

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

RESOLUCIÓN S/10/2026, EMPRESA MUNICIPAL DE CEMENTERIOS Y SERVICIOS FUNERARIOS

Pleno

D. Juan de Dios del Pino Cabello, Presidente del Consejo

D. José Ignacio Castillo Manzano, Vocal primero del Consejo

D. Eugenio Benítez Montero, Secretario del Consejo

El Consejo de la Competencia de Andalucía (en adelante, CCA), en su sesión de fecha 2 de junio de 2026, válidamente constituido con la composición anteriormente expresada, y siendo ponente D. Juan de Dios del Pino Cabello, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente ES-04/2025, EMPRESA MUNICIPAL DE CEMENTERIO Y SERVICIOS FUNERARIOS, por una presunta infracción del artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC), de conformidad con lo establecido en el artículo 52 de la citada Ley y en el artículo 39.5 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (en adelante, RDC).

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 14 de noviembre de 2024, se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito de denuncia presentado por D. AAA contra la EMPRESA MUNICIPAL DE CEMENTERIO Y SERVICIOS FUNERARIOS DE GRANADA, S.A. (en adelante, EMUCESA), mediante el que comunicaba la imposibilidad de contratar con ninguna empresa marmolista la realización de un grabado en un nicho columbario enclavado en una determinada zona del cementerio de Granada, salvo con Mármoles La Zubia, S.L., circunstancia que podría constituir una presunta práctica contraria a la LDC.

Según le indicó EMUCESA, «[...] en la zona de ubicación del panteón sólo podía trabajar la empresa de marmolistería adjudicataria de la licencia de obras de ornamentación concedida por EMUCESA a Mármoles La Zubia, S.L., quedando todos los demás marmolistas excluidos».





El denunciante deduce que «[...] EMUCESA no permite a los interesados contratar directamente con ninguna empresa de marmolistería, sin su mediación, ni siquiera con el único marmolista adjudicatario de las obras de ornamentación (Mármoles La Zubia, S.L.) sino que bloquea cualquier posibilidad de hacerlo con el único objetivo de obtener un beneficio fácil y enriquecerse».

Tras encargar la grabación a través de EMUCESA a la marmolista adjudicataria, y una vez finalizada, el denunciante afirma haber solicitado un presupuesto a la propia Mármoles La Zubia, S.L., por importe total de 181,50 euros, así como otro a Mármoles La Sabika, por importe total de 199,99 euros, ambos muy inferiores a los 369,10 euros abonados a EMUCESA.

A la vista de lo anterior, el interesado presentó ante EMUCESA una hoja de reclamaciones solicitando la devolución de la cantidad que, a su juicio, había pagado en exceso, obteniendo respuesta negativa con fundamento en la adjudicación del contrato de las obras de ornamentación.

En su escrito de remisión, la CNMC solicitó que, en caso de iniciarse expediente sancionador, se le tuviera como parte interesada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.Tres de la Ley 1/2002, de 21 de febrero.

Segundo. Con fecha 29 de noviembre de 2024, la CNMC remitió a esta Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA), en el trámite de asignación previsto en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, la denuncia presentada y la documentación aportada, considerando que esta autoridad era competente para conocer del asunto. El día 4 de diciembre de 2024 se produjo la aceptación de la competencia por esta ACREA.

Tercero. Con fecha 27 de marzo de 2025 se recibió en esta ACREA, remitida por el Servicio de Consumo de la Delegación Territorial de Salud y Consumo de Granada, la reclamación presentada por D. AAA frente a EMUCESA, acompañada de la documentación aportada por el reclamante.

Cuarto. Con fecha 1 de abril de 2025 se recibió un nuevo escrito remitido por el Servicio de Consumo de la Delegación Territorial de Salud y Consumo de Granada, al que se acompañaba la reclamación formulada por D.^a BBB frente a EMUCESA, encargada de la gestión del cementerio municipal San José de Granada.

En dicha reclamación, la interesada exponía las incidencias ocurridas al pretender realizar una nueva inscripción en la lápida de un columbario de su titularidad, indicando que la gestora del cementerio le comunicó que ese trabajo «[...] solo puede ser realizado por su propio y único marmolista». Asimismo, mostraba su disconformidad por entender que EMUCESA obligaba a realizar la inscripción con su marmolista y que el coste resultaba superior cuando se contrataba a través de la propia empresa.

La reclamante solicitaba, por último, que se le permitiera realizar la inscripción con el marmolista que había efectuado la anterior inscripción.



Quinto. El día 22 de julio de 2025, el director del Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía acordó la realización de una información reservada para determinar si la información recibida estaba sustentada por hechos que justificaran la incoación de un procedimiento sancionador.

Sexto. Ese mismo día, el DI de ACREA requirió a EMUCESA para que facilitara determinada documentación e información, recibándose respuesta al requerimiento el día 31 de julio de 2025.

Séptimo. Con fecha 6 de octubre de 2025, el director del Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía acordó incoar procedimiento sancionador a EMUCESA por presunta infracción del artículo 2 de la LDC, designando como Instructor al Inspector de la Competencia, D. CCC, y como Secretario de Instrucción a D. DDD, ordenando la notificación del acuerdo a los interesados, reconociendo dicha condición a D. AAA y a la Dirección de Competencia de la CNMC. El expediente quedó registrado con el número ES-04/2025.

Dicho acuerdo fue notificado a las partes interesadas el 9 de octubre de 2025.

Octavo. Con fecha 23 de octubre de 2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Administración de la Junta de Andalucía un escrito presentado por D. EEE, en calidad de Gerente de EMUCESA, en el que manifestaba su voluntad de explorar la posibilidad de la terminación convencional del expediente sancionador mediante la formulación de compromisos que permitieran la libre elección de empresa marmolista por los usuarios y, al mismo tiempo, garantizaran el cumplimiento por EMUCESA de las obligaciones de conservación, mantenimiento y custodia derivadas de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

Noveno. Con fecha 17 de febrero de 2026 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Administración de la Junta de Andalucía escrito presentado por D. EEE, en la misma condición de Gerente de la denunciada, al que se acompañaba la propuesta de compromisos que EMUCESA se mostraba dispuesta a asumir para resolver los efectos sobre la competencia derivados de las conductas investigadas.

Décimo. Con fecha 11 de marzo de 2026, el Departamento de Investigación acuerda el inicio de actuaciones tendentes a la terminación convencional del procedimiento y de suspensión del mismo, ordenando notificarlo a las partes interesadas junto con una copia de la propuesta de compromisos de 17 de febrero de 2026.

Undécimo. Con fecha 19 de marzo de 2026, D. EEE, como representante de la denunciada, presenta escrito de alegaciones al Acuerdo de inicio de terminación convencional del procedimiento. En dicho escrito manifiesta que debe constar en los antecedentes la motivación y circunstancias en las que, de acuerdo con la empresa, tuvieron lugar los hechos, señalando, a tal efecto, lo siguiente:

«1. Que las especiales circunstancias de ubicación del columbario panteón objeto de las presentes actuaciones, en el denominado Patio de San José del camposanto de Granada, el cual tiene la consideración de Bien de Catalogación General inscrito en el Catálogo General del Patrimonio



Histórico Andaluz, dándose la circunstancia añadida de que todas las placas de piedra natural ya se encuentran instaladas por EMUCESA a fin de que sean iguales, fue lo que motivó que en aras a preservar la armonía y homogeneidad en todas las inscripciones de dichos columbarios, la inscripciones en los mismos se reservara a una sola empresa, que resultó ser concesionaria en concurso público y al que pudieron concurrir el resto de empresas del sector.

2. Que en el resto de las zonas del camposanto municipal en el que no concurren dichas circunstancias, los usuarios gozan de total libertad para contratar los servicios e intervenciones con las empresas de marmolistería a las que decidan encargar los citados servicios.

3. Que el precio fijado no era abusivo, en tanto que debía tener presente los costes añadidos que supone para EMUCESA este tipo de actuaciones a través de concesionario.

4. Que los presupuestos adjuntados por la parte denunciante se corresponden a trabajos que no coinciden exactamente con los realizados por EMUCESA».

Decimosegundo. Con fecha 20 de marzo de 2026, el denunciante D. AAA presenta escrito de alegaciones al Acuerdo de inicio de terminación convencional del procedimiento. Las alegaciones formuladas por el denunciante no desvirtúan la procedencia de la terminación convencional ni aportan elementos nuevos que incidan de manera efectiva en la valoración de la propuesta de compromisos presentada por EMUCESA. Al contrario, gran parte de su contenido se aparta del objeto propio de este trámite, en la medida en que no se dirige a cuestionar de forma técnica, concreta y fundada la suficiencia, idoneidad o eficacia de los compromisos ofrecidos para resolver los efectos sobre la competencia derivados de la conducta investigada, sino que incorpora manifestaciones de carácter valorativo y consideraciones ajenas al fondo de la cuestión debatida en esta fase procedimental.

Decimotercero. Con fecha 24 de marzo de 2026, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 52 de la LDC y en el artículo 39.5 del RDC, el DI elevó a este Consejo, junto con el expediente de referencia, una Propuesta de Terminación Convencional en la que consideraba que los compromisos presentados por la EMPRESA MUNICIPAL DE CEMENTERIO Y SERVICIOS FUNERARIOS DE GRANADA, S.A. resuelven los problemas de competencia que pudieran derivarse de las conductas objeto del expediente y garantizan suficientemente el interés público.

Decimocuarto. Son partes interesadas en este expediente:

- La Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- La Empresa Municipal de Cementerio y Servicios Funerarios de Granada, S.A.
- D. AAA



HECHOS PROBADOS

Analizado el expediente administrativo sometido por el DI a la consideración y resolución de este Consejo, cabe señalar que constan en la Propuesta de Terminación Convencional y en la información que obra en este expediente, los siguientes hechos relevantes para su resolución:

1.- LAS PARTES

1.1 La Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

La Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia es parte interesada en el presente expediente, en atención a su solicitud y de acuerdo con el artículo 5. Tres de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, al objeto de procurar la aplicación uniforme de la LDC.

1.2 La Empresa Municipal de Cementerio y Servicios Funerarios de Granada, S.A.

La Empresa Municipal de Cementerio y Servicios Funerarios de Granada, S.A. (EMUCESA) es la entidad incoada en el presente procedimiento sancionador. Según consta en el expediente, tiene encomendada la gestión del cementerio municipal San José de Granada y presta, entre otros, servicios vinculados a la conservación y a las intervenciones sobre construcciones funerarias del recinto.

1.3 El denunciante

Tiene la condición de interesado en calidad de denunciante D. AAA, de conformidad con el acuerdo de incoación de 6 de octubre de 2025.

2.- COMPROMISOS DEFINITIVOS

La entidad incoada EMUCESA en el presente procedimiento sancionador ha presentado los siguientes compromisos definitivos, según su escrito de 17 de febrero de 2026:

«1. Continuar permitiendo a los usuarios la libre elección de operador para la realización de trabajos de marmolistería en el Cementerio Municipal de Granada, en construcciones distintas a las que se relacionan en el siguiente compromiso, debiendo ajustarse dicho operador a las directrices sobre construcciones, lápidas, ornamentos, materiales, tipologías y modelos definidas por EMUCESA para la zona en cuestión, incluidas las ubicadas en la conocida como Zona histórica, en este último caso a fin de que EMUCESA pueda continuar cumpliendo con las obligaciones de conservación, mantenimiento y custodia que le impone la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.»



2. Permitir a los usuarios la libre elección de operador para la realización de trabajos de marmolistería consistentes en inscripciones en las siguientes construcciones, en las que en el momento de su construcción EMUCESA ya instaló las lápidas para garantizar la uniformidad estética de la piedra natural utilizada: Columbarios Mirador, Columbarios Panteón, Columbario Cripta, Columbarios Jardín y Panteón de los Ilustres (en adelante, construcciones relacionadas). Para ello, junto a la opción de contratar con EMUCESA las inscripciones en las lápidas existentes en dichas construcciones, se permitirá que esas inscripciones sean realizadas por otros operadores, que deberán ajustarse a las directrices sobre construcciones, lápidas, ornamentos, materiales, tipologías y modelos definidas por EMUCESA, y siempre que el usuario cumpla previamente los siguientes requisitos: (i) presentar ante EMUCESA un boceto de la inscripción, que sólo podrá grabarse en la lápida tras ser autorizado por EMUCESA; (ii) comprometerse a responder solidariamente junto al marmolista contratado en caso de que la inscripción grabada no coincida con el boceto de inscripción aprobado; y (iii) abonar a EMUCESA el coste añadido que implican estas gestiones administrativas, con arreglo a los precios publicados que resulten aplicables.
3. Añadir al documento de Tarifas anuales de EMUCESA, en su próxima publicación, referencia expresa a las condiciones a cumplir antes expuestas para las inscripciones en las construcciones relacionadas, en caso de ser encargadas a operadores distintos a EMUCESA, con indicación exacta del importe de las Tarifas de gestión aplicables, y cuál sería la Tasa en caso de que se opte por EMUCESA. Dicho documento será publicado tanto en la página Web de EMUCESA como en el resto de lugares y soportes en los que consten las Tarifas anuales.
4. Por lo que respecta al usuario reclamante, no ha sufrido ningún daño directo en tanto que el precio aplicado no ha sido abusivo, no obstante, como parte de los compromisos asumidos por Emucesa, se le reembolsará la diferencia entre el presupuesto más similar a la inscripción realizada, y el precio pagado por ésta, esto es, 169,11 euros, aún cuando ese presupuesto no se corresponde exactamente con el trabajo que dio origen a la reclamación.
5. La Gerencia de EMUCESA acordará la aprobación de los anteriores compromisos».

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El artículo 52.1 LDC establece que el Consejo de la CNC, a propuesta de la Dirección de Investigación, podrá resolver la terminación convencional del procedimiento sancionador incoado cuando los presuntos infractores propongan compromisos que resuelvan los efectos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente y quede suficientemente garantizado el interés público. En este sentido, el artículo 8.1.a) de los Estatutos de la ACREA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, atribuye expresamente dicha función a este Consejo, a propuesta del DI.



Por otro lado, el artículo 39.6 del RDC dispone que esta resolución establecerá como contenido mínimo: a) la identificación de las partes que resulten obligadas por los compromisos, b) el ámbito personal, territorial y temporal de los compromisos, c) el objeto de los compromisos y su alcance, y d) el régimen de vigilancia del cumplimiento de los compromisos.

En cuanto al aspecto formal de la solicitud de terminación convencional del presente expediente sancionador, se ha cumplido el requisito temporal, puesto que aquella se formalizó previamente al límite establecido por el artículo 52 de la LDC, en concreto, con anterioridad a que el órgano instructor formulara el correspondiente pliego de concreción de hechos.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la competencia para la iniciación, instrucción, investigación y vigilancia en materia de defensa de la competencia corresponde al Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía, de conformidad con el artículo 18.1 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

Procede, por tanto, examinar los requisitos sustantivos, siendo el primero de ellos que los compromisos presentados por las entidades incoadas resuelvan los efectos negativos sobre la competencia, derivados de las conductas objeto del expediente, y que quede garantizado suficientemente el interés público.

En el presente caso, la solicitud de terminación convencional con la correspondiente formulación de compromisos se ha producido en un momento procedimental oportuno. Desde el punto de vista sustantivo, las restricciones detectadas en el expediente se proyectan sobre la libertad de elección de operador por los usuarios en trabajos de marmolistería e inscripciones en determinadas construcciones funerarias del Cementerio Municipal de Granada, en un contexto en el que EMUCESA, como gestora del recinto, ostenta una posición singular que puede condicionar el acceso de operadores alternativos y las condiciones de prestación del servicio.

Los compromisos ofrecidos por EMUCESA se dirigen precisamente a remover esos efectos restrictivos. En particular, permiten la libre elección de operador para la realización de trabajos de marmolistería en el cementerio, incluso en zonas de especial protección, sometiendo la intervención de terceros a directrices objetivas previamente definidas por EMUCESA; extienden esa posibilidad a las inscripciones en las construcciones en las que la entidad había instalado las lápidas para preservar la uniformidad estética; y establecen un régimen de autorización previa del boceto y de responsabilidad solidaria orientado a compatibilizar la apertura a la competencia con la preservación del valor patrimonial y la correcta conservación del recinto.

Asimismo, la incorporación expresa de estas condiciones al documento de tarifas anuales, con publicación en la página web y en los restantes soportes informativos de EMUCESA, incrementa la transparencia y elimina la incertidumbre que pudo haber afectado a los usuarios y operadores. Esa publicidad contribuye, además, a asegurar la efectividad de los compromisos y a facilitar su control.



En definitiva, los compromisos 1 a 3 garantizan la existencia de una competencia efectiva en el mercado al que se refiere el presente expediente eliminando cualquier barrera injustificada de entrada de operadores al mismo y manteniendo, en justo equilibrio, la libertad de empresa que ostenta EMUCESA como garante del mantenimiento de espacios de especial protección.

Del mismo modo, el compromiso de reembolso al denunciante de la cantidad de 169,11 euros, aun cuando no constituye en sentido estricto un pronunciamiento indemnizatorio propio de la aplicación privada del Derecho de la competencia, refuerza el restablecimiento práctico de la situación afectada y evidencia la voluntad de EMUCESA de corregir los posibles efectos derivados del comportamiento investigado.

La aprobación formal de los compromisos por la Gerencia de EMUCESA y la naturaleza concreta, verificable y ejecutable de las obligaciones asumidas permiten concluir que su implantación puede producirse de manera rápida y efectiva y que la vigilancia de su cumplimiento resulta viable. En consecuencia, este Consejo está de acuerdo con el DI de que los compromisos presentados son idóneos y suficientes para resolver los efectos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente y que queda suficientemente garantizado el interés público.

En mérito a cuanto antecede, vistos los preceptos legales y reglamentarios citados y los demás de general aplicación, el Consejo de la Competencia de Andalucía

RESUELVE

PRIMERO.- Acordar, de conformidad con lo previsto en los artículos 52 de la LDC, 39.5 del RDC y 15.1.a) de los Estatutos de la ACREA, la terminación convencional del presente expediente sancionador, estimando adecuados y vinculantes los compromisos presentados por la EMPRESA MUNICIPAL DE CEMENTERIO Y SERVICIOS FUNERARIOS DE GRANADA, S.A., que se recogen en el apartado 2 de los Hechos Probados.

SEGUNDO.- La EMPRESA MUNICIPAL DE CEMENTERIO Y SERVICIOS FUNERARIOS DE GRANADA, S.A. quedará obligada al cumplimiento íntegro de los compromisos enumerados en la presente Resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 52.2 de la LDC.

TERCERO.- El incumplimiento de los compromisos y de lo establecido en esta Resolución tendrá la consideración de infracción muy grave, de conformidad con lo previsto en los artículos 62.4 c) de la



LDC y 39.7 del RDC, pudiendo determinar la imposición de multas coercitivas y, en su caso, la apertura de un expediente sancionador.

CUARTO.- Encomendar la vigilancia de esta Resolución de terminación convencional, y por ende, de los compromisos propuestos, al Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía.

Comuníquese esta Resolución al Departamento de Investigación de la ACREA y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa, pudiendo interponerse el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de su notificación.