



Ajuntament

de Barcelona

CURSOS

Direcció dels Serveis Jurídics

Direcció de l'Àrea de Règim Jurídic

Pl. Carles Pi i Sunyer, 8-10, 1a planta

08002 Barcelona

Tel. 93 402 33 92

Fax 93 402 34 67

AIN-2018/1677-I

Assumpte: Informe sobre l'avantprojecte d'ordenança no fiscal de prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari del servei de cementiris.

Sol·licitant: Direcció de Planificació Estratègica i Fiscalitat (Gerència de Presidència i Economia)

Data: 5 d'octubre de 2018

INFORME

1. Objecte.

Es demana informe jurídic en relació a l'avantprojecte d'ordenança no fiscal de prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari dels serveis de cementiris per a l'any 2018 (en endavant, l'Ordenança).

S'acompanya a la proposta expedient administratiu que consta dels següents documents:

1. Informe conjunt de la Direcció de projecte d'ordenances fiscals i altres ingressos i la Direcció de Planificació Estratègica i Fiscalitat, de data 23 de juliol de 2018;
2. Informe justificatiu emès per la Direcció General de Cementiris de Barcelona, S.A.U., de data 20 de juliol de 2018;
3. Informe tècnic-econòmic per a la determinació de la quantia de les prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari per al servei de cementiris per a l'any 2018, emès per la Direcció General de Cementiris de Barcelona, S.A.U. (consta com a data de l'informe maig de 2018, si bé no consta signat).
4. Proposta d'Ordenança per prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari dels serveis de cementiris.
5. Informe emès en data 13 de setembre de 2018 pel Secretari del Consell Tributari, en relació a l'aprovació per part del Consell Tributari de l'informe sol·licitat pel Primer Tinent d'Alcalde sobre el projecte d'Ordenança.



2. Antecedents.

- 2.1 Fins aquest any 2018, l'Ordenança fiscal municipal 3.9 ha vingut establint i regulant les taxes per a la gestió, desenvolupament i prestació dels serveis de cementiris i cremació, de conformitat amb les previsions de la Llei de Bases de Règim Local i les del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals sobre aquesta matèria. És a dir, fins ara, havien tingut la consideració de tributs i, per tant, d'ingressos públics.
- 2.2 No obstant, la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), que va entrar en vigor en data 9 de març d'enguany, va introduir diverses modificacions legislatives que tenen un impacte directe respecte de la consideració jurídica de les referides taxes. Concretament, la disposició final onzena LCSP introdueix una nova disposició addicional primera a la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària (LGT) i la disposició final dotzena LCSP modifica l'article 20 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març (LHL). Ambdues modificacions legislatives van encaminades, segons estableix el preàmbul de la LCSP, a aclarir la naturalesa jurídica de les tarifes que abonen els usuaris per la recepció dels serveis, tant en els casos de gestió directa a través de la pròpia Administració com en els supòsits de gestió indirecta, tot conceptuant-les com a prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari.

En aquest sentit, la nova disposició addicional primera LGT diu literalment:

"1. Son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo.

2. Las prestaciones patrimoniales de carácter público citadas en el apartado anterior podrán tener carácter tributario o no tributario.

Tendrán la consideración de tributarias las prestaciones mencionadas en el apartado 1 que tengan la consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley.

Serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario las demás prestaciones que exigidas coactivamente respondan a fines de interés general.

En particular, se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado."

Pel que fa a la modificació de la LHL, consisteix a la incorporació d'un nou apartat sisè en l'article 20 de la referida llei, que queda redactat com segueix:

"20.6. Las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios públicos a que se refiere el apartado 4¹ de este artículo, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado se regularán mediante ordenanza. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas."

3. Consideracions jurídiques

3.1 Consideració prèvia.-

Segons es desprèn dels documents i informes que consten en l'expedient remès, i un cop comparat el text de la proposta d'Ordenança amb el text de l'Ordenança fiscal municipal 3.9 de Taxes per serveis de cementiris i cremació, cal dir que, a grans trets, la proposta d'Ordenança fa seu de forma pràcticament íntegra el contingut normatiu de l'Ordenança fiscal municipal, tot i que mirant d'adaptar-lo a les novetats legislatives esmentades en l'apartat 2 del present informe.

Amb caràcter general, per tant, es qualifiquen les anteriors taxes per serveis de cementiris i cremació com a prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari, en els termes exigits per la LGT i la LHL.

Adicionalment, i tal com resulta de l'informe justificatiu emès per la Direcció General de Cementiris de Barcelona, S.A.U. en data 20 de juliol de 2018, s'incorporen una sèrie de modificacions (respecte del que fins ara ha estat el contingut de l'Ordenança fiscal 3.9, que és el text de referència a partir del qual s'ha elaborat la proposta d'Ordenança), l'adequació a dret de les quals s'analitzarà també en el present informe.

3.2 Consideracions respecte de la configuració de les prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari regulades en la proposta d'Ordenança.-

La nova disposició addicional primera LGT, tal com s'ha exposat anteriorment, considera que estem davant una prestació patrimonial pública quan s'exigeix de forma coactiva. I divideix les prestacions patrimonials públiques en dos tipus: les que tenen caràcter tributari i les que no gaudeixen d'aquest caràcter. En aquest sentit, d'acord amb la llei, seran prestacions patrimonials públiques tributàries els tributs típics (impostos, taxes i contribucions especials) i

¹ El referit apartat estableix els supòsits de prestació de serveis o de realització d'activitats administratives de competència local sobre les quals es poden establir taxes i, entre d'altres, la lletra p) preveu "cementerios locales, conducción de cadáveres y otros servicios fúnebres de carácter local".



prestacions patrimonials públiques no tributàries aquelles que, sense constituir tributs, s'exigeixen de forma coactiva i obligatòria als ciutadans.

D'acord amb la nova disposició addicional primera, la LGT considera que hi ha dues notes distintives de les prestacions patrimonials públiques no tributàries: la coactivitat i la finalitat d'interès general. Ara bé, analitzant únicament aquestes dues notes no sembla que quedi definitivament aclarida la naturalesa jurídica d'aquestes prestacions. Pel que fa al tret de la seva exigència coactiva, realment no és una característica que es pugui considerar específica o distintiva de les prestacions patrimonials públiques no tributàries, ja que també és una característica pròpia de les prestacions patrimonials que sí tenen naturalesa tributària. I, pel que fa a la finalitat d'interès general, cal dir que tampoc és una característica que distingeixi aquestes prestacions de les que sí tenen naturalesa tributària, atès que aquestes últimes també resten vinculades a una finalitat d'interès general (la contribució al sosteniment de les despeses públiques, d'acord amb l'article 31.1 de la Constitució Espanyola).

Els dos últims paràgrafs de la referida disposició addicional primera LGT tampoc sembla que acabin de delimitar el concepte o la definició de prestació patrimonial de caràcter públic no tributari. No obstant, aclareixen que si la prestació del servei públic es realitza de forma directa mitjançant personificació privada o mitjançant gestió indirecta, la contraprestació exigida als usuaris tindrà la consideració de prestació patrimonial de caràcter públic no tributari, de manera que, *a sensu contrario*, si la prestació d'aquests mateixos serveis es realitza per la pròpia entitat local, la contraprestació exigida haurà de tenir la consideració de taxa.

Per altra banda, de l'anàlisi del nou apartat sisè en l'article 20 introduït en la LHL es desprèn que per tenir la condició de prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari s'han de donar tres requisits: 1) que es tracti de contraprestacions econòmiques establertes coactivament; 2) que es percebin pels serveis públics a què es refereix l'apartat 4 del mateix article 20 (entre ells, com s'ha dit, els cementiris locals); i 3) que la prestació del servei públic es realitzi de forma directa mitjançant personificació privada o mitjançant gestió indirecta.

Tal com es desprèn de l'expedient remès, el servei de cementiris locals és un dels serveis relacionats en l'apartat 4 de l'article 20 LHL com a servei de competència local respecte del qual es poden establir taxes, la contraprestació exigida als usuaris ho és de forma coactiva i, per últim, el servei en qüestió es presta de forma directa mitjançant personificació privada (Cementiris de Barcelona, S.A.). A més, tal i com s'indica en l'informe conjunt de la Direcció de projecte d'ordenances fiscals i altres ingressos i la Direcció de Planificació Estratègica i Fiscalitat, de data 23 de juliol de 2018, Cementiris de Barcelona, S.A. (entitat mercantil de capital íntegrament municipal) és qui té encarregada per part de l'Ajuntament de Barcelona la gestió, desenvolupament i explotació dels serveis de cremació i cementiris i a qui s'atribueixen les facultats de percebre la remuneració corresponent per les prestacions de serveis de cremació i de cementiri a través de les tarifes corresponents aprovades per l'Ajuntament.

Per tot l'anterior, es pot concloure que el supòsit formulat té encaix jurídic en la nova figura de les prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari i, per tant, ha de quedar regulat mitjançant una nova Ordenança com la proposada, en lloc de per l'actual Ordenança fiscal municipal 3.9, relativa a les taxes per serveis de cementiris i cremació, que caldrà derogar.

Respecte de la qüestió plantejada sobre si l'Administració tributària municipal ostentaria les prerrogatives establertes per a la hisenda estatal en relació a aquestes prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari, cal entendre que sí, a la vista del nou redactat de

l'article 2.2 LHL² i de les consideracions efectuades en l'informe del Consell Tributari de 13 de setembre de 2018 obrant en l'expedient i que es donen aquí per reproduïdes.

3.3 Consideracions respecte del contingut de la proposta d'Ordenança.-

- (i) Amb caràcter general, es recomana que en la redacció de la proposta d'Ordenança es tinguin en compte les orientacions indicades en les Directrius per a l'elaboració de les normes municipals, aprovades per acord de la Comissió de Govern de 15 d'abril de 2015 (BOPB 14/5/2015).
- (ii) Atès que, d'acord amb les consideracions anteriorment efectuades i a la vista de la normativa d'aplicació, no ens trobem davant una proposta d'ordenança fiscal, ja que les prestacions patrimonials en qüestió són de caràcter no tributari, caldrà revisar de forma detallada el text de la proposta d'Ordenança per tal d'evitar tota terminologia amb connotacions de caràcter tributari. Així, a títol d'exemple, substituir "subjectes passiu" per "persones obligades al pagament"; substituir "meritació i període impositiu" per "meritació i forma de pagament"; "períodes impositius" per "períodes de pagament"; etc.
- (iii) A continuació de la Disposició addicional de la proposta remesa caldrà afegir una Disposició derogatòria de l'Ordenança fiscal número 3.9, de taxes per serveis de cementiris i cremació.
- (iv) Respecte de la Disposició final, sobre l'entrada en vigor de l'Ordenança, cal recordar que, amb caràcter general, l'entrada en vigor s'ha de fixar assenyalant el dia, mes i any en què ha de tenir lloc, tot i que es pot fixar per referència a la publicació oficial de la disposició. En el cas en què no s'estableixi cap indicació, la disposició ha d'entrar en vigor als 20 dies de la seva publicació en el Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, d'acord amb el Codi civil, i sempre que hagin transcorregut 15 dies de la remesa dels acords a l'Administració de l'Estat i de la Generalitat.

En aquest sentit, si no es pot establir la data concreta en què ha d'entrar en vigor la proposta d'Ordenança i atès que no es coneix, *a priori*, la data exacta en què el Plenari acordarà l'aprovació definitiva de la disposició, es recomana modificar el text de la Disposició final en el sentit que s'indiqui que l'Ordenança, un cop aprovada definitivament pel Plenari del Consell Municipal (sense especificar en quina data –futura- es produirà aquesta aprovació), entrarà en vigor l'endemà de la seva publicació al Butlletí Oficial de la Província de Barcelona i romandrà vigent mentre no se n'acordi la derogació o modificació.

- (v) D'acord amb l'informe justificatiu emès per la Direcció General de Cementiris de Barcelona, S.A.U., de data 20 de juliol de 2018, s'inclouen una sèrie de propostes en el projecte d'Ordenança no fiscal de prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari del servei de cementiris.

Malgrat que s'indica en el referit informe que es tracta de "modificacions proposades per a l'Ordenança Fiscal 3.9", cal entendre, per totes les consideracions efectuades en

²"Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes."



el present informe, que no es poden tractar aquestes propostes com a modificacions de l'ordenança fiscal, atès que estem davant la regulació d'unes prestacions patrimonials que requereixen d'una nova regulació, sense perjudici que evidentment les ara anomenades prestacions patrimonials tenen el seu origen en la regulació de les anteriors taxes per serveis de cementiris i cremació i es pugui aprofitar part de la regulació anterior per a l'elaboració de la nova Ordenança.

Analtzades les propostes formulades en el referit informe de 20 de juliol de 2018, que es troben assenyalades en la versió del projecte d'Ordenança remès, s'han de considerar adequades a l'ordenament jurídic i, per tant, s'entén que es poden incloure en el text del projecte sense problema.

3.4 Consideracions respecte del procediment d'aprovació de la proposta d'Ordenança.-

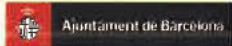
Pel que fa al procediment d'aprovació, són d'aplicació les previsions contingudes en els articles 108 i següents del Reglament Orgànic Municipal (ROM). En aquest sentit, el projecte normatiu s'ha d'acompanyar dels documents a què es refereix l'article 110 ROM, és a dir, una exposició de motius o preàmbul, els antecedents necessaris i els informes tècnics i econòmics procedents en què s'analitzin els impactes que provoca el projecte. A més, cal tenir present, com s'ha indicat anteriorment, les Directrius sobre la tramitació de l'expedient per a l'aprovació de les ordenances, els reglaments i els decrets, aprovades per acord de la Comissió de Govern de 15 d'abril de 2015 (BOPB 14/5/2015), que també preveuen el contingut que ha de tenir l'expedient de tramitació de la proposta.

Respecte del tràmit de consulta ciutadana prèvia previst a l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, segons resulta de la documentació i informació facilitades no s'ha considerat necessari efectuar en el cas plantejat la referida consulta ciutadana, per entendre que no existeix un impacte significatiu en l'activitat econòmica (les tarifes a ingressar per les prestacions patrimonials són les mateixes que les anteriors taxes). El criteri adoptat per l'òrgan gestor per a la no realització d'aquest tràmit de consulta es pot considerar ajustat a dret, tot i que es recomana seguir les indicacions efectuades per part del Consell Tributari, que figuren en l'expedient remès, respecte de la necessitat de justificar de forma específica en l'expedient, o bé en el preàmbul del projecte, que concorren les circumstàncies que permeten prescindir del tràmit de consulta prèvia.

4. Conclusions

La proposta d'Ordenança pot continuar la tramitació corresponent, tot tenint present les consideracions jurídiques efectuades en el present informe.

CPISR-1 C [Redacted]



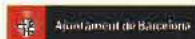
2018.10.05
14:35:23
+02'00'

[Redacted]

Lletrada Consistorial

Vist-i-plau

CPISR-1 C [Redacted]



2018.10.05
19:56:22 +02'00'

[Redacted]

Director Àrea Règim Jurídic