

RESOLUCIÓN

MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS

SNC/DC/011/25

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D^a. María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 10 de abril de 2025

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente de referencia incoado por la Dirección de Competencia (**DC**) contra MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS, S.L.U. por una infracción muy grave del artículo 62.4.c) de la LDC de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia la Ley 15/2007 (**LDC**).

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES.....	3
2. LAS PARTES	6
2.1. MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS, S.L.U.	6
3. HECHOS ACREDITADOS	7
3.1. Sobre el incumplimiento del compromiso relativo al mantenimiento de la competitividad del activo a desinvertir situado en el municipio de Zarauz.....	7
3.2. Sobre el incumplimiento del compromiso relativo a la remisión de informes periódicos.....	11
4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.....	13
4.1. Habilitación competencial y objeto del expediente	13
4.2. Tipificación de los hechos acreditados.....	13
4.3. Responsabilidad y culpabilidad	16
4.4. Determinación de la sanción	17
4.5. Terminación del procedimiento y reducción de la sanción.....	19
5. RESUELVE.....	19

1. ANTECEDENTES

- (1) La Resolución de fecha 14 de septiembre de 2021 dictada por la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) autorizó, en segunda fase, la operación notificada en el marco del expediente C/1151/20 MEMORA / REKALDE / IRACHE, subordinada al cumplimiento de los compromisos presentados por MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS, S.L.U. (en lo sucesivo, MEMORA) con fecha 9 de septiembre de 2021¹.
- (2) Dicha concentración consistió, en particular, en la adquisición por parte de MEMORA tanto de las sociedades dedicadas a la prestación de servicios funerarios, tanatorio, crematorio y gestión de cementerios participadas por REKALDE 21 CORPORACIÓN, S.L (REKALDE), como de la adquisición igualmente por parte de MEMORA de la sociedad TANATORIOS IRACHE, S.A. (IRACHE) y las sociedades participadas por ésta, todas ellas dedicadas a la prestación de servicios funerarios, tanatorio, crematorio y gestión de cementerios².
- (3) En concreto, la operación de adquisición de la sociedad REKALDE y sus respectivas filiales por parte de MEMORA se encontraba especialmente referida al ámbito territorial de la provincia de Guipúzcoa y supuso la adquisición, por parte de MEMORA de las siguientes sociedades participadas por REKALDE, así como de sus respectivas filiales: FURESA, TADOSA, BIDASOA, ZARAUTZ y BAZTAN.
- (4) A la vista de los posibles obstáculos para el mantenimiento de la competencia efectiva en ese concreto ámbito geográfico que pudieran derivarse de la operación notificada, la empresa notificante presentó una propuesta de compromisos con el fin de eliminar cualquier efecto contrario a la competencia en el mercado de los servicios funerarios en esta zona³.
- (5) De acuerdo con la citada Resolución dichos compromisos consistían, en particular, en la realización de manera efectiva por parte de MEMORA de las siguientes obligaciones:

1. Compromiso de desinversión en San Sebastián

De las 23 salas de vela que hay actualmente en San Sebastián, REKALDE gestiona 16 y MEMORA 6. MEMORA se compromete a vender dos instalaciones

¹ Folios 65 a 72 Expediente SNC/DC/011/25 MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS.

² Con fecha 19 de julio de 2021, la CNMC procedió a acumular el expediente C/1191/21 MEMORA/IRACHE al expediente C/1151/20 MEMORA REKALDE, continuándose su tramitación conjuntamente en el expediente C/1151/20 MEMORA/REKALDE/IRACHE, conforme a lo establecido en el artículo 57 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

³ Folios confidenciales 76 a 87 Expediente SNC/DC/011/25 MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS.

en un plazo de 5 meses (y otros 5 adicionales) a un comprador autorizado por la CNMC. Se trata del tanatorio de Benta Berri (de 2 salas, gestionado por MEMORA en régimen de alquiler) y el de Trintxerpe (de 3 salas, gestionado por REKALDE en régimen de alquiler). Así, la entidad resultante gestionaría 17 (una sala más que REKALDE actualmente).

En ambos casos, en el supuesto de que exista una negativa por parte de los arrendadores de las instalaciones a la cesión de la posición de MEMORA como arrendatario, MEMORA se compromete a presentar para su aprobación a la Dirección de Competencia una alternativa de desinversión que tenga unos efectos equivalentes y no afecte a los plazos propuestos.

[...]

Con respecto al comprador, el compromiso recoge que éste deberá: (i) no estar controlado o participado por MEMORA y/o por empresas del grupo; (ii) tener suficientes recursos financieros, experiencia e incentivos para explotar los Activos; (iii) no generar riesgos de obstaculización de la competencia efectiva ni de retrasar la implementación del Compromiso y (iv) cumplir con las condiciones contenidas en los correspondientes contratos de arrendamiento o subarrendamiento relativos a los activos.

Adicionalmente, el comprador no deberá contar con instalaciones de tanatorio en el municipio de San Sebastián o haber iniciado formalmente actuaciones tendentes a construir o acondicionar un local o inmueble para desarrollar la actividad de servicios de tanatorio en el municipio; y deberá comprometerse a explotar los activos un mínimo de (i) 3 años para el tanatorio de Benta Berri y (ii) hasta la finalización del contrato de alquiler actualmente vigente para el tanatorio de Trintxerpe; en ambos casos, salvo que concurran situaciones relevantes que justifiquen una minoración del plazo en unos términos que sean aprobados por la Dirección de Competencia.

También se designará a un administrador de la cesión⁴, que (i) será independiente de MEMORA, (ii) deberá estar en posesión de las cualificaciones necesarias para desempeñar su mandato; y (iii) no deberá estar expuesto a ningún conflicto de interés; con el mandato de ceder los activos durante el periodo adicional, una vez obtenido el visto bueno de la DC, si 5 días hábiles antes de la finalización del periodo inicial previsto para la desinversión, MEMORA no hubiese celebrado un contrato vinculante de cesión o si la Dirección de Competencia hubiera rechazado motivadamente a un comprador propuesto por MEMORA.

2. “Compromisos de desinversión en Zarauz

MEMORA se compromete a vender en un plazo de 5 meses (y otros 5 adicionales si fuera necesario) una de las instalaciones de tanatorio existentes

⁴ Una o más personas físicas o jurídicas, independientes del grupo MEMORA.

en Zarauz, con la venta del 90%⁵ del accionariado de la sociedad SERVICIOS FUNERARIOS ZARAUZ, S.A. ("ZARAUZ"), sociedad que gestiona el tanatorio de dos salas y que pertenece a REKALDE, sujeto a la condición de que la operación de concentración MEMORA /REKALDE sea ejecutada.

Teniendo en cuenta la diferencia en la definición del activo a desinvertir respecto a los compromisos de desinversión en San Sebastián, todo lo demás relativo a plazos, comprador y administrador de la cesión será también aplicable a la presente desinversión, pudiendo ser el administrador de la cesión la misma entidad y gestionar conjuntamente ambas desinversiones".

- (6) De igual modo, en relación con el desarrollo del proceso de desinversión se establecía la obligación accesorio de remisión periódica de informes de seguimiento de la labor del Administrador de la Cesión designado a tal efecto por MEMORA.
- (7) La Dirección de Competencia inició el correspondiente procedimiento de vigilancia, bajo la referencia VC/1151/20, en el marco del cual se vigiló la ejecución íntegra y el debido cumplimiento por MEMORA de las obligaciones establecidas en la Resolución de 14 de septiembre de 2021.
- (8) Con fecha 16 de octubre de 2024, se elevó el Informe parcial de vigilancia al Consejo de la CNMC, proponiendo que declarara la existencia de indicios de incumplimiento por parte de MEMORA de los compromisos aprobados por la Resolución de 14 de septiembre de 2021, relativos tanto al mantenimiento de la viabilidad económica, la comerciabilidad y la competitividad del Activo a desinvertir en la localidad de Zarauz, como a la remisión periódica de los informes mensuales de seguimiento del proceso de desinversión por retraso del plazo expresamente previsto para ello.
- (9) Finalmente, con fecha 18 de diciembre de 2024, el Consejo de la CNMC resolvió:
"Primero. - Declarar la existencia de determinados incumplimientos por parte de MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS, S.L.U., apreciados en la vigilancia del cumplimiento de los compromisos a los que se subordinó la operación de concentración C/01151/20 MEMORA / REKALDE / IRACHE, autorizada por la resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 14 de septiembre de 2021, en los términos declarados en el Fundamento de Derecho Cuarto de la presente resolución.
Segundo. - Interesar de la Dirección de Competencia la incoación de expediente sancionador por existir indicios de la infracción prevista en el artículo 62.4 c) de la LDC, como consecuencia del incumplimiento declarado en esta resolución."
- (10) A la vista de lo anterior, la Dirección de Competencia acordó, con fecha 31 de enero de 2025, incoar expediente sancionador contra MEMORA, por posible incumplimiento del artículo 62.4.c) de la LDC.

⁵ El 10% restante pertenece al Ayuntamiento de Zarauz.

- (11) Con fecha 14 de febrero de 2025, se recibió el escrito de alegaciones formuladas por MEMORA al Acuerdo de incoación de fecha 31 de enero de 2025 en las que, a su vez, se dan en parte por reproducidas las alegaciones ya realizadas en el marco del expediente VC/1151/20 MEMORA/ REKALDE / IRACHE⁶.
- (12) Con fecha 20 de marzo de 2025, la DC notificó a la interesada y elevó a la Sala la propuesta de resolución⁷.
- (13) Con fecha 26 de marzo de 2025, tuvo entrada en la CNMC escrito de MEMORA de presentación del formulario de reconocimiento de responsabilidad y de compromiso de pago de la sanción de conformidad con el artículo 85 LPAC⁸.
- (14) Con fecha 27 de marzo de 2025, se expidió a MEMORA el modelo de ingresos no Tributarios para que procediese al abono del importe de la multa propuesta. El pago fue realizado el día 27 de marzo de 2025⁹.
- (15) Esta Sala ha deliberado y resuelto el presente expediente en su reunión de 10 de abril de 2025.

2. LAS PARTES

2.1. MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS, S.L.U.

- (16) MEMORA es una empresa dedicada a la prestación de servicios funerarios en diversas regiones de España y de Portugal. Entre los servicios prestados por MEMORA se incluyen la conducción, traslado o transporte de cadáveres, la venta de féretros y demás artículos relacionados, tales como coronas, flores, lápidas, esquelas, recordatorios y sábanas, el alquiler o venta de túmulos, altares, material para embalsamamiento y otros elementos para cámaras mortuorios, y la organización de exequias.
- (17) MEMORA desarrolla su actividad en gran parte de la geografía española. No obstante, si bien MEMORA gestiona, directa o indirectamente, instalaciones funerarias en diversas provincias, a efectos del análisis de la operación de concentración aludida en este expediente, resulta de particular relevancia su presencia tanto en las provincias de la Comunidad Autónoma del País Vasco como de la Comunidad Foral de Navarra.

⁶ Folios 893 a 911 Expediente SNC/DC/011/25 MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS.

⁷ Folios 967 a 1004.

⁸ Folios 1005 a 1009.

⁹ Folios 1017 a 1023.

3. HECHOS ACREDITADOS

3.1. Sobre el incumplimiento del compromiso relativo al mantenimiento de la competitividad del activo a desinvertir situado en el municipio de Zarauz

- (18) El contenido sustantivo de los compromisos de desinversión de los activos se encuentra precedido de una serie de Secciones en las que se exponen las prescripciones generales a seguir por MEMORA en el desarrollo de la mencionada desinversión (a saber: Definiciones, Pautas de la desinversión e identificación de los Activos, Administrador de la Cesión, Revisión y Entrada en vigor). Así, en la Sección B (“Pautas de la desinversión e identificación de los Activos”) de la versión de compromisos de fecha 9 de septiembre de 2021¹⁰, aprobados por Resolución de 14 de septiembre de 2021, se disponía expresamente lo siguiente:

“A los efectos de mantener unas condiciones competitivas adecuadas en el mercado durante el proceso de desinversión, MEMORA se compromete a realizar una gestión diligente, ordenada y continuista en términos de negocio de los Activos, así como a facilitar el acceso en los Activos de terceras empresas funerarias que no cuenten con instalaciones en el municipio en términos justos, razonables, transparentes y no discriminatorios.” (énfasis añadido).

- (19) En la misma línea, el apartado 3 de la misma Sección antes citada de la Propuesta expone lo siguiente:

“3. Mantenimiento de la competitividad de los Activos

Desde el momento de la Ejecución de la Operación REKALDE y hasta el momento de la cesión, MEMORA mantendrá la viabilidad económica, la comerciabilidad y la competitividad de los Activos, de conformidad con las buenas prácticas del negocio y minimizará en la medida de lo posible cualquier riesgo potencial que pudiera ocasionar la pérdida de competitividad de los Activos. Asimismo, MEMORA pondrá a disposición de los Activos suficientes recursos que permitan explotarlos de conformidad con el curso ordinario de sus negocios.” (énfasis añadido).

- (20) En particular, en cuanto a este compromiso relativo al mantenimiento de la viabilidad económica, comerciabilidad y competitividad aplicado al activo situado en el municipio de Zarauz, es necesario poner de manifiesto que, en el momento de la presentación por MEMORA de los compromisos a los que se subordinó la autorización de concentración, todos los activos a desinvertir fueron seleccionados por MEMORA siendo los mismos inicialmente considerados, por tanto, viables económicamente a efectos de la desinversión propuesta.

¹⁰ Folios 76 a 87 Expediente SNC/DC/011/25 MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS.

- (21) Más concretamente, sobre la elección del tanatorio de Zarauz para su desinversión, MEMORA detalló que¹¹: *“El tanatorio de Zarautz, hasta la reciente apertura de una segunda instalación a las afueras del núcleo urbano y que cuenta con crematorio (gestionado por MEMORA), **era el único tanatorio en el municipio, por lo que es considerado como la instalación funeraria tradicional** de la plaza. Asimismo, cuenta con el propio ayuntamiento como accionista. Por tanto, hasta años recientes hacía **casi la totalidad de los servicios prestados en el mercado relevante**.”*¹² (énfasis añadido).
- (22) En relación con la coexistencia dentro del término municipal del tanatorio a desinvertir y del tanatorio de apertura prevista por MEMORA, esta circunstancia aparecía ya contemplada en la propuesta de compromisos de la siguiente forma: *“Esta sociedad gestiona el tanatorio de dos salas atribuido en el formulario de notificación a REKALDE y en el que **tradicionalmente se han venido prestando los servicios de vela** en el municipio al ser el tanatorio de referencia en la plaza (la instalación de MEMORA es de muy reciente apertura, año 2020). Se encuentra ubicado en una zona céntrica (el de MEMORA se encuentra en un polígono industrial a las afueras del **centro y realiza menos servicios que el tanatorio gestionado por REKALDE**)”*¹³ (énfasis añadido).
- (23) Pues bien, partiendo de lo anterior, y a los efectos de determinar el mantenimiento de la viabilidad económica, comerciabilidad y competitividad del activo situado en Zarauz, es fundamental tener en cuenta los datos facilitados por la propia empresa en relación tanto con el número de dichos servicios prestados, como en lo referente al volumen de facturación total, antes y después de la concentración.
- (24) Así, por lo que se refiere al número de servicios anuales prestados en las instalaciones de MEMORA en los municipios de Zarauz, el mismo queda representado en la siguiente tabla:

MUNICIPIO ZARAUZ- Número de servicios							
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ¹⁴
Zarauz - Calle Araba (desinversión)	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Tanatorio – Crematorio Zarauz	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]

Fuente: Elaboración propia con base en los datos aportados por MEMORA

¹¹ Folios 166 a 176 Expediente SNC/DC/011/25 MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS.

¹² La segunda instalación a la que se refiere MEMORA en su escrito se trataría del tanatorio-crematorio situado en el barrio de Abendaño (a las afueras de Zarauz), concretamente en Urteta Bidea 2, cuya apertura al público tuvo lugar a partir de finales del mes de junio de 2020 (<https://www.diariovasco.com/costa-urola/zarautz/nuevo-tanatorio-crematorio-20200621001322-ntvo.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.diariovasco.com%2Fcosta-urola%2Fzarautz%2Fnuevo-tanatorio-crematorio-20200621001322-ntvo.html>).

¹³ Folio 86 176 Expediente SNC/DC/011/25 MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS.

¹⁴ Los datos facilitados por MEMORA durante la vigilancia para el año 2024 comprenden del mes de enero a abril.

- (25) Por su parte, en lo que se refiere al volumen de facturación por cada una de estas instalaciones, los datos anuales aportados por MEMORA pueden ser mostrados del modo que sigue¹⁵:

MUNICIPIO ZARAUZ- Volumen de facturación				
	2021 ¹⁶	2022	2023	2024 ¹⁷
Zarauz - Calle Araba (desinversión)	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Tanatorio – Crematorio Zarauz	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]

Fuente: Elaboración propia con base en los datos aportados por MEMORA

- (26) Del mismo modo, en relación con los datos relativos al número de servicios funerarios prestados en los mismos tanatorios antes señalados, distribuidos mensualmente, MEMORA ha suministrado dicha información quedando la misma recogida de forma desglosada, para mayor claridad, en la tabla que acompaña a la propuesta de resolución¹⁸.
- (27) A la vista de los datos expuestos anteriormente, por lo que respecta a las instalaciones de MEMORA situadas en el municipio de Zarauz, tanto el tanatorio que ha sido objeto de desinversión en cumplimiento de los compromisos, (ubicado en la calle Araba) como la instalación que fue inaugurada por MEMORA en el año 2020, durante la tramitación del procedimiento de autorización de la concentración aprobada (denominada, Tanatorio Crematorio), puede observarse claramente un descenso significativo de servicios del primero, así como un incremento similar en el segundo (y paralelamente de los datos de facturación).
- (28) Así, en términos anuales, el tanatorio sujeto a desinversión ha pasado de [CONF] servicios en 2021 a [CONF] en 2022, llegando tan solo a [CONF] servicios prestados en el año 2023. Mientras, la nueva instalación de MEMORA en Zarauz pasó de [CONF] servicios en el año 2021 a [CONF] en el 2022, finalizando el año 2023 con un total de [CONF] servicios prestados.
- (29) Más específicamente, se puede observar que, inmediatamente después de la ejecución de la concentración (abril de 2022), el tanatorio sujeto al compromiso de desinversión dejó de prestar completamente servicios durante, al menos, **8 meses** (de junio de 2022 a enero de 2023), siendo a partir del mes de febrero el

¹⁵ Es preciso indicar que todos los datos mensuales relativos a la facturación de cada instalación constan aportados por MEMORA en el expediente de vigilancia, de manera análoga a los mostrados por número de servicios funerarios prestados (folios confidenciales 386 y 680 Expediente SNC/DC/011/25 MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS).

¹⁶ Los datos facilitados por MEMORA para el año 2021 son de septiembre a diciembre.

¹⁷ Los datos facilitados por MEMORA para el año 2024 son de enero a abril.

¹⁸ Folios 166 a 176 Expediente SNC/DC/011/25 MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS y folio 1000 de la Propuesta de resolución.

número de servicios prestados en ese tanatorio muy puntual, reducido y variable, en todo caso, nunca superior a 3 servicios por mes.

- (30) Por el contrario, en lo que se refiere a la instalación denominada Tanatorio - Crematorio Zarauz, instalación abierta en Zarauz por MEMORA en el año 2020, se puede apreciar como desde el momento de la operación de concentración y, exponencialmente, desde su ejecución, el número de servicios prestados se ha incrementado muy significativamente. Así, si durante los últimos meses de 2021 se prestaban, por regla general, de [CONF] servicios mensuales, a partir de la ejecución dichos números se incrementaron de manera constante y estable, alcanzando, por ejemplo, [CONF] servicios (junio y agosto 2022), [CONF] (diciembre 2022), [CONF] (febrero 2023) o [CONF] servicios (enero 2024).
- (31) En términos de facturación, se ha pasado, en el tanatorio sujeto a desinversión, de [CONF] euros en 2021 (solamente desde los meses de septiembre a diciembre) a [CONF] en todo el año 2023 o [CONF] en los primeros cuatro meses del año 2024, mientras la nueva instalación de MEMORA ha crecido de [CONF] euros en 2021 (en los meses de septiembre a diciembre) a [CONF] en todo el año 2023 o [CONF] en los primeros cuatro meses de 2024, según los datos de la propia empresa.
- (32) Ello, a pesar de que, como ha reconocido la propia MEMORA, el tanatorio de Zarauz era el único tanatorio en el municipio hasta la apertura de la otra instalación de MEMORA, siendo el primero considerado como la instalación tradicional de la plaza, aglutinando casi la totalidad de los servicios prestados, mientras que la segunda instalación se encuentra situada a las afueras del núcleo urbano.
- (33) A este respecto, la propia MEMORA ya admitió durante la instrucción del correspondiente procedimiento de vigilancia que, en efecto, durante el periodo de desinversión, la instalación adquirida en Zarauz permaneció sin servicios durante unos meses, sin aportar ninguna justificación motivada para ello. En particular, MEMORA afirmó que *“el efecto de ofrecer a los clientes dos instalaciones en las mismas condiciones económicas ha supuesto que **inmediatamente y de manera mayoritaria se haya producido un trasvase de servicios hacía la segunda instalación del municipio** (instalación nueva, más moderna y que cuenta con crematorio). Esta situación generó una situación insostenible que requirió **una comercialización más centralizada en esa segunda instalación**, a los efectos de hacer viable la actividad de MEMORA en la plaza.*

*En todo caso, MEMORA sigue asumiendo los costes derivados del mantenimiento en condiciones óptimas de uso de esta instalación durante el proceso de desinversión que, **si bien ha permanecido sin servicios durante unos meses**, se encuentra en perfectas condiciones y con personal disponible”.*¹⁹ (énfasis añadido).

- (34) En adición a lo antes expuesto, y tal como recoge la Resolución del Consejo de 18 de diciembre de 2024, fue constatado por la Dirección de Competencia que,

¹⁹ Folios 166 a 176 Expediente SNC/DC/011/25 MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS.

durante el proceso de desinversión llevado a cabo, la Ficha de Empresa en Google Maps (anteriormente Google My Business) correspondiente a “Funeraria Tanatorio Zarautz” mostraba el estado correspondiente al tanatorio de Zarautz como “cerrado temporalmente”.²⁰

- (35) A su vez, distintas empresas del sector funerario se han pronunciado, a requerimiento de la Dirección de Competencia, acerca de la incidencia sobre la competitividad y la viabilidad comercial de los Activos a desinvertir²¹ y, en particular, sobre la posibilidad de deterioro de dichos Activos en el caso de que hubieran dejado de estar en funcionamiento durante un determinado período de tiempo previo de cara a un posible interés de compra por parte de un potencial interesado en su adquisición²².
- (36) A la vista del contenido de las contestaciones recibidas, se puso especialmente de manifiesto de manera prácticamente unánime, que el deterioro de este tipo de activos, desde el punto de vista del fondo de comercio y eventual pérdida de clientela, tenía una influencia negativa en la valoración de una posible compra del Activo.

3.2. Sobre el incumplimiento del compromiso relativo a la remisión de informes periódicos

- (37) Por otro lado, en cuanto a la obligación de remitir ciertos informes periódicos de seguimiento del proceso de desinversión, los compromisos presentados por MEMORA disponían lo siguiente. *“Durante el Periodo adicional, el Administrador de la Cesión proporcionará a la Dirección de Competencia mensualmente (o en cualquier otro momento si así es requerido por la Dirección de Competencia) un informe por escrito en el que detalle el estado del proceso de desinversión. Los informes mencionados deberán ser remitidos en los 15 primeros días del mes siguiente al que se refiera el informe en cuestión, debiendo remitir simultáneamente una versión no confidencial del mismo a MEMORA.”* (énfasis añadido).

²⁰ Folio 834 Expediente SNC/DC/011/25 MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS

²¹ Así, con fecha 24 de febrero de 2023 se remite solicitud de información a las siguientes: ALBIA GESTION DE SERVICIOS, S.L.U., ASV FUNESER S.L.U., FUNERARIA CABRÉ JUNQUERAS, FUNERARIA CARMONA, FUNERARIA GONZÁLEZ, FUNERARIA IPARRAGUIRRE, FUNERARIA IRUN S.L., FUNERARIA LA FE, FUNERARIA LA GIJONESA, FUNERARIA OJANGUREN, FUNERARIA ORBEGOZO, FUNERARIA SALAS, FUNERARIA SANTA TERESA, FUNERARIAS BILBAÍNA Y LA AUXILIADORA, S.L.U., FUNESPAÑA, S.A., INTERFUNERARIAS, S.L.U., IZARRA NABARRA, S.L. y NUESTRA SEÑORA DE ATOCHA, S.L.

²² Siendo necesario ampliar la misma información, con fecha 21 de abril de 2023 se remite solicitud de información similar a más empresas del sector, entre las que se cuentan las siguientes: ARRASATE HILETA BERRIA ZERBITZUAK, S.L., FUNERARIA OROILORE, FUNERARIA OYARBIDE S.L., FUNERARIA SANTA ISABEL, SERVICIOS FUNERARIOS FUNERNAVARRA, SERVICIOS MIXTOS SÁNCHEZ, S.L., TANATORIO HERMANOS ETAYO, TANATORIO SAN ALBERTO y TUDELA SERVICIOS ESPECIALES, S.L.

- (38) A la vista de lo anteriormente expuesto, la remisión de los informes periódicos a la CNMC ha tenido lugar de la siguiente manera:

18 de octubre de 2022
16 de noviembre de 2022
15 de diciembre de 2022
10 de enero de 2023
16 de febrero de 2023
14 de marzo de 2023
14 de abril de 2023
15 de mayo de 2023
15 de junio de 2023
17 de julio de 2023
15 de agosto de 2023
14 de septiembre de 2023
17 de octubre de 2023
15 de noviembre de 2023
13 de diciembre de 2023
10 de enero de 2024
14 de febrero de 2024
15 de marzo de 2024
15 de abril de 2024
14 de mayo de 2024
10 de junio de 2024
15 de julio de 2024
19 de agosto de 2024 ²³

- (39) Se observa como en hasta un total de cinco ocasiones (es decir, en los meses de octubre y noviembre de 2022, en los meses de febrero, y octubre de 2023, así como en el mes de agosto de 2024), la referida remisión del informe en

²³ Con posterioridad a la notificación de la Propuesta de Informe Parcial de Vigilancia, con fecha 19 de agosto de 2024, tuvo entrada en la CNMC un informe mensual de SINERGIA adicional.

cuestión a la CNMC tuvo lugar con posterioridad al plazo detallado en la propuesta definitiva de compromisos formulada por MEMORA y aprobada por la Resolución de 14 de septiembre de 2021.

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

4.1. Habilitación competencial y objeto del expediente

- (40) Corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC la competencia para resolver este procedimiento de conformidad con lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el artículo 14.1. a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado mediante Real Decreto 657/2013.
- (41) La presente Resolución tiene por objeto determinar si MEMORA ha cometido una infracción muy grave del artículo 62.4.c) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia la Ley 15/2007 (LDC) por incumplimiento de los compromisos a los que se subordinó la operación de concentración C/1151/20 MEMORA / REKALDE / IRACHE.
- (42) De conformidad con el artículo 85 de la LPAC, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento sancionador.

4.2. Tipificación de los hechos acreditados

- (43) El artículo 62.4.c) de la LDC tipifica como infracción muy grave el incumplir o contravenir lo establecido en una resolución, acuerdo o compromiso adoptado en aplicación de la presente Ley, tanto en materia de conductas restrictivas como de control de concentraciones.
- (44) La autorización de la concentración económica entre MEMORA y REKALDE quedó condicionada al cumplimiento de los compromisos propuestos por MEMORA el día 9 de septiembre de 2021 y aprobados por el Consejo de la CNMC en la Resolución de fecha 14 de septiembre de 2021.
- (45) Estos compromisos tenían como objetivo fundamental garantizar el mantenimiento de una dinámica competitiva entre los operadores de servicios funerarios activos en el mercado geográfico afectado que fuera suficiente como para que, una vez cumplidos los mismos, se mantuviera una situación que compensase los eventuales efectos negativos derivados de la operación de concentración autorizada.
- (46) En concreto, el compromiso de desinversión referido al municipio de Zarauz conllevaba la obligación por parte de MEMORA de facilitar la entrada de algún competidor que no dispusiera previamente de instalaciones de tanatorio en el mercado geográfico relevante mediante la cesión de una de las instalaciones de

tanatorio existentes en la localidad de Zarauz. En la práctica, el cumplimiento de este compromiso suponía la efectiva desinversión el activo funerario que se adquiriría en esta zona por MEMORA como consecuencia de la ejecución de la Operación REKALDE, al ser ésta la única instalación existente en el área afectada, sin perjuicio de la otra instalación de MEMORA inaugurada, precisamente, durante la tramitación del procedimiento de autorización de la concentración.

- (47) Este compromiso de desinversión incluía, a su vez, una serie de obligaciones dirigidas a mantener unas condiciones competitivas adecuadas en el mercado durante el proceso de desinversión mediante la gestión diligente, ordenada y continuista en términos de negocio del Activo a desinvertir.
- (48) En concreto, los compromisos presentados por MEMORA contemplaban la obligación tanto de mantener de manera efectiva la viabilidad económica, la comerciabilidad y la competitividad del Activo, de conformidad con las buenas prácticas del negocio, como de minimizar en la medida de lo posible cualquier riesgo potencial que pudiera ocasionar la pérdida de competitividad del mismo Activo a desinvertir.
- (49) Sin embargo, de la información analizada anteriormente se deriva que esta obligación ha sido incumplida por MEMORA al haber sido acreditado que la instalación de Zarauz adquirida por MEMORA dejó de prestar servicios funerarios desde, al menos, el mes de junio de 2022, es decir, muy poco después de la ejecución de la operación que tuvo lugar el 31 de marzo de 2022 y en pleno proceso de búsqueda de comprador para llevar a fin la desinversión, hasta enero de 2023. Y ello, aunque posteriormente (a partir del mes de febrero de 2023) se llevaron a cabo algunos servicios en dicha instalación, siendo los mismos prestados de forma muy intermitente y en un número muy reducido (con un máximo de [CONF] servicios mensuales) en comparación con el periodo anterior a la operación de concentración.
- (50) Esta ausencia total de servicios durante el período indicado contrasta con la situación de la nueva instalación de MEMORA en Zarauz, la cual vio significativamente incrementados los servicios llevados a cabo en la misma desde la ejecución de la concentración. Así, dicha instalación de MEMORA, denominada tanatorio – Crematorio Zarauz, pasó de [CONF] servicios en el año 2021 a [CONF] en el 2022, llegando a los [CONF] servicios prestados en el año 2023.
- (51) El cierre total del tanatorio de Zarauz a mediados del año 2022 ha quedado reflejado, asimismo, en el volumen de facturación de esta instalación, que cayó desde la cifra de [CONF] euros en ese mismo año 2022 (o [CONF] euros durante tan solo los últimos cuatro meses del año 2021) hasta alcanzar solamente los [CONF] euros durante todo el año 2023. Teniendo en cuenta los volúmenes de facturación previos de este tanatorio, no deja de sorprender este descenso drástico, más aún, considerando el rápido incremento del volumen de facturación del Tanatorio - Crematorio de Zarauz, llegando este último a [CONF] euros de facturación en el año 2022 y a [CONF] euros en el 2023.

- (52) Ello, a pesar de que, como ha reconocido la propia MEMORA, el tanatorio de Zarauz era el único tanatorio en el municipio, considerado como la instalación tradicional de la plaza, aglutinando casi la totalidad de los servicios prestados mientras que la segunda instalación está situada a las afueras del núcleo urbano.
- (53) De hecho, la propia MEMORA ha admitido expresamente que, en efecto, durante el periodo de desinversión esta instalación permaneció sin servicios durante unos meses, sin aportar ninguna justificación razonable para ello. En particular, la empresa reconoció que, una vez ejecutada la operación y ante la necesidad de desinvertir el tanatorio de Zarauz, la empresa dejó de prestar servicios en dicho tanatorio, siendo los servicios comercializados de forma centralizada desde la otra instalación también perteneciente a MEMORA. No obstante, después de una reunión con la Dirección de Competencia, en la que se les preguntó sobre el posible cierre del mismo y se les advirtió sobre el posible incumplimiento de los compromisos, la empresa volvió a reabrir el tanatorio de Zarauz y a prestar servicios desde el mismo, aunque en un número muy poco significativo a la vista de los hechos reseñados.
- (54) Ese descenso súbito no puede justificarse como un movimiento espontáneo de los clientes, cuando, como era reconocido por la propia empresa, el activo sujeto a desinversión era la instalación tradicional de la plaza y hacía casi la totalidad de los servicios prestados en el mercado relevante, por lo que, de producirse tal descenso natural, hubiera debido tener lugar de forma más gradual. Por la misma razón tampoco resulta creíble que, de forma espontánea y natural, la nueva instalación de MEMORA pasara de desarrollar un único servicio en abril de 2022 a [CONF] servicios en el mes siguiente.
- (55) Por todo lo anterior, resulta manifiesto que la finalidad perseguida por MEMORA fue la captación y desviación de la clientela a su nueva instalación de Zarauz de manera simultánea al cierre del que, hasta dicho momento, era el tanatorio tradicional del municipio, rompiendo así la dinámica previa consolidada de esta instalación.
- (56) Por último, el cierre del tanatorio, como se ha podido constatar a través de las unánimes respuestas de los demás operadores del sector, hace que la propia instalación sea menos atractiva tanto para potenciales compradores como potenciales clientes, lo que ha dificultado el proceso de desinversión, como lo corrobora el hecho de que hayan sido necesarias, tras el transcurso del periodo inicial de desinversión, un periodo adicional y un total de 4 prórrogas a tal efecto.
- (57) Precisamente, facilitar el proceso de desinversión era la auténtica finalidad de las obligaciones contenidas en los compromisos propuestos por las partes y aprobados por el Consejo, dirigidas a mantener unas condiciones competitivas adecuadas en el mercado durante el proceso de desinversión mediante la gestión diligente, ordenada y continuista del negocio, lo que a la vista de los hechos acreditados no ha sido cumplido por MEMORA.
- (58) En suma, no cabe dudar de la posición competitiva que ostentaba el tanatorio de Zarauz dentro del mercado relevante geográfico en el momento de ejecución de la operación de concentración ni tampoco acerca de la incidencia que en la

valoración comercial del activo a desinvertir conllevó el cese total de actividad en el tanatorio durante los 8 meses indicados, lo que constituye un incumplimiento del compromiso de llevar a cabo una gestión diligente, ordenada y continuista en términos de negocio del activo, de mantener la viabilidad económica, la comerciabilidad y la competitividad del activo, de conformidad con las buenas prácticas del negocio y minimizar cualquier riesgo potencial que pudiera ocasionar la pérdida de competitividad del mismo.

- (59) Por lo que se refiere a la obligación de remitir los informes periódicos de seguimiento del proceso de desinversión, es necesario afirmar, en primer término, que la comentada obligación siguió vigente hasta la efectiva desinversión de los activos, esto es, hasta el mes de marzo de 2024.
- (60) De acuerdo con los hechos acreditados los informes que fueron remitidos por MEMORA de forma extemporánea fueron los siguientes: los correspondientes a los meses de octubre y noviembre de 2022, los meses de febrero y octubre de 2023, así como el mes de agosto de 2024. Hay que señalar que este último informe fue remitido con retraso incluso después de la Propuesta de Informe Parcial remitida a MEMORA, en la que se subrayaban ya los anteriores retrasos. Por tanto, dicho retraso se incluyó por primera vez en los hechos y la valoración efectuada en el Informe Parcial de Vigilancia remitido por la Dirección de Competencia al Consejo, sin que dicha extensión del incumplimiento merme la posibilidad de defensa de la interesada, como lo demuestra el presente procedimiento sancionador y las presentes alegaciones efectuadas al respecto.
- (61) Esta Sala entiende que los retrasos injustificados suponen un incumplimiento del mencionado compromiso de información asumido por la empresa frente a la CNMC, que resulta relevante para poder facilitar el seguimiento de los compromisos impuestos, a fin de poder vigilar adecuadamente el cumplimiento material de dichos compromisos de desinversión.

4.3. Responsabilidad y culpabilidad

- (62) El artículo 28.1 de la Ley 40/2015 establece que sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.
- (63) De la infracción indicada en los hechos probados es responsable la empresa MEMORA, conforme al artículo 62.4 de la LDC, que establece que *“son infracciones muy graves incumplir o contravenir lo establecido en una resolución, acuerdo o compromiso adoptado en aplicación de la presente Ley, tanto en materia de conductas restrictivas como de control de concentraciones”*, y el artículo 61.1 de la misma LDC, que indica que serán sujetos infractoras las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones tipificadas como infracciones en la LDC.

- (64) En relación con el elemento subjetivo de la infracción, la culpabilidad, las autoridades españolas de competencia han acogido que *"la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo viene afirmando que los principios del Derecho Penal son de aplicación, con matizaciones, al Derecho Administrativo Sancionador"*.
- (65) Asimismo, han asumido el sentado criterio jurisprudencial de que: *"La conducta debe ser reprochable, al menos, a título de negligencia, lo que excluye que necesariamente deba concurrir como elemento subjetivo de lo injusto el dolo (en cualquiera de sus grados); sino que basta con que se presencie la falta de una debida y básica diligencia"*. (Sentencia del TS de 20 de diciembre de 1996).
- (66) Esta Sala considera que MEMORA era plenamente conocedora del íntegro contenido de las obligaciones que llevaba aparejadas el compromiso de desinversión de la instalación funeraria adquirida en Zarauz, al haber sido propuesto dicho compromiso por la propia empresa notificante de la operación.
- (67) De este modo, la propia MEMORA ha reconocido que, una vez ejecutada la operación y ante la necesidad de desinvertir el tanatorio de Zarauz, la empresa dejó de prestar servicios en dicho tanatorio, siendo los servicios comercializados de forma centralizada desde su otra instalación situada a las afueras de Zarauz.
- (68) Por otro lado, y en relación con la remisión periódica de informes de seguimiento, MEMORA ha reconocido, igualmente, que 5 informes llegaron con un día o dos de retraso.
- (69) Todo lo anterior, evidencia la responsabilidad de MEMORA de la infracción consistente en el incumplimiento de los compromisos aprobados en la Resolución de 14 de septiembre de 2021 en relación con la obligación mantener la competitividad de la instalación de Zarauz durante el proceso de desinversión, así como con el retraso injustificado en la remisión periódica de los informes mensuales durante dicho proceso.
- (70) En aplicación del artículo 85 LPAC, la empresa ha reconocido expresamente su responsabilidad en la comisión de una infracción del artículo 62.4.c) LDC en los términos recogidos en la propuesta de resolución, además de proceder al pago voluntario de la sanción.

4.4. Determinación de la sanción

- (71) Como se ha indicado anteriormente, la conducta infractora de MEMORA se describe en el artículo 62.4.c) de la LDC con calificación de muy grave.
- (72) De acuerdo con el artículo 63.1.c) de la LDC en el caso de infracciones muy graves, la sanción a imponer podría ascender hasta el 10% del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa. Para la determinación del importe de la sanción se ha de seguir lo dispuesto en el artículo 64 de la LDC, que establece los criterios de graduación de sanciones, poniéndolo en relación con el artículo 29 de la Ley 40/2015, que regula el principio de proporcionalidad dentro de los principios de

la potestad sancionadora, en cuyo apartado 3 se establece la observancia de la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

- (73) La conducta analizada ha consistido en el incumplimiento por parte de MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS, S.L.U. de los compromisos aprobados en la Resolución de 14 de septiembre de 2021.
- (74) El volumen de negocios total de MEMORA en el año 2024 ha sido de [CONF] euros.
- (75) La sanción aplicable en el presente expediente al volumen de negocios total de MEMORA debe determinarse partiendo de los criterios de graduación del artículo 64.1 de la LDC, siguiendo los criterios de la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la determinación de sanciones por infracciones de defensa de la competencia.
- (76) Considerando estos factores, esta Saña debe pronunciarse sobre la sanción a imponer valorando los criterios de la LDC en relación con los principios de eficiencia, proporcionalidad y disuasión y de acuerdo con la jurisprudencia del TS y el TJUE.
- (77) En cuanto a las características del mercado afectado (art. 64.1.a), la conducta ha tenido lugar en el mercado mayorista de servicios funerarios de tanatorio.
- (78) En cuanto a la dimensión del mercado afectado (art. 64.1.a), puede utilizarse como referencia el volumen de negocios generado en los tanatorios de Zarauz durante el periodo de infracción, ya que se trata de las instalaciones afectadas por el incumplimiento de MEMORA.
- (79) Respecto a la cuota de mercado de MEMORA (art. 64.1.b), en el mercado mayorista de servicios funerarios de tanatorios sería del 100% en la localidad de Zarauz.
- (80) El alcance geográfico (art. 64.1.c) es local, tal y como se señaló en el Informe con Propuesta al Consejo de Ministros del expediente C/1151/20 MEMORA/REKALDE/IRACHE y de acuerdo con todos los precedentes más recientes de la CNMC sobre el mercado de servicios funerarios.
- (81) La duración de la infracción (art. 64.1.d) abarca desde junio de 2022 a enero de 2023, ambos incluidos, en relación con el incumplimiento de mantenimiento de la viabilidad económica, comerciabilidad y competitividad del tanatorio Zarauz, al proceder a su cierre y cese total de actividad, al menos durante 8 meses.
- (82) En relación con el incumplimiento de remitir informes de forma extemporánea, este hecho se ha producido en cinco ocasiones, en los meses de octubre y noviembre de 2022, de febrero, y octubre de 2023, así como en agosto de 2024.
- (83) Esta Sala no aprecia la concurrencia de la circunstancia agravante contemplada en el artículo 64.2 de la LDC o atenuante contemplada en el artículo 64.3 de la LDC.

- (84) Esta Sala considera suficientemente proporcionado y disuasorio imponer a MEMORA una sanción de 180.000 euros.

4.5. Terminación del procedimiento y reducción de la sanción

- (85) De conformidad con el artículo 85 de la LPAC, apartado primero, que regula la terminación de los procedimientos sancionadores, se establece que el reconocimiento de la responsabilidad permite resolver el presente procedimiento con la imposición de la sanción procedente. Asimismo, de acuerdo con el segundo apartado de este precepto, dado que la sanción tiene en este caso únicamente carácter pecuniario, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la Resolución, implicará la terminación del presente procedimiento.
- (86) A este respecto, el artículo 85.3 de la LPAC prevé que, tanto en el caso de reconocimiento de responsabilidad como en el de pago voluntario de la multa con anterioridad a la resolución del procedimiento, y cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de al menos el 20% sobre el importe de la sanción propuesta, siendo estas acumulables entre sí.
- (87) Mediante un ingreso de 27 de marzo de 2025 a través del modelo 069 de Ingresos No Tributarios, MEMORA ha procedido a pagar la sanción determinada en la Propuesta de Resolución del procedimiento, conforme a las reducciones aplicables.
- (88) De este modo, al haberse realizado un reconocimiento expreso de responsabilidad por parte de MEMORA y al haberse producido el pago voluntario de la multa, procede aplicar la reducción del 40% al importe de la sanción propuesta de 180.000 euros, quedando en un total de 108.000 euros.
- (89) Por cuanto antecede, la Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

5. RESUELVE

Primero. Declarar que MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS, S.L.U. ha incumplido los compromisos aprobados en la Resolución de 14 de septiembre de 2021, lo que representa una infracción administrativa de carácter muy grave, anteriormente definida, prevista en el artículo 62.4.c) de la LDC.

Segundo: Que se declare responsable de dicha infracción a MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS, S.L.U.

Tercero: Aprobar las dos reducciones del 20% sobre la sanción de 180.000 euros contenida en la Propuesta de Resolución, establecidas en el artículo 85, apartado 3, de la LPAC en relación con los apartados 1 y 2, de la LPAC, minorándose la sanción en un 40% a la cuantía de la sanción hasta un total de

108.000 euros, que ya ha sido abonada por MEMORA SERVICIOS FUNERARIOS, S.L.U.

Cuarto. Declarar que la efectividad de las reducciones de la sanción queda condicionada en todo caso al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a la interesada haciéndole saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio.