



**Ajuntament
de Barcelona**

GERÈNCIA DE RECURSOS
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-2016/2217-I

Assumpte: Informe sobre el projecte normatiu relatiu a la modificació de l'Ordenança de serveis funeraris de l'Ajuntament de Barcelona.

Sol·licitant: Direcció de Serveis Generals de la Gerència de Recursos

Lletrada: Eva Morante

Data: 19 de desembre de 2016

INFORME

1. OBJECTE

Se sol·licita informe jurídic sobre el projecte normatiu relatiu a la modificació de l'Ordenança de serveis funeraris de l'Ajuntament de Barcelona, aprovada pel Consell Plenari el 24 d'octubre de 1997 (BOPB 31/12/1997).

S'acompanya a la petició d'informe jurídic còpia de la següent documentació:

1. Proposta d'ordenança amb les modificacions formulades, acompanyada d'un quadre comparatiu conceptual entre el text original de l'ordenança i el text proposat, amb una breu descripció de les modificacions que es plantegen
2. Informe justificatiu per a la tramitació de la modificació i aprovació del nou redactat de l'ordenança, emès per la Direcció d'Empreses i Recursos de l'Ajuntament de Barcelona.



3. Memòria d'impacte econòmic i pressupostari derivat de les modificacions previstes.
4. Memòria justificativa de la proposta d'ordenança de serveis funeraris.
5. Informe sobre les condicions de mobilitat per a la implantació de serveis funeraris (tanatoris i sales de vetlla), emès pel Departament de Planificació de la Mobilitat de la Direcció de Serveis de Mobilitat de l'Ajuntament de Barcelona.
6. Informe sobre les condicions urbanístiques per a la implantació de serveis funeraris (tanatoris i sales de vetlla) emès per la Direcció d'Actuació Urbanística de la Gerència Adjunta d'Urbanisme de l'Ajuntament de Barcelona.
7. Proposta d'acord a elevar a la Comissió de Govern.

2. ANTECEDENTS I MARC NORMATIU

- 2.1 L'actual Ordenança de serveis funeraris de l'Ajuntament de Barcelona va ser aprovada, com s'ha dit, per acord del Consell Plenari de 24 d'octubre de 1997, sense que hagi patit cap modificació amb posterioritat a la seva aprovació.
- 2.2 Aquesta Direcció dels Serveis Jurídics ha participat en la revisió de la redacció de la proposta de nou articulat de l'Ordenança de cementiris de Barcelona, tot emetent en data 10 de juny de 2016 (n/ref. AIN 2016/336-i) un primer informe jurídic favorable a l'avantprojecte de modificació de l'ordenança i, posteriorment, participant en la redacció del que ara mateix conforma el text definitiu de l'ordenança que es proposa aprovar i que se sotmet novament a informe jurídic. Per aquest motiu, no es considera necessari efectuar aquí una anàlisi detallada del contingut de totes i cadascuna de les modificacions proposades, sense perjudici de les consideracions jurídiques que sí es realitzaran en el següent apartat del present informe.
- 2.3 Per altra banda, es considera adient fer una breu referència al marc normatiu en l'àmbit dels serveis funeraris, atès que és precisament el marc normatiu vigent el que ha motivat, en bona part, la necessitat de portar a terme una modificació de l'ordenança de serveis funeraris municipal. El marc normatiu de la prestació de serveis funeraris a Catalunya està configurat per la normativa estatal i autonòmica que a continuació s'esmentarà, així com per les respectives ordenances municipals, entre elles la de l'Ajuntament de Barcelona, normativa a la qual es fa també referència tant en la Memòria d'impacte econòmic i pressupostari acompanyada a la proposta com en el propi preàmbul de la proposta d'Ordenança:
 - Tot i que la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL), configurà inicialment els serveis mortuoris com a servei essencial la prestació del qual quedava reservat únicament a favor de les entitats locals (article 86.3), el Reial Decret Llei 7/1996, de 7 de juny, de mesures urgents de caràcter fiscal i de foment i liberalització de l'activitat econòmica, va liberalitzar la prestació dels serveis funeraris, de manera que, a partir del referit Reial Decret Llei, els serveis mortuoris van deixar de ser serveis de prestació reservada a les entitats locals. Tot i així, la norma sí que va possibilitar sotmetre la prestació d'aquests tipus de serveis a l'obtenció d'autorització per part dels ajuntaments.
 - A resultes de l'esmentat Reial Decret Llei 7/1996, la Llei catalana 2/1997, de 3 d'abril, sobre els serveis funeraris, va definir els referits serveis com a "servei essencial



d'interès general" i va establir que poden ser "prestats per l'Administració, per empreses públiques o per empreses privades, en règim de concurrència en tots els casos" (article 1). En el cas de la prestació per empreses privades, s'estableix així mateix l'obligatorietat d'obtenir la corresponent autorització per part de l'ajuntament on estiguin establertes (article 7). Per altra banda, la Llei 2/1997, a més fixar l'abast de les competències i les potestats de les entitats locals en relació amb els serveis funeraris, determina les condicions mínimes que han de tenir les entitats prestadores de serveis funeraris, tant pel que fa a la submissió a la normativa sanitària aplicable com a la garantia dels principis d'universalitat, accessibilitat, continuïtat i respecte dels drets de les persones usuàries. I, per últim, la Llei 2/1997 habilita a que les ordenances i reglaments municipals puguin continuar fixant els requisits mínims de disponibilitat de mitjans materials i personals de les empreses prestadores del servei, sempre que tinguin per finalitat garantir la qualitat del servei i sempre que siguin proporcionats i respectin la lliure competència.

- En aquest context, la Llei 25/2005, de 18 de novembre, de reformes per a impulsar la productivitat, va donar un pas més en la tendència liberalitzadora dels serveis funeraris, en reconèixer l'eficàcia nacional de l'autorització de trasllat de cadàvers i recordar que els requisits establerts per a obtenir autoritzacions no poden desvirtuar la liberalització dels serveis.
- Posteriorment, la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i el Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior, va aprofundir en la mateixa línia esmentada, fet que suposà la transposició de la mateixa al nostre ordenament jurídic mitjançant les Lleis estatals 19 i 25/2009, de lliure accés a les activitats de serveis i de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació al règim de lliure accés i prestació de serveis, respectivament.
- A Catalunya, l'adequació legal a la referida Directiva de Serveis es va portar a terme mitjançant l'aprovació del Decret Legislatiu 3/2010, de 5 d'octubre, el qual, entre d'altres qüestions, va suposar la modificació de la Llei 2/1997, de serveis funeraris, en el sentit, fonamentalment, de (1) reconèixer que totes les entitats habilitades per a prestar serveis funeraris en el municipi on tenen la seu, tant si és dins com fora de Catalunya, poden prestar lliurement el servei de transport de cadàvers (en aplicació del principi d'eficàcia nacional de les autoritzacions), i (2) d'incrementar els mecanismes de publicitat i informació sobre prestacions i preus, tot mantenint-se el règim d'autorització reglada per a l'exercici de l'activitat per a les entitats establertes en el municipi.
- No obstant l'aprovació de tota la referida normativa, una gran part d'ordenances municipals, entre elles la de l'Ajuntament de Barcelona que és objecte del present informe, no es troben actualment adaptades a les noves previsions legals i normatives o bé contenen previsions que, en moltes ocasions, es revelen desproporcionades i actuen com a barreres a la instauració d'una competència real en el mercat dels serveis funeraris. En aquest context, i atenent al fet que, en aplicació del principi de jerarquia normativa, els aspectes de la regulació municipal que siguin contraris a les normes de rang superior a les que s'ha fet esment no s'haurien, teòricament, d'aplicar en el nivell local, l'Ajuntament de Barcelona ha iniciat, en virtut de l'expedient que se sotmet a consideració, els tràmits per a procedir a la reforma de la seva ordenança de serveis funeraris, en els termes que consten en la proposta formulada. Val a dir que, a més de l'adaptació normativa esmentada, la proposta, segons s'indica a l'informe justificatiu emès per la Direcció d'Empreses i Recursos de l'Ajuntament de Barcelona, té també la voluntat de "permetre una major competència en el mercat funerari a fi de baixar preus i evitar conductes contràries a la competència i als interessos de



consumidors i usuaris per part dels actuals operadors", per tal de "garantir la llibertat d'elecció per part de la ciutadania" i, al mateix temps, que l'eliminació d'obstacles i requisits desproporcionats es pugui fer "de manera que el funcionament normal de la ciutat no es vegi compromès, per exemple, per les afectacions de mobilitat o urbanisme que la instal·lació d'un tanatori pot arribar a implicar". Així mateix, s'invoca la voluntat de "reforçar els mecanismes destinats a garantir prestacions funeràries per a persones sense recursos, incloent una nova regulació més completa" pel que fa als serveis de prestació gratuïta o bonificada.

3. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

3.1 Competència de l'Ajuntament per aprovar la modificació de l'Ordenança de cementiris

L'article 25.2.k) de la LBRL atribueix als municipis la competència, en els termes de la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes, en matèria d'activitats funeràries. En el mateix sentit, l'article 66.3.j) del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, defineix la prestació dels serveis funeraris com una competència pròpia dels municipis.

Pel que fa a la normativa de rang legal que regula la referida competència municipal, com ja s'ha dit, és la Llei 2/1997, sobre els serveis funeraris, a més de la normativa estatal a la que ens hem referit en el punt 2.3 del present informe.

En l'àmbit específic de Barcelona, l'article 59 de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona (CMB), estableix que *"el municipi de Barcelona té les competències atribuïdes per aquesta Carta, les que li atribueixin les altres normes i les que li siguin delegades per les altres administracions"*.

A la vista de la normativa citada, cal afirmar que l'Ajuntament de Barcelona gaudeix de la competència per a la regulació de la prestació dels serveis funeraris, la qual cosa s'ha reflectit en l'aprovació de l'Ordenança de serveis funeraris aprovada l'any 1997 i, en conseqüència, gaudeix igualment de la competència per a aprovar la modificació de dita regulació, en el marc de la legislació aplicable de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya.

Per últim, dir que la referida competència s'exerceix en virtut de la potestat normativa municipal, atorgada a l'Ajuntament de Barcelona tant per la legislació general com per la pròpia CMB (article 26).

3.2 Normativa municipal afectada pel projecte d'ordenança

La normativa municipal afectada pel projecte de modificació d'ordenança és la pròpia Ordenança de serveis funeraris de Barcelona. Per altra banda, i atesa la magnitud de la modificació, s'ha incorporat una disposició derogatòria única per la qual es deroga i deixa sense efecte en la seva totalitat la vigent l'Ordenança reguladora dels serveis funeraris de Barcelona, aprovada el 24 d'octubre de 1997.

3.3 Contingut del projecte d'ordenança

D'acord amb la documentació remesa i la proposta formulada, s'ha previst que les modificacions s'incloguin en el text de l'ordenança sense modificar-ne l'actual estructura de la norma. Així mateix, es proposa crear un nou preàmbul que s'adeqüi al nou text i n'expliqui les modificacions.



Amb caràcter general, i tenint en compte allò indicat en l'apartat 2.2 anterior, s'ha de considerar que les modificacions proposades són jurídicament correctes. Així mateix, es pot considerar suficient, als efectes de la tramitació de l'aprovació de la proposta, la descripció de les modificacions proposades que consta en la Memòria justificativa de la proposta d'ordenança de serveis funeraris, així com en la Memòria d'impacte econòmic i pressupostari derivat de les modificacions previstes i el quadre comparatiu conceptual entre el text original de l'ordenança i el text proposat, documents que es donen aquí per reproduïts i que caldrà incorporar igualment a l'expedient.

Sense perjudici de l'anterior, convé posar en relleu les següents consideracions respecte d'algunes de les modificacions proposades, atesa la rellevància de les mateixes:

- (i) La proposta d'ordenança reconeix el caràcter essencial i d'interès general del servei funerari (article 3) i fixa els requisits mínims de disponibilitat de mitjans per a garantir la prestació del servei (articles 18, 19 i 20). Aquesta determinació de criteris és conforme a l'habilitació normativa que efectua l'article 6.3 de la Llei 2/1997, de serveis funeraris, a favor de les ordenances i reglaments municipals i, vist el contingut dels criteris exigits per la proposta i atesa la justificació dels mateixos que consta en la memòria justificativa, la memòria d'impacte econòmic i els informes sobre condicions de mobilitat i condicions urbanístiques que s'incorporen a l'expedient, es pot considerar que es tracta de requisits que garanteixen la qualitat del servei, són proporcionats i respectuosos amb la lliure competència.

Val a dir, addicionalment, que, tal i com es fa constar en l'expedient, les propostes de modificació s'han elaborat, pel que fa a la qüestió del respecte a la lliure competència, tenint en compte diversos informes de l'Autoritat Catalana de la Competència (entre d'altres, "Observacions sobre la incidència que podrien tenir determinades mesures en el nivell de competència dels serveis funeraris, 17 de novembre de 2011", ref. OB 10/2011; "Valoració des d'una òptica de competència, del text refós de la Ordenança reguladora dels serveis funeraris en el municipi de Manresa", 14 d'abril de 2016, ref. OB 24/2016 i "Valoració des d'una òptica de competència, de la proposta de modificació de l'Ordenança general de serveis funeraris de l'Ajuntament de Salt", 19 de juliol de 2016, ref. OB 27/2016) en els quals s'identifiquen determinades previsions que haurien de ser suprimides de les ordenances i els reglaments dels municipis catalans als efectes de suprimir les restriccions competitives identificades en el mercat dels serveis funeraris i de complir amb el marc legal d'aquests serveis, tal i com ha estat adaptat a l'actual règim de lliure prestació de serveis i llibertat d'establiment. En el present expedient administratiu s'incorporen els informes justificatius suficients de les previsions normatives susceptibles d'interpretar-se com a potencials restriccions a la competència.

- (ii) El règim previst per la proposta respecte de l'obtenció del títol habilitant per oferir els serveis funeraris (article 9 i següents) esdevé un canvi substancial pel que fa als requisits necessaris per a l'atorgament de l'autorització i, vistos els antecedents que consten a l'expedient, es pot considerar que suposa l'eliminació d'una important restricció a la competència i pot afavorir l'eventual establiment de nous operadors a la ciutat de Barcelona.

Cal dir, també, que la proposta efectua un reconeixement del principi d'eficàcia estatal de les autoritzacions al qual s'ha fet esment anteriorment, atès que preveu que els operadors només hagin d'obtenir l'autorització per a prestar serveis funeraris al municipi on estan establerts i no, a més a més, en aquells municipis en els que vulguin prestar serveis.

Per últim, assenyalar també que la proposta suprimeix una gran part dels requisits que fins ara s'exigien a les empreses funeràries per a l'obtenció de l'autorització (entre d'altres, requisits d'experiència professional mínima o solvència econòmica i exigència de les empreses funeràries de disposar de servei de tanatori i d'un local propi en el terme



municipal), previsions que cal considerar conformes a dret i que, vistos els antecedents, evidencien una clara voluntat de foment de la competència en el mercat funerari barceloní.

- (iii) Així mateix, la proposta estableix un conjunt de mesures per tal de reforçar els drets i garanties de les persones usuàries dels serveis funeraris, mesures que es basen en el reforç del dret a la informació, la transparència i el deure d'informació per part de les empreses funeràries, tant en les prestacions com en els preus. Així mateix, es preveuen algunes obligacions de les empreses funeràries, tals com la de disposar de catàleg detallat i clar, informació legal i documental, model de contracte de servei, facilitar un pressupost desglossat, una memòria descriptiva de serveis i recursos disponibles i llibre de reclamacions i suggeriments.

Pel que fa a la publicitat dels preus, s'estableix que les empreses funeràries hauran de facilitar la seva llista de preus a qualsevol interessat i, en tot cas, a les famílies o usuaris de forma prèvia a una contractació. Per tal de garantir la llibertat d'elecció i la transparència, es requereix als operadors funeraris que indiquin en el seu catàleg de preus quines són les prestacions bàsiques no sumptuàries que ja podrien conformar un servei funerari. A més, la fixació del preu d'aquest conjunt de prestacions bàsiques serà lliurement fixat i/o variat per cada operador segons els seus criteris i també haurà d'explicitar quines prestacions inclou.

Per últim, caldrà que les llistes de preus actualitzades es trobin disponibles als seus llocs web, i hauran de ser facilitades a l'Ajuntament de Barcelona, per a què també les pugui inserir al seu lloc web i tenir-les disponibles a les Oficines d'Atenció a la Ciutadania. Pel que fa a aquesta darrera obligació, es pot considerar, d'acord amb el contingut de l'expedient remès, que resulta coherent i proporcional amb la finalitat que es persegueix, que no és altra que garantir el dret dels usuaris a obtenir informació suficient sobre el servei i els seus operadors. A més, cal tenir present que l'obligació dels operadors de serveis funeraris de comunicar els preus a l'Ajuntament està inclosa en altres ordenances de serveis funeraris (com la del municipi de Manresa) que varen ser informades favorablement per l'Autoritat Catalana de la Competència, tot tenint present, a més, que la pròpia Autoritat, en la seva Guia de serveis funeraris, malgrat constatar que aquesta obligació està inclosa en moltes ordenances, no va recomanar la seva supressió.

3.4 Procediment d'aprovació

El procediment d'aprovació de la modificació proposada s'ha d'ajustar a les previsions contingudes als articles 108 i ss. del Reglament Orgànic Municipal (ROM), així com a l'article 27.2 CMB.

Per tant, el projecte normatiu s'ha d'acompanyar amb els documents a què fa esment l'article 110 ROM, és a dir, una exposició de motius o preàmbul, antecedents necessaris i informes tècnics i econòmics escaients dels serveis municipals. Sobre aquest punt, la proposta d'ordenança remesa va precedida del corresponent preàmbul i s'ha elaborat una memòria d'impacte econòmic i pressupostari, així com una memòria justificativa de la proposta. Segons indica la memòria d'impacte econòmic i pressupostari, aquesta té com a objectiu estudiar les repercussions econòmiques i de caràcter general que el projecte normatiu té sobre els agents o col·lectius directament afectats per la proposta, així com l'anàlisi dels efectes de la proposta sobre la competència al mercat (en especial, les possibles restriccions a l'accés a nous operadors i les possibles restriccions que limitin la llibertat dels operadors per a competir o limitin els seus incentius per a fer-ho) i l'impacte econòmic de la proposta per als pressupostos municipals. Per la seva banda, la memòria justificativa, amb constant remissió al contingut de la memòria d'impacte econòmic i pressupostari, descriu i analitza les modificacions proposades en relació amb l'exigència de determinats requisits a les empreses prestadores de serveis funeraris, des del punt de vista de la finalitat que tenen els referits requisits i la proporcionalitat en l'establiment dels



mateixos. Cal recordar que, així mateix, haurà de constar en l'expedient informe relatiu a la manca d'impacte de la proposta per raó de gènere.

El projecte normatiu, amb la documentació referida en el paràgraf anterior, ha de ser objecte d'una aprovació per part de la Comissió de Govern, d'acord amb l'article 16.a CMB.

Posteriorment a l'aprovació per part de la Comissió de Govern, els grups municipals poden presentar-hi esmenes (article 111.3 ROM) i seguidament el projecte pot ser aprovat inicialment, si s'escau, per la Comissió del Consell Municipal competent (article 111.4 i disposició addicional segona, apartat segon, ROM). El projecte inicialment aprovat se sotmet a informació pública durant el termini que estableixi la Comissió, el qual no pot ser inferior a trenta dies (article 112 ROM), durant el qual s'hi poden presentar alegacions i suggeriments, i també esmenes per part dels grups municipals.

Finalment, la modificació de l'ordenança és, si s'escau i prèvia la resolució de les alegacions presentades, aprovada definitivament pel Plenari del Consell Municipal (article 11.1.e CMB). Un cop aprovada, s'haurà de procedir a la seva publicació oficial, incloent-hi les disposicions modificades, en el *Bulletí Oficial de la Província de Barcelona*.

Així mateix, és necessari ressaltar que també s'haurà de fer pública, en aplicació del principi de transparència, la informació a què es refereix l'article 10 de l'esmentada Llei 19/2014, en allò que sigui d'aplicació a la proposta formulada (en aquest cas, entenem que ho és la informació a què es refereixen les lletres a), c) i d) de l'apartat 1 i la referida en l'apartat 2).

Pel que fa a l'adequació de la proposta a les Directrius per a l'elaboració de les normes municipals, cal dir que, des del punt de vista de la tècnica normativa utilitzada, la proposta de modificació de l'Ordenança de serveis funeraris compleix, en general, amb allò que es disposa a les Directrius per a l'elaboració de les normes municipals, aprovades per la Comissió de Govern en data 15 d'abril de 2015 (BOPB 14/5/2015).

Per últim, convé fer esment a que, d'acord amb la informació facilitada pels òrgans gestors de l'expedient, s'ha donat compliment al tràmit de participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de la norma proposada previst per l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

3.5 Proposta d'acord a la Comissió de Govern

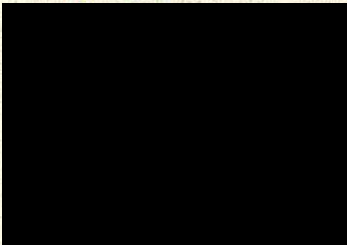
La proposta d'acord sotmesa a consideració s'ha de considerar suficient en el seu contingut, atès que no presenta qüestions jurídiques a ressaltar i únicament versa sobre la proposta d'aprovació del projecte normatiu de l'ordenança per part de la Comissió de Govern, en compliment dels tràmits a què s'ha fet referència en l'apartat 3.4 anterior.

4. CONCLUSIONS

- 4.1 L'Ajuntament de Barcelona, mitjançant el Consell Municipal, en exercici de la competència que té atribuïda tant per la legislació general sobre règim local com per l'especial relativa al règim del municipi, ostenta la competència per a aprovar la modificació de l'Ordenança de serveis funeraris que es proposa.
- 4.2 En termes generals, s'informa favorablement la proposta d'ordenança formulada, d'acord amb les consideracions efectuades en el present informe.



- 4.3 És procedent continuar amb la tramitació del projecte normatiu, acompanyat amb la documentació necessària i a la què ens referim en el present informe i, per tant, es requereix de l'aprovació del projecte per part de la Comissió de Govern.
- 4.4 El projecte normatiu s'haurà d'aprovar inicialment per part de la Comissió del Consell Municipal corresponent i sotmetre's a informació pública durant un termini que no pot ser inferior a trenta dies, durant el qual s'hi poden presentar al·legacions i suggeriments, i també esmenes per part dels grups municipals.
- 4.5 Un cop resoltes les al·legacions presentades, si s'escau, el Plenari del Consell Municipal és l'òrgan municipal competent per a l'aprovació definitiva de la modificació de l'ordenança, i cal procedir a la seva publicació oficial, incloent-hi les disposicions modificades, en el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*.
- 4.6 L'Ajuntament de Barcelona ha de donar compliment a les obligacions derivades de la legislació en matèria de transparència, accés a la informació i bon govern, en els termes exposats en el present informe.



Eva Morante Matas
Lletrada Consistorial

Vist-i-plau



Manuel Mallo Gómez
Director Àrea Règim Jurídic

Vist-i-plau



Albert Solé Benito
Director dels Serveis Jurídics