa en el control de la producción de un bien afecto, en este caso, al mercado fúnebre, o de alguno de sus servicios, consiguiendo que los operadores que no estén en el mercado, tengan dificultades para acceder a este. Se trata de una práctica anticompetitiva con muy poca presencia en los expedientes del sector funerario. Existen algunas resoluciones de ambos organismos donde, según la instrucción de la Dirección de Competencia o del DI, se estaba incurriendo en esta conducta regulada por el artículo 1.1.b) de la LDC. Sin embargo, solo encontramos un expediente resuelto con sanción por esta práctica: R/404/97-Servicios funerarios de Madrid<sup>112</sup>, por acuerdo entre la Empresa Mixta de Servicios Funerarios de Madrid S.A. (EMSFMSA) y la Asociación de Empresas de Piedra y Mármol (AEPYM), para el control de la producción de las inscripciones de lápidas y fabricación de nichos en los cementerios de Madrid. Sin embargo, nunca fue el motivo principal de los expedientes sancionadores del sector fúnebre. Por otro lado, al igual que la fijación de precios, no ha sido una conducta sancionada por la ACREA en este sector.

### **2.3.3. El reparto de mercado y/o de fuentes de aprovisionamiento**

Supone otra alternativa para alcanzar el objetivo principal de las conductas colusorias, incrementar los precios. Es, después de la fijación de precios, la conducta más habitual en este sector en referencia al artículo 1 de la LDC. Como hemos mencionado, la mayoría de las infracciones del artículo 1 las encontramos en los expedientes del TDC, como la R/440/98, Funerarias Tenerife<sup>113</sup>, de 28 de septiembre de 1999, que se cerró con una sanción a la Asociación de Pompas Fúnebres de Santa Cruz de Tenerife, por acordar el reparto del mercado mediante un “turno de guardia” rotativo semanal, por el cual la empresa funeraria asignada asumía la gestión exclusiva de los servicios funerarios de los fallecimientos en determinados centros hospitalarios durante ese intervalo de tiempo.

---

<sup>112</sup> Véase la resolución del TDC en la siguiente página web <https://www.cnmc.es/expedientes/40497>.

<sup>113</sup> Véase la resolución del TDC en la siguiente página web <https://www.cnmc.es/expedientes/44098>.



Esta situación daba a las empresas funerarias de la Asociación la posibilidad de poder actuar como monopolista en el turno que le correspondía, funcionando con exclusión de la competencia. De esa forma, podían cobrar los precios a convenir y distorsionar la competencia de manera prolongada.

Otra situación similar se produjo con el expediente R/338/93, Funerarias del Ampurdán<sup>114</sup>, de mayo del 1994, cuya denuncia de la "Funeraria Empordanesa" se formuló contra el "Centre Hospitalari de L'Alt Empordà" (Hospital Comarcal de Figueres) y una serie de empresas funerarias de la localidad, asegurando la empresa denunciante que se adulteraba la libre competencia mediante el reparto del mercado, puesto que el hospital y las seis funerarias del municipio se pusieron de acuerdo para establecer un turno de recogida de cadáveres y restos, de manera que cada una de las empresas actuaba en exclusividad como monopolista durante dos meses al año, y en relación con dichos servicios que representaban hasta el 45% de las defunciones que se producían en la localidad.

También podríamos encajar en este artículo 1.1.c) de la LDC el expediente 613/03, Servicios funerarios La Gomera, donde los "*Servicios Especiales La Gomera denunció al Excmo. Cabildo Insular de la Gomera por adjudicar a Mapfre Guanarteme, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A. un contrato relativo a una póliza de seguros de decesos para todos los vecinos de la isla de la Gomera*"<sup>115</sup>. Además de corroborar la existencia de abuso de posición de dominio, el SDC decretó que se estaban repartiendo el mercado de servicios funerarios de la isla con las empresas colaboradoras. El Cabildo aseguraba que ningún residente iba a soportar el coste del sepelio, pero gracias a esos contratos, las funerarias colaboradoras ingresarían en un plazo de 30 días los gastos que conllevase la prestación del servicio, mientras que las empresas que no firmasen el pacto tenían que hacer pagar a los familiares por adelantado, quienes sabían que iban a recibir la devolución por parte del Cabildo en un plazo superior a los 30 días.

---

<sup>114</sup> Véase la resolución del TDC en la siguiente página web <https://www.cnmc.es/expedientes/33893>.

<sup>115</sup> Véase la resolución del TDC en la siguiente página <https://www.cnmc.es/expedientes/61306>.

Estos clientes incurrirían en mayores costes de gestión y terminarían por elegir los servicios de Mapfre Guanarteme, lo que se convierte en una situación discriminatoria para las empresas no colaboradoras, porque se terminaría distribuyendo el mercado únicamente para las colaboradoras de la aseguradora.

Por otro lado, entre las resoluciones de la ACREA, encontramos el expediente S/04/2020, Tanatorios Úbeda<sup>116</sup>, consistente en el reparto del mercado de servicios de tanatorio-velatorio del municipio de Úbeda por parte de Funeraria Soria CB y Tanatorio Ciudad de Úbeda S.L.

### **2.3.4. La aplicación de condiciones desiguales**

La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, es una práctica muy poco recurrente en el sector funerario, al igual que las reguladas por los artículos 1.1.b) y 1.1.e) de la LDC. Únicamente ha sido objeto de infracción en el expediente S/0643/18, Tanatorios Nules<sup>117</sup>, de la CNMC, donde el denunciante alega que las condiciones para el reembolso de los gastos de tanatorio son distintos para las operadoras que no están integradas en la póliza de seguros de decesos de las aseguradoras Mapfre y Familiar de Seguros Active S.A. (FSA). En el caso de Andalucía, tampoco se asocian expedientes a esta práctica anticompetitiva.

Por último, sobre la casuística dispuesta en el artículo 1.1.e) de la LDC, no se recogen expedientes de esta práctica en los organismos, a excepción de aquellos donde se analizan conductas restrictivas del artículo 1 de forma general.

Por otra parte, la CNMC también es consciente que se pueden dar “algunos acuerdos entre empresas que, aunque cumplirían los requisitos del artículo 1

---

<sup>116</sup> Véase la resolución del Consejo en la siguiente página web de la ACREA <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/defensa-de-la-competencia/expedientes-y-resoluciones>.

<sup>117</sup> Véase la resolución del Consejo en la siguiente página <https://www.cnmc.es/expedientes/s064318>.

de la Ley 15/2007, no son sancionables porque se considera que tienen efectos favorables para los consumidores, mejoras en la producción, la distribución o la comercialización o que fomentan el progreso técnico”<sup>118</sup>. De esta forma, el artículo 5 de dicha Ley dispone la existencia de conductas de menor importancia que no afectan de manera significativa a la competencia, las cuales se regulan en el Reglamento de Defensa de la Competencia<sup>119</sup>. Este Reglamento se elaboró como marco normativo complementario a la Ley 15/2007<sup>120</sup>, ya que se abordan cuestiones fundamentales de desarrollo de dicha Ley; relativas a “los procedimientos, el tratamiento de las conductas de menor importancia y el sistema de clemencia o exención y reducción de multa a aquellas empresas que colaborasen en la lucha contra los cárteles”.

#### **2.4. Actuaciones contra el abuso de posición dominante**

A pesar de no estar concretado o definido en la normativa comunitaria o nacional, la posición dominante o de dominio es un comportamiento prohibido por el artículo 102 del TFUE. Pero, para aclarar el término, es necesario mencionar que una posición dominante en un mercado o sector no se trata de una conducta prohibida por la política de competencia; cuando se abusa de esa posición de poder para distorsionar la competencia sí se está incurriendo en una práctica anticompetitiva y prohibida. Para la Comisión Europea<sup>121</sup>, adquiere una especial importancia el poder de mercado, a través del cual una empresa tiene la capacidad de mantener esos precios más elevados que los competitivos durante un tiempo prolongado. Esta posición se evidencia en un pequeño, aunque permanente y significativo, aumento de los precios en los mercados<sup>122</sup>. Además de la imposición de los precios,

---

<sup>118</sup> Véase la página web de la CNMC sobre conductas anticompetitivas <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/competencia/conductas-anticompetitivas>.

<sup>119</sup> Artículo 1 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia. Capítulo I, pág. 9.

<sup>120</sup> Según lo dispuesto en la disposición final segunda de esta Ley sobre la habilitación normativa.

<sup>121</sup> Véase la web del Parlamento Europeo <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/82/la-politica-de-competencia>.

<sup>122</sup> Véase la página web de la Cátedra de Política de Competencia <http://congreso.us.es/catedrapc/abuso-de-posicion-de-dominio-desafio-permanente-a-las-autoridades-de-regulacion-de-la-competencia/>.

existen también otras formas de corroborar un abuso de posición dominante<sup>123</sup>:

- 1) cuando se aplican condiciones desiguales para prestaciones equivalentes en los acuerdos comerciales.
- 2) cuando la ejecución de un contrato queda subordinado al consentimiento de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza, no guarden relación con el objeto del contrato.
- 3) la negación de manera injustificada a satisfacer la prestación de servicios o la limitación de la producción, distribución y desarrollo técnico. Siendo así, la empresa tendría la potestad de poner a unos competidores en desventaja frente a otros, por lo que tiene la capacidad de alterar la competencia.

Las autoridades de competencia, a la hora de analizar un expediente para delimitar si una empresa goza o no de posición de dominio, tienen en cuenta una serie de elementos acerca del mercado y el comportamiento que toma la empresa. Realizan una valoración de su cuota de mercado, si existen o no barreras de entrada significativas y el poder compensatorio o de negociación de la demanda<sup>124</sup>. Todo ello para contrastar, primero, la existencia de una posición dominante en el mercado, y segundo, y más importante, si está siendo abusiva dicha posición de poder. Ambos criterios deben darse para certificar el abuso de posición dominante.

El abuso de posición de dominio es la principal conducta prohibida que se produce en el sector funerario. De los 48 expedientes del organismo nacional sobre la defensa de la competencia en el sector, el 31,25% son referentes a conductas recogidas en el artículo 2.2. de la LDC.

Especificando sobre el tipo de conducta investigada, la práctica regulada por el artículo 2.2.a) es causa principal en 3 de los 15 expedientes, también son 3 los expedientes sobre el artículo 2.2.c) y en el resto se analiza un abuso de posición de dominio de forma genérica. En el caso de la ACREA, hasta un 75% de sus expedientes sancionadores en el sector son a causa de estos

---

<sup>123</sup> Regulado en el artículo 2.2. de la LDC.

<sup>124</sup> Resolución del expediente SAN 1/2015 TANATORIOS VINALOPÓ, de la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana (CDCCV). También se expone lo mismo en la resolución del expediente S/05/2020 Tanatorios Los Gallardos, de la ACREA, página 35.

comportamientos, donde predomina la negativa injustificada de satisfacer las demandas de prestación del servicio de tanatorio (hasta en 10 casos), seguido de la imposición de precios u otras condiciones (4 expedientes) y la aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes (2 expedientes). Estas prácticas, correspondientes a los apartados c), a) y d), respectivamente, del artículo 2.2. de la LDC, serán comentadas en las resoluciones que se exponen a continuación. En los tres primeros casos investigaron la aplicación general del abuso de posición dominante y, seguidamente, se analizan los expedientes que se asocian a las circunstancias descritas en sus distintos apartados.

- ***Expediente 650/08 Funerarias Baleares, de la CNMC.***

Fue el último expediente del sector funerario que se acogió al artículo 6 de la derogada Ley 16/1989, el cual regulaba el abuso de posición dominante. La Asociación de Agencias Funerarias de Baleares y los Servicios de Pompas Fúnebres Sóller S.L. presentaron denuncia contra el Ayuntamientos de Palma y su Empresa Funeraria Municipal (EFMSA), y el Ayuntamiento de Sóller, por ejercer esta una posición dominante en la prestación de servicios de cementerio en Palma de Mallorca y Marratxi. El Consejo certificó que las medidas adoptadas por el Ayuntamiento respecto a EFMSA suponía una estrategia de la corporación para mantener en exclusividad la prestación del servicio y protegerse así de otros competidores reales o potenciales que desearan realizar servicios funerarios en Palma de Mallorca. No existían más operadoras con licencias del Ayuntamiento de Palma para operar en la ciudad y, a las operadoras que intentaban realizar la prestación en otro cementerio, como el de Marratxi (gestionado por EFMSA), se le dificultaba la entrada. La empresa gestionaba el único cementerio (con crematorio y tanatorio) en Palma de Mallorca y el cementerio de Bon Sosec (con el único tanatorio) en Sóller, por lo que EFMSA tenía posición dominante en el mercado de servicios mortuorios de Palma.

- ***Expediente S/DC/0595/16 Funerarias Agrupadas Albacete, de la CNMC.***

La denuncia fue contra Funerarias Agrupadas de Albacete (UTE), que engloba a varias operadoras de la provincia, y la Gerencia Territorial del Ministerio de Justicia en Castilla la Mancha.

Se produce por el presunto abuso de posición dominante que ejerce la UTE gracias al contrato firmado con la Gerencia en 2014, en virtud del cual fue adjudicataria del servicio de recogida y traslado judicial de cadáveres en la provincia de Albacete. Según la denunciante, la UTE estaría utilizando su condición de prestadora en exclusiva para conseguir la contratación de otros servicios funerarios por parte de los familiares de los fallecidos. Tras analizar el caso, el Consejo dictaminó que no se habían observado las condiciones necesarias para resolver con sanción; ni posición dominante en el mercado de esa actividad ni un comportamiento abusivo de su posición, requisitos indispensables para aplicar el artículo 2.1. de la LDC. Por lo tanto, el caso quedó archivado.

- ***Expediente S/11/2015 Cementerio Parque Andújar, de la ACREA***

La Funeraria Rivero S.L. denunció al Ayuntamiento de Andújar y las entidades Cementerio Parque Andújar S.A., Inversiones Funerarias Andaluzas S.L. (INFUAN) y Mapfre Familiar, Compañía de Seguros y Reaseguros S.A. Cementerio Parque Andújar S.A. es concesionaria del servicio del cementerio municipal de Andújar, gracias a la adjudicación de un contrato de obra pública, a través del cual, y según el denunciante, la empresa estaba siendo favorecida por las condiciones establecidas en el contrato de concesión municipal. Alega además que el Ayuntamiento podría estar compensando con dinero público la diferencia entre el beneficio obtenido y el que estaba previsto en el estudio de viabilidad realizado previa concesión, por lo que se estaría produciendo una distorsión de la competencia. El denunciante considera que el hecho de poder restablecer el equilibrio económico gracias a la concesión, le otorga

a la entidad Cementerio Parque Andújar una posición ventajosa frente a los otros dos tanatorios de la ciudad. Sin embargo, el Consejo dispuso que la utilización de una cláusula administrativa, de restablecimiento del equilibrio económico, no tenía por qué constituir una conducta restrictiva a la competencia, salvo que fuese un uso desviado de la cláusula, con la intención de ejercer un abuso de esa posición. De forma explícita, el Consejo sostenía que *“ni en la denuncia ni en la documentación aportada se manifiesta que CEMENTERIO PARQUE ANDÚJAR, S.A., haya orientado su conducta a imponer condiciones, a establecer limitaciones o a minorar en modo alguno la capacidad de competir de las restantes empresas con las que comparte el mercado de servicios funerarios en Andújar”*<sup>125</sup>.

- ***Expediente S/09/2021, Tanatorio de Encinasola, de la ACREA***

La entidad Tanatorios de Huelva denunció que el tanatorio de Encinasola les había impuesto unos precios no equitativos en los servicios prestados en sus instalaciones, lo que constituía un abuso de dominio por vulnerar el artículo 2.2.a) de la LDC. La denunciante afirmó que el tanatorio de Encinasola facturó el precio de sala velatorio durante el periodo del estado de alarma, cuando dicho servicio no se había prestado porque no era posible realizarlo de conformidad con las prohibiciones recogidas en la Orden SND/298/2020. Tanatorios de Huelva ya había realizado con anterioridad a la llegada del estado de alarma la prestación del servicio en el tanatorio de Encinasola, pero en esta ocasión, el cobro del mismo no estaba justificado según la denunciante. Además, al ser el único tanatorio de la localidad y tener el control del 100% de la cuota de mercado en ese territorio, el abuso de posición podía ser una conducta evidente. Aun así, una vez analizada la información aportada por la denunciante y el DI, el Consejo consideró que no se observaba que la política de precios del

---

<sup>125</sup> Resolución del expediente S/11/2015 Cementerio Parque Andújar, de la ACREA, página 11. Véase <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/defensa-de-la-competencia/expedientes-y-resoluciones>.

tanatorio no estuviera justificada objetivamente o fuera desproporcionada y, por tanto, no existían indicios suficientes para determinar una posible infracción del artículo 2 de la LDC.

Acerca de las infracciones del artículo 2.2.a) de la LDC, encontramos más expedientes de la ACREA que de la CNMC. Los primeros expedientes de la ACREA sobre el sector analizaron esta conducta, y acabaron en sanción. Dichos expedientes son *S/12/2012, Tanatorios de Huelva* y *S/15/2014, Tanatorios de Huelva S.L.* En ambos, el CCA dictaminó que la política de precios y descuentos de la entidad Tanatorios de Huelva no parecía ser aplicada de manera objetiva, transparente e indiscriminada para todos sus clientes, puesto que algunos de los demandantes de servicios habían pagado unos precios muy superiores en comparación con los facturados a otras empresas<sup>126</sup>.

- ***Expediente S/05/2020, Tanatorio Los Gallardos, de la ACREA***

COLLYFER S.L. interpuso una denuncia a PADILLA E HIJOS S.L., propietario del tanatorio de la localidad Los Gallardos, por negarse al alquiler de su sala de velatorio, sin justificación alguna y de forma reiterada. Además de tener disponibles las dos salas de velatorio en los días que se había intentado alquilar anteriormente, en este caso terminó siendo PADILLA E HIJOS S.L. quien llevó a cabo la totalidad de los servicios de la persona fallecida para la que COLLYFER S.L. había solicitado la sala. Lógicamente, esta conducta prohibida por el artículo 2.2.c) de la LDC refuerza el abuso de la denunciada, por ser el único oferente para esta actividad en el municipio y aprovecharse de su posición para ejercer un monopolio sobre los servicios funerarios del mismo. Por ende, el expediente se cerró con la acreditación del abuso de posición y su correspondiente multa.

Otros muchos expedientes de la ACREA que estaban ligados a esta circunstancia descrita por el artículo 2.2.c) de la LDC han sido *S/12/2015*,

---

<sup>126</sup> Resolución S/15/2014, Tanatorios de Huelva S.L., página 32. Véase la resolución en la página web <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/defensa-de-la-competencia/expedientes-y-resoluciones>.



*Tanatorio de Pedrera; S/02/2018, Grupo Funeser ASV; S/03/2018, Parque Cementerio Fuengirola; S/01/2021, Tanatorios Provincia de Huelva o S/08/2021, Tanatorio Fernán Núñez.* Por parte de la CNMC, los últimos expedientes asociados a esta casuística son *SAMAD/12/2010, Tanatorios Coslada y SAMAD/01/2016, Cementerios de Leganés.*

En general, la actividad de velatorio provoca numerosos conflictos entre operadoras por esta conducta, repercutiendo en el interés público y la competencia efectiva. Por ello, hasta el Tribunal Supremo ha tenido que intervenir en numerosas ocasiones, y en una de sus últimas sentencias,<sup>127</sup> decidió desestimar el recurso de casación y ordenó al Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura dictar una nueva resolución que declarase el abuso de posición dominante en el que había incurrido la denunciada, acorde a lo dispuesto en el artículo 2.2.a) y c) de la LDC. Las trabas que suponían esta actividad, bien por la regulación del sector o por otra normativa de rango superior, ha sido siempre objeto de análisis de los distintos organismos de competencia. Por ejemplo, la Autoritat Catalana de la Competència (2016) especificó que, en los municipios catalanes, *“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”*.

## **2.5. Actuaciones sobre las concentraciones económicas**

Otra labor importante de las autoridades en el ámbito de defensa de la competencia es el control de las concentraciones económicas. Esta situación queda regulada en el artículo 7 de la LDC, y se trata de *“un cambio estable*

---

<sup>127</sup> STS 2567/2016, 9 diciembre 2016, por el recurso de casación número 731/2014 interpuesto por Tanatorio Sierra de San Pedro, S.L. contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en fecha 28 de enero de 2014 en el recurso contencioso-administrativo número 289/2012.

*del control de la totalidad o parte de una o varias empresas como consecuencia de*<sup>128</sup>:

- a) La fusión de dos o más empresas anteriormente independientes, o*
- b) La adquisición por una empresa del control sobre la totalidad o parte de una o varias empresas.*
- c) La creación de una empresa en participación y, en general, la adquisición del control conjunto sobre una o varias empresas, cuando éstas desempeñen de forma permanente las funciones de una entidad económica autónoma”.*

Es una labor de la que se encarga de forma exclusiva la CNMC y, como veremos, supone un hecho cada vez más habitual en el sector. Para concretar un proceso de concentración, es necesario que la CNMC autorice dicha operación tras un exhaustivo análisis económico del mercado basado en la estimación y proyección de las cuotas de mercado y cálculo del volumen de negocios<sup>129</sup>, entre otros<sup>130</sup>. El organismo realiza el control de las operaciones de concentración mediante dos fases bien definidas; una primera fase donde se llevan a cabo los actos de instrucción y solicitud de información una vez que la empresa notifica correctamente la operación y el Consejo decide si se autoriza (con o sin compromisos) o si requiere un análisis más exhaustivo.

Hasta hace 5 años, la mayoría de estas operaciones eran aprobadas durante esta fase<sup>131</sup>. La segunda fase corresponde con un estudio más detallado del mercado que incluye la consulta a terceros implicados.

Llegados a este punto, es la empresa compradora quien propone una serie de compromisos y en el caso de no ser suficientes a juicio del Consejo, el órgano puede exigir condiciones que, o bien completen los compromisos o los sustituya. Las empresas deben notificar siempre a la CNMC de una operación de concentración, de modo que generalmente se paraliza el proceso de adquisición hasta que lo autoriza el Consejo.

---

<sup>128</sup> Artículo 7 de la LDC. Capítulo II de la defensa de la competencia.

<sup>129</sup> Artículos 4 y 5 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia. Capítulo II, pág. 11.

<sup>130</sup> Artículo 10 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Capítulo II, pág. 7.

<sup>131</sup> En 2017, la CNMC concretó que para el año anterior resolvieron un total de 102 operaciones de concentración, de las que 96 fueron autorizadas en primera fase sin compromisos y solo 5 con compromisos. Véase la siguiente página de la CNMC <https://blog.cnmc.es/2017/04/25/vigilamos-las-concentraciones/>.

Además, este procedimiento de control se considera de obligatorio cumplimiento, según lo dispuesto en el artículo 8 de la LDC, cuando se cumpla una de estas dos situaciones:

- La empresa resultante, como consecuencia de la concentración, consigue o incrementa una determinada cuota de mercado, siendo en el supuesto general del 30% del mercado relevante del producto/servicio o del mercado geográfico definido (art. 8.1.a).
- Se alcanza un determinado volumen de negocios global que supone que la facturación conjunta en el último ejercicio contable supera los 240 millones, siempre que al menos dos de los partícipes realicen individualmente un volumen de negocios superior a 60 millones de euros en España (art. 8.1.b).

De los 21 expedientes analizados por la CNMC, la circunstancia que más se repite en los procedimientos de control de las concentraciones es la recogida en el artículo 8.1.a) acerca de la cuota de mercado y referente a la adquisición de control exclusivo. La otra casuística, sobre el volumen de negocios (art. 8.1.b), únicamente se reconoce en el expediente C/0370/11 MAPFRE/ ACCIONISTAS SINDICADOS/FUNESPAÑA, referente a la adquisición de control conjunto<sup>132</sup>.

El seguimiento y control de los procesos de concentración empresarial en el sector no es una novedad para la autoridad de competencia nacional, aunque sea más frecuente en estos últimos años como vimos en el gráfico 4. En ese sentido, los informes N-04045 y N-04046 remitidos por el SDC fueron algunos de los primeros casos de concentración en el sector, y en ellos se utiliza la misma metodología para analizar las operaciones de concentración llevadas a cabo por el grupo Inversiones Técnicas Urbanas, S.L. (INTUR); en

---

<sup>132</sup> La CNMC especifica que los umbrales de notificación (cuota de mercado o volumen de negocios) se configuran sobre la base de la relevancia que tienen estas operaciones para los mercados a los que afecta el nivel de concentración (control exclusivo) o para la economía española en general (control conjunto). Véase para más información la página web de la CNMC <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/competencia/concentraciones#informacion-general>.

el primer informe con la compra de Service Corporation International Spain, S.L. (SCI SPAIN)<sup>133</sup>, y en segundo lugar Euro Stewart España, S.L. (ESE).

En ambos casos, el procedimiento consistió en conocer algunos datos de las empresas en cuestión tales como el volumen de facturación anual, delimitar los mercados relevantes donde puede operar la empresa compradora, así como indagar en la existencia de posibles cláusulas de no competencia u otro tipo de pactos que desvirtúen las reglas del sector. El estudio de los mercados llevó al SDC a establecer diferencias según el producto entre el mercado de prestación de servicios funerarios y el mercado de la prestación de servicios mortuorios (en los que se incluyen incineración o inhumación). En cuanto al mercado geográfico, algo más complejo de definir por los elementos cualitativos que lo engloban, el SDC determinó que los mercados de servicios funerarios y de incineración podían alcanzar una dimensión provincial generalmente, o incluso autonómica, sin problema por abarcar extensiones geográficas más reducidas. Finalmente, tras corroborar los niveles de precio y las cuotas de mercado provinciales y autonómicas de INTUR después de la operación, el SDC valoró positivamente la entrada del grupo al sector para el primer caso, por el impulso de la modernización de instalaciones de tanatorio que ello podía suponer, y decidió que no se debía considerar esa transacción como un peligro para el mantenimiento de la competencia. Sin embargo, con la operación remitida en el informe N-04046, el SDC estimó recurrir al Tribunal de Defensa de la Competencia para investigar el caso en profundidad, pues ya había adquirido excesiva posición en ciertos mercados como el de prestación de servicios funerarios en La Rioja y Aragón (en torno al 60-70% y al 30-40%, respectivamente). Además, lo que fue determinante en esta decisión del SDC es la posición de dominio absoluto que había tomado INTUR en el mercado de servicios de incineración en las Palmas, así como el aumento de la cuota de poder del otro mercado en ciertos ámbitos geográficos.

Posteriormente, con la creación de la CNC, las actuaciones de concentración en el sector se sucedieron con mayor frecuencia, y más aún con la renovación del organismo mediante la llegada de la CNMC.

---

<sup>133</sup> Con la constitución de la compañía en 2001, INTUR adquiere el 85% del capital social de SCI SPAIN y posteriormente, en 2003, se hace con el 15% restante.

En los últimos 5 años, hasta un total de 18 expedientes sobre procesos de concentración en el sector han sido resueltos, los cuales aparecen en la tabla 11.

**Tabla 11. Resoluciones de la CNMC sobre concentraciones (2017-2022)**

<b>Expedientes</b>	<b>Fecha</b>	<b>Umbral notif.</b>
C/0880/17 - OTTP / MEMORA	07/09/2017	Art. 8.1a LDC
C/0908/17 - MÉMORA / FUNERARIA MIRANDA	14/12/2017	Art. 8.1a LDC
C/0928/18 - GRUPO CATALANA OCCIDENTE/SOCIEDADES ADQUIRIDAS	12/04/2018	Art. 8.1a LDC
C/0964/18 - MÉMORA-SERFUNTAN	26/07/2018	Art. 8.1a LDC
C/1044/19 - MÉMORA / MONTERO	30/07/2019	Art. 8.1a LDC
C/1162/21 - ALBIA/JORDIAL	16/02/2021	Art. 8.1a LDC
C/1155/20 - FUNESPAÑA/ALIANZA CANARIA	02/03/2021	Art. 8.1a LDC
C/1167/21 - ALBIA / TANATORIOS MOSTOLES	20/04/2021	Art. 8.1a LDC
C/1178/21 - ELYSIUS/JUANALS	20/04/2021	Art. 8.1a LDC
C/1191/21 - MEMORA / IRACHE	11/05/2021	Art. 8.1a LDC
C/1086/19 - SANTA LUCÍA / FUNESPAÑA	07/09/2021	Art. 8.1a LDC
C/1151/20 - MEMORA / REKALDE / IRACHE	14/09/2021	Art. 8.1a LDC
C/1267/22 - FUNESPAÑA/FUNERARIA SAN VICENTE	24/01/2022	Art. 8.1a LDC
C/1270/22 - ALBIA / TANATORIO LA PAZ	28/01/2022	Art. 8.1a LDC
C/1271/22 - ALBIA / TANATORIO DE MARIN	28/01/2022	Art. 8.1a LDC
C/1264/22 - ELYSIUS / JUANALS	02/02/2022	Art. 8.1a LDC
C/1275/22 - FBLAUX / FUNCANTABRIA	16/02/2022	Art. 8.1a LDC
C/1272/22 - ALBIA/FUNERARIAS CANARIAS	23/02/2022	Art. 8.1a LDC

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la CNMC en su web a 01/03/22.

A finales de 2018 se anunció una fusión entre Albia (filial de Santalucía) y Funespaña (filial de Mapfre), estimándose que el nuevo grupo alcanzaría una cuota de mercado que lo convertiría en la principal empresa funeraria española y la décima a nivel mundial, con un volumen de facturación cercano a los 200 millones de euros anuales<sup>134</sup>.

<sup>134</sup> Tomando como referencia el último dato que se dispone del volumen de facturación total (año 2019), si las expectativas se cumpliesen, el grupo alcanzaría una cuota de mercado del 13% aproximadamente.

La CNMC se pronunció sobre el caso a través del expediente C/1086/19 Santa Lucía/ Funespaña<sup>135</sup>, donde aseguró que iniciaría *“la segunda fase del procedimiento conforme al artículo 57.2 c) de la LDC, por considerar que la citada operación de concentración puede obstaculizar el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados nacionales de seguro de decesos y de prestación minorista de servicios funerarios integrales, así como en diversos mercados mayoristas de infraestructuras funerarias, de ámbito local”*. En esta resolución, la autoridad de competencia nacional reitera que *“en lo que al mercado asegurador de deceso se refiere, la empresa resultante podría estar en condiciones de elevar los precios y modificar la calidad de los servicios funerarios de forma arbitraria e injustificada a aseguradoras ajenas a su grupo, en aquellos mercados locales donde cuente con una importante infraestructura propia”*.

Tras analizar los obstáculos a la competencia que podía suponer esta operación, la CNMC decidió autorizarla con condiciones, y una de ellas significaba la renuncia de Mapfre a su participación del 25% en la empresa resultante. Según lo explicado en el pliego de concreción de los hechos, la operación tendría efectos muy adversos a la competencia, ya que la entidad resultante se convertiría en monopolista en los mercados mayoristas de tanatorio en 157 municipios, de crematorio en 35, y de cementerio en 14. Además, tendría elevadas cuotas sobre los mercados de tanatorio en 217 municipios, en 51 de crematorio y también en 14 municipios de cementerio. Gracias a esa circunstancia, tendría la capacidad y el incentivo suficiente para dificultar el acceso al mercado, endurecer las condiciones comerciales y/o deteriorar la calidad de los servicios prestados por la falta de competencia en estos municipios. Finalmente, en el último trimestre de 2021, Santa Lucía y Mapfre comunicaron a la CNMC que no llevarían a cabo la fusión dadas las condiciones que se les había impuesto.

En una de las últimas operaciones de concentración, la CNMC también permitió a Mémora adquirir, con condicionantes, las empresas Rekalde e Irache, para que no alterasen la competencia de los mercados funerarios del País Vasco y Navarra. Hablamos de la resolución del expediente C/1151/20

---

<sup>135</sup> Véase la página web de la CNMC <https://www.cnmc.es/expedientes/c108619>.

Mémora/Rekalde/Irache<sup>136</sup>. En esta ocasión, Mémora notificaba su intención de adquirir las sociedades Rekalde e Irache, ambas prestadoras de servicios funerarios, tanatorio, crematorio y gestión de cementerios en diversas localidades de Guipúzcoa y Navarra. El Consejo destacaba la fuerte presencia que alcanzaría Mémora en estas comunidades, dado que ya contaba con 4 tanatorios, un crematorio y un cementerio en Guipúzcoa, 2 tanatorios en Álava y hasta 5 tanatorios en Navarra. Su intención es claramente expandirse por los mercados minoristas locales de estos territorios, y por ello el Consejo afirmaba que *“considerando ambas CCAA afectadas por la operación, MEMORA adquirirá cuotas del 100% en los mercados mayoristas de tanatorio en 20 municipios, de crematorio en 5 municipios y de cementerio en 15 municipios en los que no estaba presente”*<sup>137</sup>. La DC advertía de una posición de dominio indiscutible en estos mercados que podía favorecer la discriminación de precios a terceras funerarias, cosa que ya venía haciendo Rekalde de manera habitual, así como la negación a prestar servicios en sus instalaciones. A pesar de ello, la operación fue autorizada con los compromisos por parte de Mémora de desinvertir en San Sebastián y Zarauz y cerrar las instalaciones de Irache en las localidades navarras de Santesteban y Elizondo, todo ello en un plazo de pocos meses.

Para terminar este apartado, se expone lo sucedido en el expediente C/0370/11 MAPFRE/ACCIONISTAS SINDICADOS/FUNESPAÑA. La aseguradora Mapfre junto a unos accionistas de la entidad querían hacerse con el control conjunto de Funespaña, y para ello el contrato de los accionistas incluía un pacto de no competencia por el cual acordaban no tener intereses en negocios de competidores de cualquiera de las ramas en las que operaba Funespaña. La Dirección de Investigación de la CNC dispuso que esta notificación se adecuaba correctamente al artículo 56.1.b) de la LDC, y consideró que la operación no suponía una amenaza para la competencia efectiva de los mercados afectados porque la participación de las partes en estos mercados era poco relevante. El Consejo ratificó lo expuesto por la Dirección y decidió autorizar la concentración. Resulta curioso ver como, siguiendo las memorias

---

<sup>136</sup> Véase la página web de la CNMC <https://www.cnmc.es/expedientes/c115120>.

<sup>137</sup> Propuesta de resolución en segunda fase del expediente C/1151/20 Mémora/Rekalde/Irache, página 35.

anuales que publica la CNMC, uno de los grupos empresariales con mayor número de operaciones de concentración es Mémora, que en los últimos años se ha hecho con una cuota de mercado en torno al 70% en regiones de Castilla León o País Vasco<sup>138</sup>.

### **3. La promoción de la competencia**

En cierto modo, la promoción de la competencia es un método de prevención ante las conductas anticompetitivas, haciendo que las Administraciones y agentes económicos sean conscientes de las sinergias positivas que crea la competencia efectiva. Como afirmamos con anterioridad, otra de las funciones de la CNMC y los organismos autonómicos es promover la existencia de esa competencia efectiva, y ello pasa por elaborar informes, estudios de mercado y guías que ofrecen sugerencias y recomendaciones a las Administraciones y otros agentes en pro del bienestar de los consumidores. Se trata de una tarea que ya quedaba regulada en el artículo 26 de la LDC. La CNMC expone que, dichos informes, los cuales pueden ser propuestos a instancia o de oficio, así como tener carácter preceptivo y vinculante, intentan asesorar a las Administraciones Públicas para que incorporen en sus actuaciones las recomendaciones de la CNMC desde la óptica de promoción de la competencia efectiva y fomento de la regulación económica eficiente”<sup>139</sup>.

En su página web, la CNMC distingue entre estudios de mercado, informes y guías, dada la utilidad de cada uno para promocionar la competencia.

De los 50 estudios de mercado realizados por el organismo de competencia desde 1992, que consisten en el análisis en profundidad de una actividad económica o sector, no se recoge ninguno sobre el sector funerario. De los más de 200 informes sobre proyectos o anteproyectos normativos llevados a cabo desde 2008, el informe IPN 55/11, sobre el Anteproyecto de Ley sobre

---

<sup>138</sup> Informe y propuesta de resolución del expediente C/0964/18, Mémora/Serfuntan. Véase en la página web de la CNMC <https://www.cnmc.es/expedientes/c096418>.

<sup>139</sup> Véase la página web de la CNMC <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria/informes>.



Servicios Funerarios<sup>140</sup> de la extinta CNC, es el único informe sobre el sector funerario. Aunque la temática es diversa, los sectores más solicitados en estos informes consultivos se asocian a los servicios profesionales y sus colegios, el sector del transporte o la industria agroalimentaria.

De hecho, sólo 4 expedientes, recogidos en la tabla 12, se producen en el ámbito de la promoción de la competencia para el sector fúnebre, de los cuales 2 también están enfocados en garantizar la unidad de mercado.

**Tabla 12. Informes de la CNMC sobre la promoción de la competencia**

Nombre expediente	Tratamiento	Fecha
IPN 055/11-ANTEPROYECTO DE LEY SERVICIOS FUNERARIOS	Informe del Consejo	25/05/2011
UM/094/15-SERVICIOS FUNERARIOS. FUENGIROLA	Informe del organismo	30/12/2015
ICA 1/2014-TANATORIO AS BURGAS	Sentencia del TSJ. Recurso contra resoluciones CCAA	01/02/2016
UM/041/16-PATENTE CONSTRUCCIÓN FUNERARIA	Informe del organismo	10/05/2016

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la CNMC en su web a 05/03/22.

De los más de 160 informes normativos sobre anteproyectos y proyectos de normas emitidos por la ACREA, sólo se ha realizado uno sobre la mejora de la regulación; el informe N 14/2018, sobre el proyecto de Decreto de Orden por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria y se crea el Registro de Empresas Funerarias de Andalucía<sup>141</sup>.

En este informe, el CDCA hace un repaso a los principios de buena regulación a los que debe aplicarse el nuevo proyecto normativo, afirmando que se podrían estar vulnerando algunos principios y, por ello, recomienda al órgano proponente, la Consejería de Sanidad, “la revisión del preámbulo normativo

<sup>140</sup>“Informes sobre Proyectos Normativos (categorizados como IPN), que se realizan de manera consultiva a instancia de parte, cuando un organismo proponente remite al Departamento de Promoción un proyecto normativo en fase de borrador a fin de que sea analizado por la CNMC”. Tal y como define la CNMC en su página web <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria/informes>.

<sup>141</sup> Véase la página web de la ACREA <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/mejora-de-la-regulacion/informes-normativos>.

a los efectos de justificar suficientemente que la norma proyectada se adecua a todos y cada uno de los principios de buena regulación”<sup>142</sup>. Por ejemplo, el Consejo expone en el informe que la norma que se proyecta va en contra del artículo 17.4 de la LGUM, ya que la Consejería de Sanidad propone distintos regímenes de autorizaciones dependiendo de la actividad a realizar por los operadores<sup>143</sup>. Ello supondría un incremento de las trabas administrativas de forma innecesaria y desproporcionada y, por ende, una barrera de entrada para competidores potenciales, mermando la competencia de forma clara. Además de priorizar la simplificación administrativa, el Consejo resalta la importancia de definir adecuadamente las actividades, como la de traslado, con el objetivo de homogeneizar los conceptos de la norma.

Por otra parte, el Consejo valoraba positivamente que *“en la modificación reglamentaria planteada se habilita para realizar las prácticas de sanidad mortuoria a quienes dispongan de un certificado de profesionalidad que acredite la capacitación para el desempeño de las técnicas de tanatopraxia”*, una medida que acabaría con *“la reserva de actividad de las prácticas de conservación transitoria y embalsamamiento que actualmente existe en favor de los médicos forenses”*<sup>144</sup>.

Esta misma circunstancia había sido descrita en el informe IPN 55/11, de la extinta CNC, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Servicios Funerarios, puesto que dicha regulación propiciaba barreras de acceso relativas a la cualificación de los prestadores. En su día, la CNC también valoró de forma positiva el Anteproyecto de Ley, porque ayudaba a eliminar las barreras de entrada y las restricciones a la competencia del sector funerario, que se mantienen en la actualidad.

El Consejo también hace referencia a la cantidad de requisitos generales y particulares de las instalaciones de tanatorios, cementerios o crematorios, así como las numerosas características sobre féretros o vehículos fúnebres.

---

<sup>142</sup> Informe N 14/2018, sobre el proyecto de Decreto de Orden por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria y se crea el Registro de Empresas Funerarias de Andalucía, del CDCA. Página 21.

<sup>143</sup> Véase el cuadro de las págs. 24-25 en el informe N 14/2018, donde se recogen las numerosas autorizaciones que exige la Consejería.

<sup>144</sup> Informe N 14/2018, del CDCA. Página 40.

#### 4. La mejora de la regulación económica

La regulación económica es un instrumento de las Administraciones que, por un lado, “contribuye a incrementar el bienestar social cuando resuelve los fallos del mercado, pero en caso contrario, puede generar costes y distorsiones en la asignación de los recursos”<sup>145</sup>. Por ello, la actuación de las autoridades en materia de regulación económica debe ser precisa, justa y proporcionada, en la medida que la intervención no suponga entorpecer las actividades de los operadores. “Se debe regular en la medida necesaria para solucionar un problema y de forma proporcional, introduciendo las mínimas distorsiones posibles en el mercado”<sup>146</sup>, por lo que el objetivo primordial es conseguir la máxima eficiencia posible en la intervención pública sobre la normativa. En las instituciones europeas aparece la inquietud por mejorar la regulación económica a principios de siglo, con la publicación del *Libro Blanco de Gobernanza* y las *Directrices para la Evaluación de Impacto Regulatorio*<sup>147</sup>. Posteriormente, los esfuerzos por conseguir una regulación eficiente y de calidad se siguieron en la Agenda de Lisboa y Estrategia Europa 2020. En 2015, la CE también puso en marcha una serie de medidas centradas en la modernización de los mecanismos afectados por la regulación, entre las que se encontraban varias Directrices y Comunicaciones que profundizan en los mecanismos de participación del proceso regulador a todos los niveles (local, regional, nacional y europeo)<sup>148</sup>. Las iniciativas institucionales encaminadas a las prácticas de buena regulación en España comienzan a desarrollarse tras la Agenda de Lisboa, mediante los PNR<sup>149</sup>.

Actualmente, la mejora de la regulación es una tarea muy relevante para todos los sectores económicos, en tanto que posibilita un incremento de los niveles

---

<sup>145</sup> Guía para la mejora de la regulación económica en Andalucía, página 7.

<sup>146</sup> G-2019-01: GUÍA PARA CONSUMIDORES - PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE COMPETENCIA Y REGULACIÓN, página 58. Véase el siguiente enlace de la web de la CNMC [https://www.cnmc.es/sites/default/files/3411072\\_13.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/3411072_13.pdf).

<sup>147</sup> Página 3 del ensayo Martínez, Riscos y Palma (2020). “Evaluación de la regulación en Andalucía a través del índice de calidad de la regulación (ICR). (2013-2016). *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 38-I, págs. 1-16.

<sup>148</sup> Página 4 del ensayo Martínez, Riscos y Palma (2020).

<sup>149</sup> Los Programas Nacionales de Reformas se tratan de programas de carácter anual que detallan las políticas específicas que cada país aplicará para impulsar el crecimiento y el empleo y prevenir o corregir desequilibrios, además de sus planes concretos para cumplir las recomendaciones propuestas y las normas presupuestarias generales.

de productividad, y favorece así el crecimiento económico, la creación de empleo y la inversión productiva. Así lo interpreta Álvarez Suárez (2017)<sup>150</sup>, quien afirma que las medidas asociadas a la mejora de la regulación producen un gran impacto en términos de crecimiento del PIB y empleo, dado que se “crean condiciones más favorables para la inversión, al incrementar la seguridad jurídica y la reducción de cargas administrativas, fomenta la competencia y promueve el crecimiento económico”.

Los beneficios de una regulación eficiente son evidentes, sobre todo tomando como referencia la estimación del PNR (2016) sobre la aplicación de la LGUM para la economía española a largo plazo. A través del modelo macroeconómico de simulación REMS, se cuantifican los efectos de distintas reformas normativas, y el impacto de la Ley 20/2013 sobre el PIB, estimándose un crecimiento del 1,6% en 10 años, así como un incremento del empleo del 0,85%. En dicho Programa, también se alega sobre la unidad de mercado que, mediante el Plan de Racionalización normativa<sup>151</sup>, era necesario seguir avanzando en la adaptación de la normativa estatal, para continuar eliminando requerimientos, cargas y barreras en el ámbito de los servicios funerarios<sup>152</sup>, entre otros.

Recientemente, la CE<sup>153</sup> argumentaba que, en España y especialmente Andalucía<sup>154</sup>, existe un elevado déficit institucional por la calidad en la

---

<sup>150</sup> Álvarez Suárez, M. (2017). “La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución”, *Nueva Época*, nº17, págs. 26-39.

<sup>151</sup> Un proyecto puesto en marcha en 2014 por parte de la SECUM que consistía en llevar a cabo un análisis de identificación y evaluación de la regulación hasta entonces vigente para garantizar que es acorde a la unidad de mercado nacional. Se identificaron más de 6.500 normas que potencialmente podían estar afectando a la unidad de mercado en 29 sectores económicos distintos. Véase la siguiente página web de la Asociación de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado <https://atcee.es/plan-de-racionalizacion-normativa-para-la-unidad-de-mercado/#:~:text=El%20plan%20de%20racionalizaci%C3%B3n%20normativa%20es%20un%20an%C3%A1lisis%20de%20identificaci%C3%B3n,la%20unidad%20de%20mercado%20nacional.&text=Se%20han%20identificado%20m%C3%A1s%20de,29%20sectores%20de%20actividad%20econ%C3%B3mica>.

<sup>152</sup> Programa Nacional de Reformas (2016), página 36. Véase la página del Ministerio de Hacienda y Función Pública [https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/160503\\_np\\_reformas.pdf](https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/160503_np_reformas.pdf).

<sup>153</sup> RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 20 de julio de 2020 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España. Página 6, consideración número 26.

<sup>154</sup> El *Índice europeo de calidad de gobierno* determina la calidad institucional a nivel regional en la UE, y en el caso de Andalucía, es la región con peor porcentaje de España, siendo únicamente las

regulación de sus actividades económicas. Para fomentar la mejora de la regulación, la aplicación de la LGUM debía ser más activa, ya que aún sigue habiendo “fragmentación y obstáculos reglamentarios que impiden a las empresas beneficiarse de economías de escala”, afectando a la productividad de forma negativa. En este sentido, la ACREA es el organismo encargado de mejorar la calidad reguladora, y para ello, ya había puesto en marcha el *Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía (2018-2022)*<sup>155</sup>. Los objetivos de este programa son “favorecer reformas estructurales que faciliten el acceso y ejercicio de una actividad productiva a personas emprendedoras y empresas, impulsar un cambio en la cultura de la Administración que la haga más ágil, accesible y proactiva, y conseguir un marco jurídico simple, seguro y eficiente que posibilite la atracción de inversiones productivas sostenibles”<sup>156</sup>.

Actualmente, el nuevo *Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía Horizonte-2024*<sup>157</sup> viene a seguir la tendencia en la mejora de la regulación iniciada por el organismo. En Andalucía, los esfuerzos por lograr una mejora de la regulación se vienen dando desde la transposición de la Directiva de Servicios y con la adopción de la Ley 4/2011<sup>158</sup>. Según lo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, la Agencia tiene la facultad de estudiar los proyectos normativos que tengan o puedan tener incidencia en la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas, y lo hace mediante la emisión de informes con carácter preceptivo. Por lo tanto,

---

comunidades del norte y Extremadura quienes se sitúan en la media europea. Véase la siguiente página web [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/quality\\_of\\_governance/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance/).

<sup>155</sup> Página 46 del libro de Arcos y Palma (2020).

<sup>156</sup> Resumen Ejecutivo del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía Horizonte-2024, página 10. Véase la siguiente página web de la ACREA [https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Resume n%20Ejecutivo%20PLAN%20H-2024.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Resume%20Ejecutivo%20PLAN%20H-2024.pdf).

<sup>157</sup> La ACREA, haciendo uso del nivel máximo de autonomía que tiene en este ámbito, lidera este Plan con objetivos más ambiciosos, que buscan reducir las diferencias en calidad regulatoria e institucional con el resto de España y la UE.

<sup>158</sup> Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

tiene la obligación de llevar a cabo un control previo o ex ante de todos aquellos proyectos normativos de rango legal y reglamentario<sup>159</sup>.

Además, la relevancia de la mejora de la regulación económica ha forzado la búsqueda de herramientas que permitan detectar sectores donde la regulación puede ser deficiente, o existan trabas innecesarias a causa de esta, y así poder evaluar la normativa de los distintos sectores, en base a los principios de buena regulación. Dichas herramientas para evaluar la calidad de la regulación económica también han sido utilizadas en el caso de Andalucía. Martínez, Riscos y Palma (2020) formularon un índice híbrido compuesto por elementos subjetivos y objetivos para medir la calidad regulatoria. Los componentes subjetivos fueron extraídos del Indicador de Confianza Empresarial del INE y del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, mientras que para los componentes objetivos se utilizó los datos recogidos en el *Doing Business* del Banco Mundial, sobre los costes y plazos necesarios para iniciar una actividad, una estimación del marco institucional de los procesos para liquidar empresas, o la periodicidad y recursos precisos para hacer frente a las cargas tributarias.

Tras la obtención del índice, los resultados demostraron que, en el periodo analizado, la regulación económica fue restrictiva para el desarrollo de la actividad económica, aunque el índice presentaba una clara tendencia positiva. Los autores hablaban también de la importancia de retroalimentar la cultura de la buena regulación económica, que indudablemente se extrapolaba a los operadores económicos y las administraciones, creando sinergias positivas para la sociedad.

---

<sup>159</sup> BOJA nº 90 de 13 de mayo de 2016. Resolución de 19 de abril de 2016, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.  
Véase <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/90/1>.

## CONCLUSIONES

El mercado del sector funerario se trata de un mercado muy atomizado, con elevados niveles de concentración de la oferta en los mercados minoristas de carácter local, y los precios son muy heterogéneos según el mercado geográfico, como vimos en el análisis del sector y corroboramos en la cantidad de expedientes referentes a las operaciones de adquisición de la CNMC.

Los servicios mortuorios engloban varias actividades divididas en mercados específicos que, desde la óptica de la competencia, deben delimitarse para garantizar que la competencia sea efectiva en esos mercados. Estos mercados, como hemos visto, son los mercados de servicios funerarios, de servicios de tanatorio-velatorio, y servicios de cementerios. De todos ellos, el mercado que más problemas ocasiona a las autoridades de competencia, especialmente la andaluza, es el de servicios de tanatorio.

En cuanto a la regulación del sector, se observa que la multiplicidad de elementos sujetos a la normativa específica de cada prestación de servicios (sanidad mortuoria, transporte, protección de consumidores...) ha impulsado la formación de un marco legal muy disperso, con criterios heterogéneos entre comunidades por la atribución de competencias a los municipios en materia de servicios funerarios.

A pesar de haber Comunidades Autónomas que no han desarrollado una normativa específica relativa a los servicios funerarios, todas cuentan con plenas competencias en materia de sanidad mortuoria.

La existencia de dispersión reglamentaria entre comunidades dificulta la competencia efectiva y perjudica principalmente a las pequeñas empresas o aquellas que tienen menor cuota de mercado (recordemos que las pymes del sector sólo facturan un 20% del total del mercado) y representan a casi el 80% del tejido empresarial funerario.

Esa dispersión regulatoria proviene de las principales restricciones a la competencia de los mercados mortuorios. A los servicios funerarios se asocian las autorizaciones exigidas para el traslado de cadáveres, las características de vehículos funerarios y las condiciones del suministro de féretros. La necesidad de obtener autorizaciones administrativas del ámbito

sanitario, urbanístico y medio ambiental para la prestación de estas actividades funerarias, restringe la competencia por las barreras de entrada que supone.

Hasta 3 autorizaciones son necesarias para realizar la actividad funeraria con la norma nacional vigente (la del municipio, una de la autoridad sanitaria autonómica y otra de transporte privado también autonómica), un hecho que constituye claramente una barrera injustificada al acceso de la actividad, ya que no existen motivos de interés general para la salud pública que defiendan dicha intervención *ex ante*.

Para el mercado de servicios de tanatorio también se precisa en muchas ocasiones de una autorización previa para el acceso a la actividad, así como el cumplimiento de requisitos mínimos sobre el número de salas o de depósito de cadáveres. En algunos territorios, el problema de una competencia débil se debe fundamentalmente a la exigencia de requisitos demasiado estrictos por parte de la comunidad donde operan, dado el marco normativo que han impuesto, más aún si los municipios han establecido distintas Ordenanzas específicas en materia de servicios funerarios y de cementerio. Hablamos de requisitos como disponer de un tanatorio para prestar la actividad, la exigencia de que el tanatorio cuente con un elevado número de salas de velatorio, la exigencia de contar con un local en el término municipal o las dificultades urbanísticas para poder edificar un tanatorio. Básicamente, la mayoría de barreras de entrada se asocian a la actividad de tanatorio.

Por otra parte, existe una actividad ligada al servicio de tanatorio que también representa una de las restricciones que, tanto el organismo nacional como ACREA, destacaban en sus informes sobre anteproyectos normativos de los servicios funerarios. De forma genérica y en muchos expedientes analizados, encontramos la presencia de empresas relacionadas con el mercado de seguros de decesos o de servicios sanitarios y geriátricos. Y en este sentido, cobra especial interés la reserva de actividad que se sigue manteniendo de manera injustificada para los médicos forenses en la actividad de tanatopraxia. En algunas comunidades se requiere la acreditación, inscripción y registro en un sistema de turno de estos médicos, pero ninguna ofrece una explicación de las razones o motivos por las que estas prácticas no podrían ser desarrolladas del mismo modo por otros profesionales que también están capacitados para ejercer.



Si nos referimos al mercado de servicios de cementerios, se observa que un pliego de condiciones fijado en la concesión de un contrato municipal entre una corporación local y una empresa, se trata de un elemento que tiene una alta capacidad para distorsionar la competencia en el sector, como se ha visto en una de las resoluciones comentadas.

Los esfuerzos de las autoridades europeas por eliminar restricciones a la competencia en actividades y sectores como este, se vienen intensificando desde la transposición de la Directiva de servicios al ordenamiento jurídico español, y en el caso de un sector tan concentrado como este, la necesidad de favorecer el acceso de todos los prestadores a las instalaciones consideradas esenciales para desarrollar la actividad hace que las autoridades de competencia nacional y autonómica sean organismos imprescindibles para el correcto funcionamiento del mercado funerario, garantizando la supervisión de las conductas que se practican en el sector.

Por último, y profundizando en la importante labor que llevan a cabo los organismos de competencia para defender la competencia en el sector, se puede concluir que el abuso de posición dominante es la principal conducta anticompetitiva del sector de servicios funerarios.

Más concretamente, el hecho de negarse a prestar la sala de velatorio, tipificado en el artículo 2.2.c) de la LDC, es el comportamiento con mayor número de expedientes sancionadores. Eso sí, las conductas colusorias tuvieron mayor presencia en los expedientes del extinto TDC, y hoy día, las operaciones de concentración económica son los procedimientos más habituales sobre la defensa del sector.

## **1. RECOMENDACIONES**

En primer lugar y de manera evidente, muchos de los problemas del sector se solucionarían con una adecuada regulación nacional, que contenga todos los principios de buena regulación y defina correctamente cada mercado de los servicios mortuorios, y para ello se debe retomar el Proyecto Ley de servicios funerarios, con la ayuda de la CNMC en el ámbito de promoción de la competencia.

Por otro lado, cuando los servicios funerarios municipales sean cedidos en régimen de concesión, bien por razones económicas o interés público, el pliego de condiciones podría ser revisado por un organismo de competencia, con el fin de advertir si alguna cláusula representa una barrera a la competencia.

Además, siendo conscientes que la tendencia a largo plazo a la incineración es un hecho, la administración debería preparar un plan de choque ante una fuerte caída de ingresos municipales, provocado por el gran descenso de las tasas por mantenimientos del nicho que supondría la reducción de la actividad de inhumación. Máxime, teniendo en cuenta que desde el Real Decreto 20/2012, 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, el IVA de esta actividad se sitúa en el 21%, a pesar de ser considerado un servicio básico esencial.

## BIBLIOGRAFÍA

Aberasturi Erezuma, J., Aranzabe Pablos, G., Garitano Azkarraga, Z., Herce San Martín, A. (2010). “El sector funerario en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Análisis jurídico-económico y de competencia”. *Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, edición 1ª*, octubre de 2010.

Albarrán Lozano, I. (2000). “Mercado de seguros: oferta y demanda ¿cómo operan y se caracterizan?”. *Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, núm. 21*, Universidad Complutense de Madrid. ISSN: 2255-5471.

Álvarez Suárez, M. (2017). “La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución”. *Revista electrónica del Instituto Nacional de la Administración Pública*. Recuperado de <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/download/10413/11043?inline=1>.

Amer, P. (2019). “Servicios funerarios: renovarse (y digitalizarse) o morir” *Diario VIAempresa*. Recuperado de la página web del diario [https://www.viaempresa.cat/es/innovacion/digitalizacion-servicios-funerarios\\_2077666\\_102.html](https://www.viaempresa.cat/es/innovacion/digitalizacion-servicios-funerarios_2077666_102.html).

Arcos Vargas, M. y Palma Martos, L. (2020). “Política de competencia y mejora de la regulación económica en Andalucía (2008-2020): Balance y retos”. *Editorial Aranzadi*.

Beramendi, M. (2015). “La burbuja del negocio funerario”. *La Voz de Galicia*. Recuperado de la página web del periódico [https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2015/10/31/burbuja-negocio-funerario/0003\\_201510G31P33991.htm](https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2015/10/31/burbuja-negocio-funerario/0003_201510G31P33991.htm).

Cámara de Cuentas de Andalucía (2010). “La gestión de los servicios funerarios en Andalucía”. *Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía (OE 01/2009)*. Recuperado de la web [www.ccuentas.es](http://www.ccuentas.es).

Cortés Martínez, F.J. (2004). “Análisis global del seguro de decesos”. *Tesis del Máster en Dirección de Entidades Aseguradoras y Financieras, Universitat de Barcelona, Colección Cuadernos Dirección Aseguradora, núm. 21*. Recuperado de <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/133898>.

Cuadrado Roura, J.R. (2015). “Agencias de la regulación y la competencia. La independencia y la elección de un modelo multisectorial o integrado”, *Revista Española de Control Externo, vol. XVII, núm. 51*, págs. 77-108. Recuperado de <https://www.tcu.es/repositorio/204fe36b-ebd3-4451-a705-22760556de19/51CuadradoRouraAgenciasregulacionlacompetencia.pdf>.

Defensor del Pueblo (2014). “Normativa de los seguros de decesos”. Recuperado de <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/normativa-de-los-seguros-de-decesos-2/>.

Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (2020). “Informe del sector de Seguros y Fondos de Pensiones 2020”. Recuperado de la página web [www.dgsfp.mineco.es/es/Publicaciones/DocumentosPublicaciones](http://www.dgsfp.mineco.es/es/Publicaciones/DocumentosPublicaciones).

Delgado, J. y Otero, H. (2015). “La CNMC: la historia de una reforma inacabada”. Regulación y política de defensa de la competencia en España. *Papeles de economía española, núm. 145*, septiembre 2015. Recuperado de <https://www.funcas.es/articulos/la-cnmc-la-historia-de-una-reforma-inacabada/>.

Domènech Casanova, M. (2019). “Adaptación normativa de la Ordenanza municipal de servicios funerarios de Barcelona de 2017: falta de cooperación administrativa”. *Revista Catalana de Dret Públic, (58)*, páginas 112-130.

El funerario, un sector en transformación. *Revista MK Marketing+Ventas, núm. 251*, de noviembre 2009, páginas 46-59.

Fernández, R. (2020). “Primas emitidas de seguros de decesos en el mercado español 2005-2019”. *Statista*. Recuperado de [www.statista.com](http://www.statista.com).

Ferrer Arilla, J. (2013). “El seguro de decesos: Presente y tendencias de futuro”. *Tesis del Máster en Dirección de Entidades Aseguradoras y Financieras, Universitat de Barcelona*. Recuperado de la página web <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/140080>.

Galán Vioque, R. (2020). “La progresiva apertura de los servicios públicos locales a la libre competencia”. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, núm 14, páginas 69–87. Recuperado de la página web <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10854/11790>.

García Riera, J. (2016). “Aplicación de la psicología a la empresa aseguradora”. *Tesis del Máster en Dirección de Entidades Aseguradoras y Financieras, Universitat de Barcelona, núm. 196*. Disponible en <http://hdl.handle.net/2445/140421>.

García-Verdugo, J. (2015). “El diseño institucional de la CNMC: Análisis crítico y propuestas de reforma”. Regulación y política de defensa de la competencia en España. *Papeles de economía española*, núm. 145, septiembre 2015. Recuperado de <https://www.funcas.es/articulos/el-diseno-institucional-de-la-cnmc-analisis-critico-y-propuestas-de-reforma/>.

Harrington, D. E. y Kathy J. Krynski (2002). “The effect of state funeral regulations on cremation rates: Testing for demand inducement in funeral markets”, *Journal of Law and Economics* 45(1), págs. 199-225. Recuperado de [https://digital.kenyon.edu/economics\\_publications/15/](https://digital.kenyon.edu/economics_publications/15/).

Instituto Nacional de Estadística (2020). “Proyecciones de Población 2020-2070”. Recuperado de [www.ine.es](http://www.ine.es).

Los funerales casi han duplicado su precio en los últimos diez años. *Revista Consumer Eroski*, núm. 120, de abril de 2008, páginas 34 a 42.

Marcos, F. (2005). “El coste de la muerte: Competencia y consumo en el mercado de servicios funerarios”. *Aranzadi, Cizur Menor (Pamplona)*. ISBN: 9788497675857.

Marcos, F. (2004). “Monopolio y Prácticas Restrictivas de la Competencia en el Mercado de los Servicios Funerarios”. *Instituto de Empresa, Working Paper WPE/D04/06*.

Marcos, F. (2003). “La economía funeraria: demanda y oferta en el mercado de servicios funerarios” (No. wpe03-18). *Instituto de Empresa, Area of Economic Environment*.

Marcos, F. (2012). “Autoridades autonómicas de defensa de la competencia en vías de extinción”. *Revista de administración pública*, ISSN 0034-7639, nº 188, págs. 337-363.

Marcos, F., González Olano, G. y Sánchez Graells, A. (2005). “Análisis del entorno competitivo del sector funerario español y de los esfuerzos de liberalización”. *Observatorio de Política de la Competencia del Instituto de Empresa*, diciembre de 2005.

Martínez Fernández, I., Riscos Gómez, J.L. y Palma Martos, L. (2020). “Evaluación de la regulación en Andalucía a través del índice de calidad de la regulación (ICR). (2013-2016). *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 38-1, 2020, págs. 1-16.

Observatorio Sectorial DBK (2019). “Informe Especial Servicios Funerarios”. *Sumario 2ª edición, octubre 2019*. Recuperado de <https://www.dbk.es/es/estudios/17094/summary>.

PANASEF (2019). “Radiografía del sector funerario”. *Asociación Nacional de Servicios Funerarios*.

PANASEF (2011). “Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Funerarios”.

Paricio Rallo, E. (2013). “Los servicios funerarios en la nueva tipología de servicios municipales”. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 33, páginas 77-89. Fundación Democracia y Gobierno Local. ISSN: 1696-0955.

PriceWaterhouseCoppers (2004). “Los servicios funerarios integrales en España. Claves de un sector en transformación”. Madrid, octubre de 2004. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/480668705/los-servicios-funerarios-integrales-en-Espana>.

Sánchez Santos, J.M., Castellanos García, P., Dopico Castro, J.A., Atilano Pena-López, J. y Suárez Mallo, M.C (2008). “El sector de servicios funerarios en Galicia desde el punto de vista de la competencia”. *Tribunal Galego de Defensa da Competencia, Universidad de A Coruña*, diciembre de 2008.

Santaló, J. (2011). “La reforma de la regulación de los servicios funerarios como ejemplo a seguir”. *Nada es gratis*. Recuperado de la página web <https://nadaesgratis.es/santalo/la-reforma-de-la-regulacion-de-los-servicios-funerarios-como-ejemplo-a-seguir>.

Tay-Cheng Ma (2011). “El efecto de la aplicación de la ley de competencia en el crecimiento económico”, *Journal of Competition Law & Economics*, vol. 7, núm. 2, páginas 301-334. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/joclec/nhq032>.

Telde Actualidad (2016). “La concesionaria del Tanatorio Municipal le debe al Ayuntamiento más de 200.000 euros por su explotación”. Recuperado de <https://www.teldeactualidad.com/hemeroteca/noticia/politica/2016/03/16/19079.html>.

Tornabell González, I. y Vives Vives, J. (2007). “Estudio sobre la competencia en el sector de los servicios funerarios en Cataluña”. *Dirección*

*General de Defensa de la Competencia, Generalitat de Catalunya, Departamento de Economía y Finanzas.*

Tornos Más, J. (2017). “Liberalización de servicios públicos locales y modalidades de actuación local en los sectores liberalizados”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*. Nueva Época, núm. 7, págs 103-114. Recuperado de la web del Instituto Nacional de Administración <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5764/576462560006/>.

Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (2020). “El seguro de decesos en el 2020”. Recuperado de la página web de UNESPA, apartado de publicaciones.

Vicente-Cervera, J. E. (1999). “Empresa mixta de servicios funerarios de Madrid, SA. La fiscalización de un proceso de privatización”. *Revista española de control externo*, 1(2), págs. 229-254.

Villar Rojas, F.J. (2004). “Las instalaciones esenciales para la competencia. Un estudio de derecho público económico”. *Ed. Comares*, Cuadernos de regulación y políticas públicas, págs. 96-97.

## **FUENTES DOCUMENTALES**

Autoritat Catalana de la Competència (2016). “El uso del tanatorio y sus efectos sobre la competencia en los servicios funerarios”. Recuperado de la web <https://docplayer.es/50412120-El-uso-del-tanatorio-y-sus-efectos-sobre-la-competencia-en-los-servicios-funerarios-julio-de-2016.html>.



Autoritat Catalana de la Competència (2016). “Guía para la adecuación de las ordenanzas y reglamentos municipales sobre servicios funerarios en términos de competencia”. Recuperado de <http://www.panasef.com>.

Autoritat Catalana de la Competència (2015). “Resolución del expediente n.º 41/2012, FUNERÀRIA FONTAL”. Recuperado de la web [http://acco.gencat.cat/ca/actuacions/activitat\\_sanccionadora/resolucions/](http://acco.gencat.cat/ca/actuacions/activitat_sanccionadora/resolucions/).

Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (2018). “Informe N 14/2018, sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria y se crea el Registro de Empresas Funerarias de Andalucía”.

Consejo Económico y Social (2011). “Propuesta de Dictamen del Anteproyecto de Ley de Servicios Funerarios”.

Consello Galego da Competencia (2020). “Informe IPN 1/2020 sobre el Proyecto de Decreto de Sanidad Mortuoria de Galicia”.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2009). “Comunicación de 6 de febrero de 2009, de la Comisión Nacional de la Competencia, sobre la cuantificación de las sanciones derivadas de infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y de los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea”.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2014). “Informe de 16 de julio de 2014 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, relativa a la no adaptación de la legislación sobre sanidad mortuoria (UM/021/14)”.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2018). “Indicaciones provisionales de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre la determinación de las sanciones derivadas de infracciones de los

artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y de los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2018). “Informe y propuesta de resolución del expediente C/0964/18”.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2019). “Informe y propuesta de resolución del expediente C/1044/19”.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2020). “Informe y propuesta de resolución del expediente C/1086/19 Santa Lucía/Funespaña”. Recuperado de <https://www.cnmc.es/expedientes/c108619>.

Dirección General de Salud Pública, Comunidad de Madrid (2019). “Memoria abreviada de análisis de impacto normativo del proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 124/1997, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria”. Consejería de Sanidad.

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. 376, de 27 de diciembre de 2006, páginas 36 a 68.

Estudio sobre los servicios funerarios en España (2010). *Ministerio de Economía y Hacienda. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad*.

Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 154, de 29 de junio de 2011, páginas 69160 a 69173.

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, páginas 45140 a 45158.

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 134, de 5 de junio de 2013, páginas 42191 a 42243.

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 310, de 27 de diciembre de 2013, páginas 105198 a 105294.

Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre Servicios Funerarios. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 105, de 2 de mayo de 1997, páginas 13974 a 13977.

Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 46, de 22 de febrero de 2002, páginas 7148 a 7153.

Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 131, de 4 de julio de 2007; *Boletín Oficial del Estado*, núm. 179, de 27 de julio de 2007, páginas 32585 a 32591.

Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 159, de 4 de julio de 2007, páginas 28848 a 28872.

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 283, de 24 de noviembre de 2009, páginas 99570 a 99593.

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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 308, de 23 de diciembre de 2009, páginas 108507 a 108578.

Ministerio de Hacienda (2011). “Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto Ley de Servicios Funerarios”.

Real Decreto 288/2021, de 20 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras; se da nueva redacción al artículo 34 del Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre; y se modifica el Reglamento para la aplicación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre Seguros Agrarios Combinados, aprobado por el Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 95, de 21 de abril de 2021, páginas 45140 a 45158.

Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 50, de 27 de febrero de 2008, páginas 11575 a 11604.

Revista funeraria (1991-actualidad). Hemeroteca. Recuperado de <https://revistafuneraria.com/hemeroteca-revista-funeraria/>.

Resolución de 19 de abril de 2016, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 90, de 13 de mayo de 2016.

Recuperado de <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/90/1>.

Resolución de 9 de octubre de 2001, del Tribunal de Defensa de la Competencia, expediente 502/00, Funerarias Madrid 3.

Recuperado de [https://www.cnmc.es/sites/default/files/69888\\_9.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/69888_9.pdf).

Sentencia del Tribunal Supremo 2567/2016 (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo), de 9 diciembre de 2016 (recurso 731/2014). Recuperado de <https://vlex.es/vid/655861697>.

Sentencia del Tribunal Supremo 4598/1993 (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo), de 19 de abril de 1999 (recurso 119/91). Recuperado de <https://vlex.es/vid/-52346592>.

Tribunal de Cuentas (2006). “Informe de Fiscalización de la Gestión de los Servicios Funerarios y de Cementerios”. Pleno del *Tribunal de Cuentas*, *informe núm. 727*. Recuperado de <https://www.tcu.es/repositorio/66502bef-87ce40abb14e4778547500ef/727%20Servicios%20funerarios%20y%20de%20cementorios.pdf>

Tribunal de Defensa de la Competencia (1994). “Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y a atajar el daño causado por los monopolios”. Recuperado de la página web [http://www.gcd.udc.es/subido/catedra/materiales/economia\\_competencia\\_ii/defensa\\_competencia/TDC\\_Remedios\\_politicos\\_que\\_pueden\\_favorecer\\_la\\_libre\\_competencia\\_en\\_os\\_servicios\\_y\\_atajar\\_el\\_dano\\_causado\\_por\\_los\\_monopolios\\_1993.pdf](http://www.gcd.udc.es/subido/catedra/materiales/economia_competencia_ii/defensa_competencia/TDC_Remedios_politicos_que_pueden_favorecer_la_libre_competencia_en_os_servicios_y_atajar_el_dano_causado_por_los_monopolios_1993.pdf).