

RESOLUCIÓN (Expte. 381/96. Funerarias De Cataluña)

Pleno

Excmos. Sres.:

Petitbò Juan, Presidente
Alonso Soto, Vicepresidente
Bermejo Zofío, Vocal
Fernández López, Vocal
Berenguer Fuster, Vocal
Hernández Delgado, Vocal
Rubí Navarrete, Vocal
Castañeda Boniche, Vocal
Pascual y Vicente, Vocal

En Madrid, a 14 de marzo de 1997

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia (el Tribunal), con la composición anteriormente relacionada y siendo Ponente D. Jesús Rubí Navarrete, ha dictado la presente RESOLUCION en el expediente 381/96 (930/93 del Servicio de Defensa de la Competencia: SDC el Servicio) incoado en virtud de denuncia de Funeraria del Bages S.L., contra el Instituto Municipal de Servicios Funerarios de Barcelona (IMSFB), Funerarias de Cataluña SA. (Funecat) y el Gremi Regional d'Empreses de Pompes Funebres de Catalunya (El Gremi), por presuntas prácticas prohibidas en el mercado de servicios funerarios de Cataluña.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 4 de marzo de 1993 el Tribunal de Defensa de la Competencia remitió al Servicio la denuncia presentada por Funeraria del Bages contra el IMSFB, Funecat y el Gremi, por la realización de presuntas prácticas prohibidas por la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia (LDC).

Los hechos denunciados consisten, sintéticamente, en la extralimitación territorial de la prestación de servicios funerarios, ampliando el monopolio a los fallecidos no residentes en la localidad en que la empresa funeraria es titular de aquél, estableciendo convenios con centros sanitarios para que orienten a los familiares de los fallecidos en favor de las empresas titulares del monopolio, dificultando que puedan ejercer libremente la elección de la empresa funeraria, controlando el mercado, y aplicando tarifas abusivas.

La denunciante solicitó la adopción de las medidas cautelares que fueran procedentes, sin especificar las que consideraba necesarias.

2. El 7 de abril de 1993 la denunciante presentó un nuevo escrito imputando al IMSFB una presunta práctica prohibida, al haber fijado un precio inferior al coste y a las tarifas vigentes, para impedir que Funeraria del Bages realizara el traslado de un cadáver fuera de Barcelona.
3. El Director General de Defensa de la Competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1 y 3 LDC, admitió a trámite la denuncia e incoó expediente mediante Providencia de 26 de octubre de 1993, por supuestas prácticas restrictivas de la competencia subsumibles en las infracciones de la Ley 16/1989. Las actuaciones debían entenderse con el IMSFB, Funecat, el Gremi, así como con cualesquiera otras personas o entidades vinculadas a los hechos denunciados. La citada Providencia fue notificada a los presuntos infractores. (Al Gremi el 8-11-93. Folio 116).
4. El Servicio, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 37 LDC practicó los actos de instrucción necesarios para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de las responsabilidades.

A lo largo de la instrucción las partes formularon las alegaciones y aportaron los documentos que estimaron oportunos para las defensa de sus intereses.

Asimismo atendieron los numerosos requerimientos de información realizados por el Servicio.

5. En lo que se refiere a la fijación en común de tarifas, única imputación contenida en el Informe-Propuesta del Servicio, el Gremi ya hizo alegaciones al respecto en su escrito de 9 de diciembre de 1993, (folio 352), señalando que su fijación correspondía a la Administración Pública competente. También se refirió a esta cuestión la denunciante en su escrito de 17 de marzo de 1994 (folio 460).

Por su parte, el Servicio requirió al Gremi información específica al respecto (folio 695), que fue contestado por escrito de 24 de julio de 1995 (folio 781).

6. Posteriormente, a la vista de los antecedentes obrantes en el expediente, la Instructora formuló el 26 de septiembre de 1995 el Pliego de Concreción de Hechos (folio 1016), imputando al Gremi la práctica de conductas contrarias al artículo 1.1.a) LDC, consistentes "en la elaboración y presentación para su aprobación a la Generalitat de Catalunya de tarifas

comunes para ser aplicadas de manera uniforme por todas las empresas" asociadas, "en el período comprendido entre los años 1990 y 1992".

7. Con fecha 27 de octubre, el Gremi presentó alegaciones al Pliego, manifestando que la imputación realizada no guardaba relación con el escrito de denuncia, así como las razones que justificaron tradicionalmente la presentación por la Agrupación Sindical Provincial de Pompas Fúnebres de Barcelona, del catálogo de servicios y tarifas. En relación con los hechos imputados, afirma que el Gremi se limitó a solicitar un incremento de las tarifas ya aprobadas, aprobación que no puede realizar por ser competencia de la Administración, y que la mera solicitud de incremento no constituye práctica prohibida alguna, ni impide a una empresa elaborar y presentar para su aprobación tarifas adecuadas a su estructura de costes. Alega, finalmente, la prescripción de la hipotética infracción.
8. El 18 de abril de 1996 el Director General de Defensa de la Competencia acordó el sobreseimiento parcial del expediente, considerando que los hechos denunciados en relación con el IMSFB y Funecat no constituían infracción de la Ley 16/1989.
9. En la misma fecha la Instructora elevó al Tribunal el Informe previsto en el artículo 37.3 de la Ley 16/1989, ratificándose en los hechos imputados en el Pliego, contestando las alegaciones formuladas por el Gremi y calificando los hechos y conductas descritas como prácticas prohibidas por el artículo 1.1.a) LDC "consistente en la elaboración y presentación de tarifas para servicios funerarios y complementarios, realizada de forma colectiva por el Gremi, con el fin de fijar precios para todas las empresas asociadas al Gremi, dificultando de esta forma que cada empresa pueda elaborar y presentar sus tarifas para su aprobación por la autoridad competente".

Considera que el mercado relevante está constituido por la prestación de servicios funerarios en la Comunidad Autónoma de Cataluña y propone que se declare acreditada por parte del Gremi la comisión de las prácticas prohibidas, y se adopten los pronunciamientos previstos en el artículo 46 y concordantes LDC.

10. El expediente tuvo entrada en el Tribunal el 30 de abril de 1996.

El Pleno acordó el 7 de mayo suspender la admisión a trámite hasta que se tuviera conocimiento de la notificación a los interesados de los Acuerdos de sobreseimiento parcial y hubiera transcurrido el plazo legal en el que podían ser recurridos. Por Providencia de 28 de mayo, el Pleno admitió a trámite el expediente, poniéndolo de manifiesto a los interesados para que

solicitaran, en su caso, la celebración de vista y propusieran las pruebas que estimaran necesarias.

11. El 21 de junio de 1996 el Gremi presentó un escrito proponiendo prueba y solicitando la celebración de vista. Por Auto de 11 de julio el Tribunal admitió la prueba y fijó la fecha del 19 de septiembre para la celebración de la vista.
12. Durante la vista el Servicio mantuvo los cargos recogidos en el Informe-Propuesta. La denunciante suscribió la petición del Servicio, añadiendo que el Gremi enviaba otras directrices en relación a las tarifas complementarias a fin de restringir la competencia. El Gremi expuso, como argumentos de defensa los que, sintéticamente, se recogen a continuación:

- Los hechos recogidos en el Pliego de Concreción de Hechos no resultaban de lo actuado y no eran objetivamente ciertos.

- El primer acto del Servicio, con conocimiento formal del Gremi, tendente a la investigación, instrucción o persecución de la infracción consistente en el acuerdo para la fijación de precios, fue la notificación del citado Pliego, realizada el 5 de octubre de 1995, determinando que la presunta infracción relacionada con la petición realizada el 12 de enero de 1990 haya prescrito.

- La presunta infracción consistente en la solicitud de incremento de las tarifas ya aprobadas mediante la aplicación automática del Índice de Precios al Consumo (IPC) no constituye infracción de la LDC.

La aprobación de las tarifas, es decir, la presunta fijación de precios, ha sido realizada por la Administración de la Generalitat de Catalunya. El Gremi no ha elaborado ni aprobado las tarifas, sino que se ha limitado a solicitar de la Administración un incremento sobre las tarifas que aquélla había aprobado previamente. Esta solicitud no constituye, a su juicio, infracción alguna de la normativa de defensa de la competencia, ya que la simple petición de incremento no constituye un acto o práctica que tenga por objeto impedir, restringir o falsear la competencia de forma directa o indirecta, mediante la fijación de precios.

13. Celebrada la vista oral, se puso de manifiesto la necesidad de completar los datos relativos a las solicitudes formuladas por el Gremi en los expedientes que dieron lugar a las Resoluciones de la Generalitat de Catalunya de 8 de noviembre de 1990 y 3 de diciembre de 1992; a cuyo efecto el Tribunal acordó practicar una diligencia para mejor proveer, con suspensión del plazo para dictar Resolución.

14. El 30 de octubre de 1996 el Director General de Salud Pública remitió al Tribunal los expedientes tramitados en relación con las solicitudes formuladas por el Gremi, a que anteriormente se ha hecho referencia.
15. Por Providencia de 5 de noviembre se puso de manifiesto a los interesados el resultado de la diligencia para mejor proveer, a fin de que presentaran alegaciones.
16. El 26 de noviembre el Gremi formuló alegaciones, resumiendo los hechos contenidos en los dos expedientes remitidos al Tribunal, sintetizando los argumentos de defensa expuestos en la vista, y afirmando que las diligencias practicadas confirman tales argumentos. En particular, alega el Gremi que de las dos únicas supuestas infracciones que se le imputan, la relativa a la petición de tarifas de 12 de enero de 1990 estaría prescrita, inclusive aunque pudieran considerarse como constitutivos o coadyuvantes de la hipotética infracción las reiteraciones de la petición inicial, al haber sido presentada la última de ellas el 18 de septiembre de 1990; y la que hace referencia a la solicitud de incremento de las tarifas sobre los precios vigentes no constituye infracción. Termina solicitando que el Tribunal dicte Resolución desestimando los cargos imputados.
17. El Tribunal deliberó y falló en su reunión de 21 de enero de 1997.
18. Se consideran interesados:
 - El Gremi Regional d'Empreses de Pompes Funebres de Catalunya
 - Funeraria del Bages S.L.

HECHOS PROBADOS

El Tribunal considera probados los siguientes hechos:

1. El Gremi tuvo conocimiento formal de que en la instrucción realizada por el Servicio en virtud del Acuerdo de 26 de octubre de 1996, que le fue notificado el 8 de noviembre de 1993 (folio 116), se analizaban, entre otras, posibles prácticas restrictivas de la competencia por fijación de precios. Presentó alegaciones -en escrito de 9 de diciembre de 1993 (folio 352)- al respecto "en defensa de sus intereses" -defensa que en aquel momento consistió en la solicitud de archivo de las actuaciones- (folio 352), y contestó a los requerimientos de información realizados por el Servicio (folio 699), mediante escritos de 9 de diciembre de 1993 y de 24 de julio de 1995, respectivamente. Todo ello, en fechas que son anteriores a la formulación del Pliego de Concreción de Hechos.

2. La Resolución de la Generalitat de Catalunya de 8 de noviembre de 1990 tuvo su origen en una solicitud efectuada por el Gremi. Así consta en la propia Resolución ("vista la solicitud de la Agrupación Regional de Empresas de Pompes Fúnebres de Catalunya"), aportada en el expediente (folio 483).

Posteriormente, el Gremi reiteró su propuesta mediante escritos de 18 de abril de 1990 y 18 de septiembre del mismo año, en los que instaba a la Administración Autonómica a que resolviera sobre aquella (folios 51, 93 y 115 del expediente abierto en el Tribunal: Expte. TDC).

En cuanto a su contenido, la solicitud se refiere a la remodelación del catálogo de servicios funerarios y complementarios, y a la fijación de nuevas tarifas para el catálogo modificado, propuesto por el Gremi (folios 51, 52 Expte. TDC). Adicionalmente, recogía también la pretensión de que, una vez aprobados los nuevos catálogos y tarifas, estas últimas se incrementaran automáticamente y sin necesidad de presentación de nuevas solicitudes en los años sucesivos, de acuerdo con el índice de precios al consumo (IPC).

3. El 10 de enero de 1991 el Gremi presentó ante la Dirección General antes citada una nueva propuesta en relación con las tarifas de servicios funerarios.

En ella se solicitaba la aplicación directa sobre las tarifas vigentes, a partir del mes de febrero de cada año, del incremento del IPC. A dicha solicitud se añadía la de que la Dirección General controlara que las empresas agremiadas aplicaran las tarifas que resultaran aprobadas (folio 138 Expte. TDC).

Por escrito de 13 de marzo de 1993 el Gremi comunicó al Director General de Salud Pública que si en el plazo de veinte días no había obtenido respuesta, aumentaría las tarifas de catálogo en un 5% (folio 143 Expte. TDC).

La Dirección General solicitó informes jurídicos sobre su competencia para la aprobación de las tarifas, emitidos los cuales, y a la vista de sus conclusiones, comunicó al Gremi que, para la aprobación de las tarifas, deberían dirigirse a los respectivos Ayuntamientos por no ser aquella la Administración competente (folio 181 Expte. TDC).

4. Con posterioridad a la comunicación de la Dirección General de Salud Pública manifestando su incompetencia para la aprobación de las tarifas y remitiendo a los Ayuntamientos, consta en el expediente instruido por el Servicio que la norma habitual para la presentación a los Ayuntamientos de propuestas de incremento de tarifas entre 1993 y 1995, ha sido la de aplicar el IPC.

En efecto, en contestación a los requerimientos de información formulados por el Servicio sobre los sistemas y criterios empleados para la elaboración de las tarifas correspondientes a dichos años, formulados a una muestra de las empresas asociadas (folio 857), el 77% de ellas manifiestan que el criterio utilizado ha sido la aplicación del IPC anual sobre las tarifas aprobadas por la Generalitat de Catalunya, en algunos casos con flexibilidad (folios 888, 935, 941, 945, 948, 980, 988, 989, 991 y 998). En particular, la empresa Esteve (folio 935) manifiesta que "el sistema empleado para la elaboración de las tarifas, consiste en la adaptación a la previa orientación que el propio G.R.E.P.F.C. (el Gremi) notifica cada año coincidiendo de manera más o menos flexible al incremento del I.P.C. anual" (folio 935).

Esta constatación se refuerza al analizar las tarifas aprobadas por algunos Ayuntamientos, incorporadas al expediente, en las que se aprecia una notable semejanza, cuando no una identidad total.

5. El Gremi, en su solicitud de 11 de enero de 1990, afirmaba que el nuevo catálogo de servicios propuesto y las tarifas correspondientes al mismo se habían fijado de forma que su rendimiento total cubriese el coste de los servicios (folio 52 Expte. TDC).

Esta aseveración fue cuestionada por la Comisión de Precios de Cataluña según la cual, analizada la documentación aportada, se observa que falta una justificación económica de los incrementos solicitados para cada servicio, añadiendo que sería necesario realizar un estudio económico del sector en el que se especificasen claramente los costes de cada uno de aquéllos y que, sólo a partir de tal estudio podría establecerse una fórmula para la revisión anual de las tarifas (folio 91 Expte. TDC).

La citada Comisión cuestiona también la adecuación de las tarifas a los costes de los servicios, al informar sobre la solicitud de 10 de enero de 1991, en la que el Gremi justificaba su propuesta de incremento automático por ser cada día más difícil cubrir el coste de los servicios (folio 143 Expte. TDC). En efecto, la Comisión de precios, tras señalar que la aplicación directa del IPC es demasiado simplista, afirma que los precios actuales de los diferentes servicios no se basan en un estudio de costes y reitera la

necesidad de realizar un estudio económico del sector en el que se especifiquen los costes, a fin de que cada tarifa de cada servicio soporte los suyos y sea ésta la justificación de los diferentes precios de los servicios funerarios (folio 149 Expte. TDC). Además de lo señalado, consta en el expediente que, a requerimiento del Servicio, una muestra de las empresas agremiadas han facilitado algunos de los elementos relevantes de la estructura de sus costes (número de empleados, que según el propio Gremi es uno de los más importantes, y número de vehículos). De la información aportada en las correspondientes contestaciones, resulta que los citados elementos abarcan un abanico que va desde 1 coche y 1 empleado a media jornada (folio 940) hasta 29 coches y 41 empleados (folio 941), pasando por numerosas situaciones intermedias (folios 888, 903, 935, 945, 947, 948, 980, 988, 989, 992 y 998).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. La cuestión a dilucidar en el presente expediente es la relativa a si la propuesta de nuevo catálogo y tarifas realizada por el Gremi a la Generalitat de Catalunya en 1990, y la de incremento automático de tarifas mediante la aplicación del IPC sobre las vigentes, constituyen o no una práctica prohibida por el artículo 1.1.a) LDC. Sin embargo, con carácter previo el Tribunal debe pronunciarse sobre la alegación de prescripción de la infracción formulada por el Gremi.
2. En relación a esta última cuestión el elemento relevante es el de determinar cuál es el primer acto del Servicio, con conocimiento formal del interesado, tendente a la investigación, instrucción o persecución de la infracción, a que se refiere el artículo 12.2 de la Ley de Defensa de la Competencia para interrumpir la prescripción.

Según las alegaciones del Gremi, dicho acto está constituido por el Pliego de Concreción de Hechos y tiene lugar el 5 de octubre de 1995, fecha en que le fue notificado, determinando que la presunta infracción relativa a la propuesta realizada el 12 de enero de 1990, y reiterada por última vez el 18 de septiembre del mismo año, haya prescrito.

El Tribunal no comparte este criterio. Como consecuencia de la denuncia formulada por Funerarias del Bages S.L., el Director General de Defensa de la Competencia acordó la incoación de expediente el 26 de octubre de 1993 "por supuestas prácticas restrictivas de la competencia", incluyendo entre los presuntos responsables al Gremi Regional d'Empreses de Pompes Fúnebres de Catalunya.

El Servicio, en el marco de las actuaciones instructoras realizadas en ejecución del citado Acuerdo, dio traslado a las partes de la denuncia.

El Gremi, en su primer escrito de alegaciones que presentó el 9 de diciembre de 1993 "en defensa de sus intereses" (folio 352), ya incluyó argumentos relativos a la fijación de los precios de los servicios funerarios señalando que no eran libres, sino fijados por los Ayuntamientos y que no se trataba de una actividad en la que aquellos vinieran dictados por las reglas del mercado. Alegación ésta, relativa a los precios, que se formula en letras mayúsculas a fin de resaltar la relevancia que se le atribuye, y que es congruente con el suplico del escrito de alegaciones en el que se solicita el archivo de las actuaciones en aplicación del artículo 2.1. de la LDC, entendiéndose que la fijación de precios goza de amparo legal.

Asimismo, en su contestación de 24 de julio de 1995 al requerimiento de información efectuado por el Servicio el 10 del mismo mes (folio 699), incluye una explicación sobre la Administración competente para la aprobación de las tarifas, haciendo referencia a las aprobadas por la Generalitat de Catalunya mediante Resolución de 8 de noviembre de 1990 y a que dicha Administración manifestó posteriormente al Gremi que la citada aprobación era competencia de los respectivos Ayuntamientos.

Por ello, a juicio del Tribunal, el primer acto del Servicio con conocimiento formal del interesado tendente a la investigación, instrucción o persecución de la infracción, es el Acuerdo del Director General de Defensa de la Competencia de 26 de octubre de 1993.

En consecuencia, en dicha fecha se produjo la interrupción de la prescripción de la infracción, de conformidad con el artículo 12.2 antes citado, debiendo, por tanto, rechazarse la alegación del Gremi.

3. Según ha quedado acreditado el Gremi en 1990, adoptó un acuerdo colectivo consistente en presentar una propuesta conjunta, de carácter uniforme y obligatorio para las empresas asociadas, de nuevo catálogo de servicios funerarios, así como una propuesta de las tarifas correspondientes a aquéllos.

El acuerdo tiene carácter obligatorio ya que según el artículo 12.4 de sus Estatutos (folio 365), el cumplimiento de los acuerdos válidamente adoptados constituye un deber para los miembros de la Agrupación, y en ningún momento se ha cuestionado en el expediente que las propuestas presentadas por el Gremi, no respondan a acuerdos que hayan sido válidamente adoptados, por lo que el Tribunal considera que concurre esta circunstancia.

La propuesta se presentó a iniciativa del Gremi según lo acreditan la Resolución de la Generalitat de Catalunya de 8 de noviembre de 1990 y la diligencia para mejor proveer practicada por el Tribunal. En efecto, no consta en el expediente que haya habido iniciativa ni instancia alguna por parte de la Administración Autonómica. Por el contrario, el texto de la Resolución manifiesta que se adopta "vista la solicitud de la Agrupación Regional de Empresas de Pompas Fúnebres de Cataluña" (folio 483). Lo ratifican, adicionalmente las reiteraciones efectuadas por el Gremi a dicha Administración, instándole a que resolviera sobre la misma, realizadas mediante escritos de 18 de abril de 1990 y 18 de septiembre del mismo año (folios 51, 93 y 115 Expte. TDC).

La propuesta se elevó a la Dirección de Salud Pública de la Generalitat de Catalunya, por entender el Gremi que era la Administración competente para aprobarlos.

Aún careciendo el Gremi de competencia para aprobar los servicios funerarios y sus tarifas, su conducta afecta a la competencia, en los términos señalados en los siguientes apartados.

4. En situaciones de competencia el mecanismo de los precios procura la eficiencia en la prestación de los servicios, y la minimización de los costes. En efecto, si las empresas pueden vender a precios más baratos, están en condiciones de aumentar las ventas potenciales, incrementando su penetración en el mercado. Para ello es preciso que adopten las técnicas y la organización que en cada momento resulten más baratas a fin de disminuir sus costes. De este modo, la actuación de la empresa es coherente con el objetivo de maximizar el beneficio y disminuye el riesgo de exclusión del mercado que implicaría la pérdida de ventas. Además, la reducción de precios beneficia a los consumidores al aumentar la renta de que éstos disponen.

La Administración para proceder a la aprobación de las tarifas debe tener presente que se cumplan ambas condiciones (Art. 103 de la C.E.): la eficacia interna, porque se dirige a garantizar que los recursos se utilizan con racionalidad, evitando despilfarros; y la eficacia externa, por cuanto pretende que el precio pagado por el servicio suponga una menor detracción de la renta de los usuarios.

5. Ahora bien, cuando las tarifas que retribuyen los servicios, como ha sucedido en el caso de los servicios funerarios, son fijadas por la Administración surge para ésta la dificultad de cómo valorar la gestión eficaz de las empresas, y cómo establecerlas garantizando la cobertura de los costes, incluida una retribución del capital.

La fijación de las tarifas por la Administración exige, en general, una información completa sobre la demanda y sobre los costes, cuya obtención, comprobación y valoración presenta importantes dificultades.

En efecto, cuando los servicios no son prestados por la propia Administración, sino por empresas privadas (caso de los servicios funerarios prestados por las empresas asociadas en el Gremi), son éstas las que disponen de información precisa sobre el entorno económico y sus posibilidades productivas, y aún así no les garantiza sus resultados futuros. Por el contrario mientras que el organismo que ha de fijar las tarifas carece de ella. Se produce, pues, una asimetría en la distribución de la información de forma tal que las propuestas elaboradas por las empresas, que sí disponen de información, condicionan las decisiones de la Administración, que carece de ella. La distribución asimétrica de la información tiene una notable relevancia pues, para obtener más información, el órgano administrativo competente ha de incurrir en costes adicionales superiores e incluso, y a pesar de ello, no es probable que llegue a disponer de una información como la de las empresas.

6. Las circunstancias descritas concurren en la propuesta elevada por el Gremi a la Dirección General de Salud Pública el 12 de enero de 1990. Así lo pone de manifiesto el informe de la Comisión de Precios de Cataluña al constatar la necesidad de una descripción más precisa para justificar el nuevo catálogo que se proponía, y la falta de justificación económica de las tarifas propuestas, dada la ausencia de concreción y objetividad de los argumentos en que pretendían fundarla.
7. Las tarifas fijadas por la Administración dan lugar a una estructura de premios y penalizaciones sobre la gestión de las empresas oferentes de los servicios funerarios. Los primeros, afectan a los gestores eficientes que cubren el coste de los servicios y obtienen una retribución del capital, permaneciendo en el mercado y pudiendo incluso aumentar su penetración en el mismo. Los segundos, afectan a las empresas ineficientes que pueden verse abocadas a una situación en la que incurran en pérdidas o, incluso, en quiebra.

Si la Administración, para proceder a su aprobación, puede tener presentes distintas propuestas de las empresas afectadas, tanto en relación al catálogo de servicios que pueden prestarse como a su coste, dispone de una información más transparente, que reduce la asimetría antes señalada, y le permite cumplir con las exigencias de eficacia interna y externa, que le son exigibles.

Por el contrario, si la Administración se encuentra con una propuesta uniforme, elaborada de forma colectiva y obligatoria para las empresas asociadas a las que, por aplicación del artículo 12.4 de los estatutos del Gremi, se impide la presentación de propuestas independientes, las dificultades para obtener la información necesaria para fijar las tarifas conforme al mandato del artículo 103 de la Constitución pueden convertirse en insalvables.

Las conductas dirigidas a este objeto afectan al funcionamiento competitivo del mercado al tratar de eliminar el riesgo inherente a la actividad empresarial, hacer previsible el comportamiento de las restantes empresas asociadas, reducir los incentivos a la introducción de mejoras en el proceso de prestación de servicios funerarios, primar a las empresas más ineficientes e inducir a pérdidas del bienestar de los usuarios.

El objeto de la propuesta del Gremi, no es el de adecuar las tarifas de los servicios funerarios a su coste.

Así se desprende tanto de los informes de la Comisión de Precios de Cataluña como de la información facilitada por las empresas, recogida en el hecho probado número 5. Dicha información resulta que, atendiendo a los principales elementos de su estructura de costes, las empresas agrupadas en el Gremi pueden elaborar ofertas de tarifas de servicios funerarios diferenciadas, sin que con ello se impida la cobertura del coste que, para cada una de ellas, supone la prestación de cada servicio.

En consecuencia, la presentación de la respuesta tiene por objeto conseguir, ante las dificultades de información de la Administración, que ésta apruebe las tarifas uniformes acordadas por el Gremi.

Para ello, se impide a cada empresa presentar su propia propuesta, dado el carácter obligatorio que tiene para las empresas asociadas la propuesta colectiva adoptada por el Gremi (art. 12.4 de sus estatutos). Y, además, se elabora colectivamente una propuesta uniforme de servicios y tarifas, con lo cual, las empresas más eficientes consiguen un incremento de sus beneficios que no se trasladan a los precios, impidiendo el beneficio de los usuarios; y las empresas menos eficientes consiguen cubrir sus costes y obtener algún beneficio, a costa de que los usuarios paguen una tarifa que podrían ser inferiores.

La conducta acreditada constituye una infracción del artículo 1.1.a) LDC que se consuma con independencia de la resolución que posteriormente adopte la Administración competente para la aprobación de las tarifas. En efecto, como ha señalado el Tribunal en anteriores Resoluciones (por todas

las de 30 de julio de 1992. Mutua Madrileña Automovilista) "la Ley 16/189 ha adelantado la consumación de las infracciones de su artículo 1 haciéndole coincidir con la perfección del acuerdo, la infracción existe (...) desde que (se) toma la decisión (...) de negociar colectivamente con arreglo a unas bases". La Ley citada, ha tipificado como infracciones no sólo las que produzcan el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia, sino también las conductas que tengan por objeto o puedan producir el efecto de conseguir tales resultados, independientemente del resultado y de la intencionalidad de los actores.

8. La solicitud del Gremi de 10 de enero de 1991 en la que proponía la aplicación automática, a partir del mes de febrero de cada año, del incremento del IPC sobre las tarifas vigentes constituye también una infracción del artículo 1.1.a) de la Ley de Defensa de la Competencia.

Con ella se pretendía que la Generalitar aprobara una fórmula de incremento automático de las tarifas que hiciera innecesarias solicitudes posteriores de incremento, y que la propia Administración controlara su cumplimiento por parte de las empresas.

La citada conducta constituye una práctica prohibida por la LDC consistente en la elaboración de forma colectiva y obligatoria para las asociadas (art. 12.4 de los Estatutos) de una propuesta uniforme de incremento de las tarifas de los servicios funerarios, con pretensión de que su vigencia fuera indefinida, dado su automatismo.

Además, el Gremi trató de reforzar su obligatoriedad y puesta en práctica por todas las empresas, solicitando de la Dirección General de Salud Pública que controlara la aplicación de las tarifas que se aprobaran.

En efecto, al proponer un sistema automático de incremento de las tarifas vigentes, se acentúan las dificultades de la Administración para que su aprobación responda a los requerimientos de eficacia interna y externa antes señalados.

La aplicación automática del IPC elimina toda información sobre los costes de los servicios, produciendo el efecto de blindar tanto las ineficiencias de las empresas en la prestación de los servicios, como la inadecuación de los precios a los costes de los mismos, dado que se aplican a una tarifas que, según se ha señalado, adolecen de tales deficiencias.

De este modo se impide, con la pretensión adicional de que su efecto sea indefinido, que la Administración se encuentre cada año en condiciones adecuadas para evaluar las mejoras de productividad que hayan

conseguido las empresas a través de una gestión más eficiente y, consiguientemente, que las tarifas que apruebe respondan a los costes de los servicios. Así lo acredita, adicionalmente, el informe de la Comisión de Precios de Cataluña citado en el hecho probado número 5. La Comisión cuestiona la propuesta del Gremi manifestando que los precios de los servicios no se basan en un estudio de los costes y reitera la necesidad de realizar un estudio económico del sector en el que se especifiquen aquéllos, a fin de que cada tarifa de cada servicio soporte los suyos y sea el coste la justificación de los diferentes precios de los servicios funerarios.

Se trata, por tanto, de una práctica que se perfecciona con la adopción del acuerdo colectivo al que sigue la presentación de la propuesta uniforme de incremento de tarifas, que también se ha consumado con independencia de la actuación de la Administración, y que es susceptible de producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia, incurriendo en la prohibición del artículo 1.1.a) de la Ley 16/1989, en idénticos términos a los señalados en el fundamento de derecho anterior.

9. En este caso, el acuerdo colectivo no sólo tiene por objeto conseguir tal resultado, sino que además se complementa con la voluntad de las partes de llevarlo a cabo en defecto de pronunciamiento de la Administración, como se desprende del escrito presentado por el Gremi al Director General de Salud Pública el 13 de marzo de 1993, comunicándole que, si en el plazo de 20 días no había obtenido respuesta a su solicitud, aumentaría las tarifas en un 5% (folio 143 Expte. TDC).
10. Finalmente, la efectividad el acuerdo resulta acreditada una vez que la Generalitat le comunica que la competencia para proceder a la aprobación de las tarifas corresponde a los Ayuntamientos.

Así se desprende de la contestación efectuada por las empresas asociadas al requerimiento de información del servicio, y de las tarifas aprobadas por distintos Ayuntamientos, tal como se ha considerado acreditado en el hecho probado número 5.

En consecuencia, el Tribunal estima que el acuerdo adoptado en 1991, de proponer incrementos de tarifas mediante la aplicación del IPC anual sobre las últimas aprobadas por la Generalitat de Catalunya, ha sido seguido por las empresas asociadas en las solicitudes que han presentado ante los respectivos Ayuntamientos, una vez que la Administración Autonómica manifestó no ser la competente para aprobarlas.

11. El mercado relevante, tal como lo define el Servicio, es el de la prestación de servicios funerarios en el territorio de la Comunidad Autónoma de Catalunya, por ser el Gremi una agrupación de empresas funerarias que prestan sus servicios en todo el territorio de aquélla. Sin embargo, no constan en el expediente los datos relativos al volumen de negocios de las empresas asociadas, ni puede estimarse su cuota de mercado.

Para determinar la sanción hay que tener en cuenta, por una parte, que en el nº 1 del artículo 10 de la LDC se establece el límite máximo de la capacidad sancionadora del Tribunal que, por lo que respecta a las personas jurídicas u operadores económicos que no tienen cifra de negocios, asciende a 150 millones de pesetas; y, por otra, que en el nº 2 del citado artículo se establecen los criterios a tener en cuenta para la determinación de la sanción que, en ningún caso, como es lógico, podrá rebasar el límite anterior.

Teniendo en cuenta dichos criterios, resulta que la modalidad de las prácticas acreditadas han sido reiteradamente calificadas por el Tribunal como una de las conductas más gravemente atentatorias contra la competencia (Resoluciones de 26 de marzo de 1990 y 25 de mayo de 1993, entre otras).

También se han producido efectos adversos sobre los usuarios de los servicios funerarios que han satisfecho por aquéllos unos precios superiores a los que habrían podido fijarse de no concurrir los acuerdos colectivos adoptados por el Gremi.

No obstante, la segunda de las conductas debe considerarse menos grave por referirse exclusivamente al incremento de las tarifas, mientras que la primera comprende tanto el nuevo catálogo de servicios como las tarifas correspondientes a los mismos.

De acuerdo con ello, el Tribunal considera que debe imponerse una multa de 750.000 pesetas por la primera de las prácticas, y otra de 250.000 pesetas por la segunda.

12. Ello no obstante, el Tribunal estima que, es preciso dar a la presente Resolución una amplia difusión. Así pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.5 LDC, el Tribunal ordena la publicación de su parte dispositiva en el Boletín Oficial del Estado, y en dos de los diarios de mayor circulación de la provincia de Barcelona.

VISTOS los preceptos legales citados y los demás de general aplicación, el Tribunal

HA RESUELTO

1. Declarar acreditada la existencia de dos prácticas prohibidas por el artículo 1.1.a) de la Ley 16/1989, de las que es autor el Gremi Regional d'Empreses de Pompes Funebres de Catalunya, consistentes en adoptar sendos acuerdos colectivos para proponer a la Dirección General de Salud Pública de la Generalitat de Catalunya propuestas uniformes y obligatorias para sus asociados de un nuevo catálogo de servicios funerarios y de sus correspondientes tarifas, en su solicitud de 11 de enero de 1990; y de incremento automático de las tarifas fijadas, en la de 10 de enero de 1991.
2. Intimar al Gremi Regional d'Empreses de Pompes Funebres de Catalunya para que, en el futuro, se abstenga de realizar tales prácticas prohibidas.
3. Imponer al Gremi Regional d'Empreses de Pompes Funebres de Catalunya una multa de 750.000 pesetas por la práctica prohibida relativa a la propuesta de 11 de enero de 1990, y otra de 250.000 pesetas por la relativa a la propuesta de 10 de enero de 1991.
4. Ordenar al Gremi Regional d'Empreses de Pompes Funebres de Catalunya que publique, a su costa, la parte dispositiva de la presente Resolución en el Boletín Oficial del Estado y en dos de los diarios de mayor circulación en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber a éstos que contra ella pueden interponer recurso Contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.