

AJUNTAMENT DE BARCELONA

Memòria d'impacte econòmic i pressupostari derivada de les modificacions previstes a
l'esborrany d'Ordenança Municipal reguladora dels Serveis Funeraris
de l'Ajuntament de Barcelona

6 de març de 2017

ÍNDEX

1.	INTRODUCCIÓ I OBJECTE DE L'INFORME	2
2.	MARC LEGAL SOBRE ELS SERVEIS FUNERARIS A CATALUNYA.....	6
3.	APROXIMACIÓ A LA PRESTACIÓ DE SERVEIS MORTUORIS A LA CIUTAT DE BARCELONA	10
4.	ANÀLISI DELS CANVIS NORMATIUS	14
4.1.	Accés a la prestació els Serveis Funeraris	
4.2.	Exercici de la prestació sels Serveis Funeraris	
4.3.	Anàlisi de les càrregues administratives	
4.4.	Anàlisi de l'efecte econòmic de l'esborrany de SF sobre costos d'implantació de nous operadors	
5.	CONCLUSIONS GENERALS	28

1. INTRODUCCIÓ I OBJECTE DE L'INFORME

L'objectiu de la present memòria és, per una banda, l'anàlisi normativa per a obtenir un procés sistemàtic i estructurat per tal de conèixer quins són els elements que han d'analitzar-se abans de l'adopció de la proposta d'Ordenança de Serveis Funeraris de l'Ajuntament de Barcelona.

Per altra banda, també ofereix informació als agents afectats per la norma, i a tots aquells que participen en el seu procés d'elaboració.

Coadjuva també a la realització de les avaluacions dels resultats i impactes dels programes i polítiques públiques. Òbviament, no es tracta del seu objectiu immediat, però és cert que les anàlisis que es realitzen amb caràcter previ a l'aprovació d'una norma poden ser un ajut important per a les avaluacions que poden realitzar-se amb posterioritat a aquests resultats.

L'anàlisi de l'impacte econòmic i pressupostari té com a objectiu estudiar les repercussions en els aspectes econòmics, des d'una interpretació àmplia del terme. Junt a les repercussions de caràcter general s'haurà de tenir especialment en consideració els efectes sobre els agents o col·lectius directament afectats per la proposta.

Per a la identificació dels efectes a l'àmbit econòmic es poden considerar, tal i com estableix la "Guia Metodològica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo" que elabora la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques (RD 1083/2009 pel qual es regula la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu i la guia metodològica) els següents hipotètics efectes:

- Efectes als preus dels productes i serveis.
- Efectes a la productivitat dels treballadors i empreses.
- Efectes a la ocupació
- Efectes sobre la innovació
- Efectes sobre els consumidors
- Efectes en relació amb l'economia europea i altres economies.

Dins de l'anàlisi econòmica, s'ha de prestar atenció a l'anàlisi dels efectes sobre la competència al mercat, tal i com s'estableix al RD 1083/2009, de 3 de juliol, en el seu article 2.1.d)

Es tracta d'analitzar, per tant, si el projecte és susceptible d'introduir elements que distorsionin la competència en el mercat; analitzant detingudament:

- Possibles restriccions a l'accés de nous operadors
- Restriccions que limiten la llibertat dels operadors per a competir o limitin els seus incentius per a fer-ho.

Un altre aspecte fonamental a incloure a l'anàlisi de l'impacte econòmic és el referent a la detecció i mediació de les càrregues administratives, considerant aquestes com a totes aquelles tasques de naturalesa administrativa que han de portar a terme les empreses i ciutadans per complir amb les obligacions derivades de la norma.

Esdevé un dels objectius del present document practicar una aproximació a una estimació de la quantificació econòmica de les càrregues administratives. Pel que fa a l'impacte pressupostari dels esborranys analitzats, aquesta memòria ofereix una aproximació a l'efecte sobre els Pressupostos Municipals.

2. MARC LEGAL SOBRE SERVEIS FUNERARIS A CATALUNYA

El marc normatiu de la regulació de la prestació de serveis funeraris a Catalunya a nivell local està configurat per la normativa estatal i autonòmica que en fa referència en totes les seves dimensions, així com a les respectives ordenances i reglaments municipals que li resulten d'aplicació a cada municipi en concret.

Cal recordar que fins l'aprovació del Reial Decret llei 7/1996, de 7 de juny, de mesures urgents de caràcter fiscal i de foment i liberalització de l'activitat econòmica, els serveis funeraris estaven reservats a les entitats locals, que els prestaven en règim de monopoli.

Aquesta situació trobava empara legal en la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, que declarava reserva a favor de les entitats locals en determinats serveis "essencials" (art. 86.3), entre els quals figuraven els serveis mortuoris.

El RDC 7/1996 va liberalitzar la prestació dels serveis funeraris, en el sentit que va suprimir la consideració dels serveis mortuoris essencials reservats a les entitats locals, però, en canvi, va permetre que els ajuntaments sotmetessin a autorització la prestació d'aquests serveis (art. 23). Aquesta es va establir amb caràcter reglat, en el sentit que s'havia de concedir a tot aquell sol·licitant que reunís els requisits per obtenir-la.

La Llei 2/1997, de 3 d'abril, sobre serveis funeraris (d'ara en endavant Llei 2/1997) va establir el marc regulador general en relació a aquesta activitat. En aquesta llei es definien els serveis funeraris com a servei essencial d'interès general i establia que podrien ser prestats tant per l'Administració, com per empreses públiques i privades, en règim de concurrència en tots els casos. S'establia, a més, i en els casos de les empreses privades, la necessitat d'obtenir una autorització del municipi en el qual es volguessin prestar els serveis funeraris.

En base a aquest marc normatiu, la majoria d'ajuntaments catalans van adoptar les respectives ordenances i reglaments sobre els serveis funeraris. La llei, en la seva redacció inicial, va donar cobertura legal a l'establiment de requisits relatius al personal, vehicles, fèretres i altres mitjans considerats indispensables. Va establir també que les ordenances municipals podien exigir a les empreses funeràries la prestació del servei de tanatori, disposar d'un local propi al terme municipal, i va

preveure el transport del cadàver només podia ser realitzat per una empresa autoritzada en el municipi d'origen (lloc de la defunció) o en el municipi de destí (lloc de la inhumació o cremació).

Addicionalment, el Govern de la Generalitat aprovà el Reglament mitjançant el qual es regulen, amb caràcter supletori, els serveis funeraris municipals que a part de ser d'aplicació als municipis sense ordenança pròpia, va servir de model per a la majoria d'ordenances adoptades pels ajuntaments.

En aquell moment, tant la Llei 2/1997 com les ordenances i reglaments municipals van regular de forma molt restrictiva tant l'accés com l'exercici de l'activitat de serveis funeraris per part dels operadors privats, fet que va dificultar (juntament amb altres factors) la liberalització del sector funerari i va contribuir de manera significativa al manteniment d'un deficient nivell de competència existent al sector.

La Llei 2/1997 habilita normativament a que les ordenances i reglaments municipals continuïn establint requisits mínims relatius als mitjans materials i personals d'aquestes empreses, però tals requisits només es podran exigir amb la finalitat de garantir la qualitat del servei. Addicionalment, aquests han de ser proporcionats i respectar la lliure competència.

Posteriorment, i a nivell estatal, es va a provar la Llei 24/2005, de 18 de novembre, de reformes per a impulsar la productivitat (en endavant, Llei 24/2005) que va establir un sistema d'autorització municipal única amb eficàcia a tot el territori estatal per a realitzar l'activitat de trasllat de cadàvers. Per tant, l'autorització concedida per qualsevol ajuntament era títol suficient per a realitzar el trasllat de cadàvers.

A l'any 2010, en el marc de la transposició al nostre ordenament jurídic de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (en endavant, Directiva de Serveis) la Llei 2/1997 va ser objecte d'una importat modificació (encara que parcial) que va suposar l'eliminació d'alguns dels aspectes més crítics en relació amb l'accés de nous operadors al mercat. No obstant aquest fet, la majoria d'ordenances municipals encara no s'han adaptat a aquesta actualització normativa, ni tampoc ho ha fet el Govern de la Generalitat amb el Decret 209/1999.

A nivell estatal, durant el juny de 2011, el Ministeri d'Economia i Hisenda conjuntament amb el Ministeri de Sanitat, Política Social i Igualtat varen presentar el Projecte de Llei de Serveis Funeraris amb l'objectiu d'eliminar traves i restriccions que obstaculitzen el funcionament del sector dels serveis funeraris en un marc de competència i llibertat

d'exercici, així com el problema d'informació entre els clients i els operadors funeraris, que podria portar a que els usuaris no adoptessin una decisió lliure sobre l'elecció de l'operador funerari.

El Projecte de Llei es va marcar com a objectius la llibertat d'accés a la prestació de serveis funeraris i al seu exercici, la llibertat d'elecció de prestador de servei funerari i l'aplicació de pràctiques que evitessin l'aparició de riscos per a la salut pública.

Tal i com s'estableix a la Llei 50/1997, d'Organització, Competència i Funcionament del Govern, el Projecte de Llei restava acompanyat de la preceptiva Memòria d'Anàlisi d'Impacte Normatiu (i els seus tres informes adjunts: Adequació a l'ordre de competències, impacte econòmic i pressupostari i d'impacte de gènere), conclouent al segons d'aquests que *"el Projecte de Llei esdevenia efectes positius sobre la competència, una reducció de càrregues administratives estimada en 18,3 milions d'euros anuals i que la norma no implicava despeses pressupostaries extraordinàries per a l'Administració General de l'Estat, les Comunitats Autònomes o els Ens Locals"*¹.

El citat Projecte de Llei va decaure durant el seu tràmit parlamentari.

En virtut del principi de jerarquia normativa, molts dels aspectes contraris a normes de rang superior no haurien d'aplicar-se a nivell local en el termini en que aquesta normativa local s'actualitza al vigent marc normatiu sobre la matèria, fet pel qual i amb l'objectiu de donar coherència normativa, l'Ajuntament de Barcelona ha iniciat el procediment d'actualització de la seva ordenança en matèria de Serveis Funeraris.

¹ Ministeri d'Economia i Hisenda – Ministeri Sanitat, Política Social i Igualtat. *"Memòria de l'Impacte del Projecte de Llei de Serveis Funeraris"*, 17 de juny de 2011.

3. APROXIMACIÓ A LA PRESTACIÓ DELS SERVEIS MORTUORIS A LA CIUTAT DE BARCELONA

El mercat de Serveis Funeraris ostenta una sèrie de característiques específiques que han de ser preses en consideració a l'hora d'analitzar les possibles circumstàncies que poden derivar-se de la normativa vigent i futura.

Pel que fa als serveis o activitats inclosos en aquest mercat, en una primera aproximació, podríem referir-nos a la prestació de serveis mortuoris, els quals inclouen, segons la Comissió Nacional de la Competència² (en endavant, CNC) *“les activitats des de la mort d'una persona fins el moment en què rep sepultura o és incinerada”*.

Aquestes activitats, segons la doctrina reiterada de l'òrgan de Competència, es poden classificar en tres grans grups: els serveis funeraris, els serveis de cementiris i els serveis d'incineració o cremació.

Pel que fa a la demanda dels serveis funeraris i tal i com s'ha reiterat en nombrosos informes, estudis i textos de referència, la seva principal característica és que aquesta esdevé estable. Segons dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) la mitjana de mortalitat al període 1981-2014 és de 8,62 per cada mil habitants. A la Ciutat de Barcelona, també segons les estadístiques de l'IDESCAT la mitjana del període 1986-2014 és de 10,26 per cada mil habitants.

Donada la piràmide poblacional prevista per la Ciutat de Barcelona³, aquesta demanda presenta una tendència a créixer en els propers anys.

També esdevé una característica de la demanda d'aquests serveis, la seva escassa elasticitat respecte als preus, ates que parlem d'una demanda que podríem qualificar de forçosa i de primera necessitat. Així mateix, esdevé immediata i en molts casos imprevista, amb la clara conseqüència directa que impedeix a l'usuari i/o client la comparació de preus entre les empreses de la competència.

Segons un estudi publicat a la revista de la Organització de Consumidors i Usuaris (OCU)⁴ el preu mitjà dels serveis funeraris a la Ciutat de Barcelona és de 6.441€.

² Comissió Nacional de la Competència. *“Informe i proposta de resolució Expdt: C-0343/11 3i GROUP (Memora) / Serveis Funeraris Barcelona”*. 6 d'abril de 2011.

³ Escenari mitjà 2013-2026 (<http://www.bcn.cat/estadistica/angles/dades/tpobl/projeccions/base2013/t115.htm>)

L'estudi posa de manifest, no només l'elevat preu del servei (dels més cars de tot l'Estat, en part per la manca de competència existent al sector) sinó la poca i dolenta informació que l'operador de serveis funerari ofereix a l'usuari quant aquest sol·licita, per exemple, un pressupost.

Per altra banda, s'ha de tenir en compte també el fet que part de la població compta amb una pòlissa d'assegurança de decés, el que provoca que sovint la companyia asseguradora sigui la que, en última instància, esculli l'empresa funerària que prestarà els serveis sense que el consumidor i/o usuari faci ús del seu dret a escollir empresa prestadora del servei.

Pel que fa a l'oferta, val a dir en primera instància, que l'estudi sobre els serveis funeraris que va realitzar la Direcció General de Defensa de la Competència l'any 2007⁵ va determinar que Catalunya és el territori de l'Estat espanyol on la competència en matèria funerària és més feble.

A la Ciutat de Barcelona són dos les empreses autoritzades a prestar Serveis Funeraris al terme municipal. Una d'elles, "Àltima, Serveis Funeraris Integrals", disposa d'un tanatori. També opera a la Ciutat "Serveis Funeraris de Barcelona, S.A." (de la qual l'Ajuntament de Barcelona participa en un 15% i el "Grup Memora" participa en un 85%) i que en gestiona quatre tanatoris. Finament també opera "Grupo Interfunerarias", que esdevé minoritari a la Ciutat per no tenir-hi tanatori propi.

Segons dades de l'exercici 2015, durant aquell any es van atendre a la ciutat de Barcelona un total de 15.178 serveis funeraris dels quals 12.667 van ser atesos per la mercantil "Mémora", 2.383 per la mercantil "Àltima" i 128 per la mercantil "Interfunerarias".

Si ampliem l'abast d'aquestes dades constatem que, a grans trets, el repartiment de la quota de mercat entre els operadors existents a la ciutat de Barcelona esdevé estable i sense variacions substancials:

⁴ OCU – *Compra Maestra* n° 386 – Novembre 2013

⁵ Direcció General de Defensa de la Competència – Departament d'Economia i Finances . "Estudi Sobre la Competència al Sector dels Serveis Funeraris a Catalunya", 16 de març de 2007.

Operador	2014		2015	
	Quota de mercat (%)	Serveis funeraris	Quota de mercat (%)	Serveis funeraris
Serveis Funeraris de Barcelona	84,97%	10.151	84,32%	10.574
Àltima	14,29%	1.707	14,62%	1.834
Interfuneràries	0,46%	55	0,85%	107
Altres empreses funeràries no implantades a Barcelona	0,28%	33	0,21%	26
TOTAL	100,00%	11.946	100,00%	12.541

Existeix, d'acord amb l'actual distribució d'operadors de serveis funeraris a la Ciutat i la normativa que la regula, una clara dificultat a l'entrada al mercat d'altres operadors en igualtat de condicions; permetent-se que els actuals operadors ostentin una posició dominant en el mercat funerari de la ciutat, fet aquest que es veu agreujat amb el número de tanatoris que aquestes empreses gestionen.

A tenor de l'estudi elaborat per l'Àrea Tècnica de l'Associació ESFUNE⁶, la ràtio de funeràries per a cada 100.000 habitants a la ciutat de Barcelona a l'exercici 2014 és de 0,19 (per una població de 1.602.386 habitants i 3 funeràries) mentre que a tot Catalunya (exceptuant la ciutat de Barcelona) és del 1,13 (per una població de 5.916.517 i 67 empreses prestadores de serveis) i al conjunt de l'Estat Espanyol (exceptuant la població de Catalunya) del 6,44 (per una població de 39.252.438 i 2.530 empreses funeràries).

Al citat estudi es realitza una comparativa de diferents factors relacionats amb el sector funerari en altres ciutats de l'Estat, amb l'objectiu de posar de manifest quin és l'efecte de la normativa aplicable a la ciutat de Barcelona, essent el seu resultat:

Habitants	Empreses funeràries	Defuncions	Mitjana de defuncions	Repercussió per empresa funerària	Funeràries per cada
-----------	---------------------	------------	-----------------------	-----------------------------------	---------------------

⁶ Àrea Tècnica de l'Associació ESFUNE. Director: Aurelio Sánchez. "Estudi de l'impacte Econòmic i Social que suposaria per la ciutadania la liberalització real dels serveis funeraris a la Ciutat de Barcelona"; Octubre 2015.

Ciutats				diàries	Habitants	Defuncions	100.000 habitants
Barcelona	1.611.822	3	16.131	44,2	537.274	5.377	0,19
Bilbao	349.356	5	4.159	11,4	69.871	832	1,43
Valencia	792.303	22	9.608	26,3	36.014	437	2,78
Saragossa	666.058	20	7.372	20,2	33.303	369	3,00
Madrid	3.207.247	7	25.409	69,6	458.178	3.630	0,22
Sevilla	700.169	6	8.465	23,2	116.695	1.411	0,86

Es fàcilment constatable el fet que en les ciutats on la liberalització del sector s'ha traslladat a la seva regulació municipal i on s'han eliminat no només les barreres d'entrada que dificulten l'accés a nous operadors, sinó també els requisits o traves burocràtiques que afecten al dia a dia de les empreses, esdevé un marc normatiu més atractiu per a la instal·lació de nous operadors de serveis funeraris, fet que afecta necessàriament al cost final del servei que pagarà l'usuari.

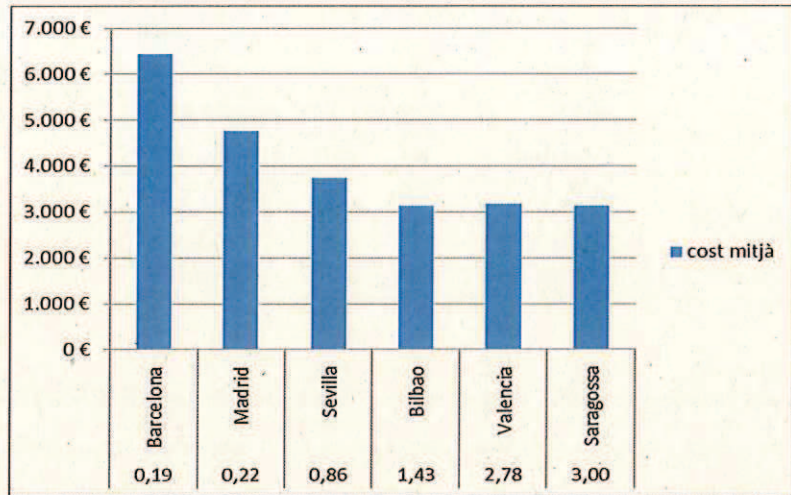
En aquest sentit, pel que fa al cost que finalment ha d'assumir l'usuari, i en relació amb l'estudi de l'OCU⁷ ja esmentat anteriorment, resulta evident concloure que a aquelles ciutats on existeix més competència (facilitada, en part i tal com hem referenciat anteriorment, per la flexibilització de la normativa municipal afavorint la implantació de nous operadors) el preu del servei funerari és menor.

Ciutats	Habitants	Empreses funeràries	Cost mitjà servei funerari (€) *
Barcelona	1.611.822	3	6.441,00
Bilbao	349.356	5	3.127,33
Valencia	792.303	22	3.180,67
Saragossa	666.058	20	3.143,17
Madrid	3.207.247	7	4.765,20
Sevilla	700.169	6	3.737,50

* A la Ciutat de Barcelona la mostra ha estat d'un operador, a Bilbao de 3, a Sevilla de 4, a Madrid de 5 i a València i Saragossa de 6

Gràficament, s'observa com a mesura que augmenta el rati d'empreses funeràries per a cada 100.000 habitants, el cost mitjà disminueix de manera paral·lela:

⁷ OCU – Compra Maestra nº 386 – Novembre 2013



4. ANÀLISIS DELS CANVIS NORMATIUS PROPOSATS

A l'hora d'analitzar, des d'una òptica de competència, la normativa reguladora d'una determinada activitat econòmica i les restriccions que aquestes poden contenir, les autoritats de competència⁸ distingeixen entre les restriccions que dificulten l'accés de nous operadors a la prestació d'una determinada activitat, ja sigui perquè limiten el número o varietat d'operadors en un mercat, d'aquelles que condicionen el seu exercici, bé perquè limiten la capacitat dels operadors per competir, bé perquè redueixen els incentius d'aquests per competir vigorosament.

Algunes d'aquestes poden ser directament contràries a normes de rang superior (Llei 2/1997 i altres normes legals de caràcter més general o transversal) o a prescripcions derivades de les normes comunitàries. Més enllà de les restriccions prohibides, n'hi ha d'altres que no prohibides expressament, sí que tenen un impacte directe en el funcionament del mercat, que haurien de ser objecte d'una anàlisi de competència (restriccions avaluables) basat en els principis internacionalment acceptats per establir una regulació eficient i afavoridora de la competència.

Així mateix, i a banda de la normativa sectorial aplicable (exposada en el punt anterior del present informe) cal tenir present la Llei 17/2009, del 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (en endavant Llei 17/2009), que incorpora, amb caràcter general, els principis i criteris de la Directiva de Serveis a l'ordenament jurídic estatal.

Són les normes locals les que concentren els requisits d'accés i exercici de la prestació de serveis funeraris. Analitzarem l'impacte que l'esborrany d'Ordenança Municipal de Serveis Funeraris de l'Ajuntament de Barcelona té en relació amb la competència, diferenciant en els efectes que aquestes limitacions tenen per l'accés a la prestació i aquells que esdevenen limitacions a l'exercici de l'activitat.

4.1- Accés a la prestació dels serveis funeraris

Des d'una òptica de competència, una autorització per poder accedir a un mercat i prestar serveis es podria arribar a entendre com una barrera d'entrada. A l'àmbit dels serveis funeraris, el règim d'intervenció administrativa per accedir a l'activitat prevista

⁸ Autoritat Catalana de la Competència. Informe "Observacions relatives a la normativa local catalana que regula la prestació de serveis funeraris". (Ref: OB 6/2010)

inicialment a la Llei 2/1997, en virtut del qual era necessària l'obtenció d'una autorització en els municipis en els que es volia prestar el servei funerari, junt amb l'establiment d'uns requisits que no sempre es corresponien als criteris de necessitat i proporcionalitat ja mencionats, va ser considerat especialment restrictiu per la competència. Això dificultava enormement l'entrada de nous operadors i afavoria l'aparició de monopolis locals, tot i la desaparició de l'antiga reserva d'aquests serveis a favor dels ajuntaments i l'adopció de mesures legals que pretenien aconseguir la liberalització real del mercat.

Tot i el canvi esdevingut a l'any 2010 en el règim d'intervenció administrativa de l'activitat, l'Ordenança reguladora dels Serveis Funeraris de l'Ajuntament de Barcelona continuava preveient la prestació dels serveis funeraris només pels operadors establerts (amb seu física a la Ciutat), essent aquests els que havien obtingut autorització.

A l'esborraný d'Ordenança Municipal de Serveis Funeraris s'estableix, al seu article 9, que *"l'obtenció del títol habilitant a la ciutat de Barcelona per a l'exercici de l'activitat de prestació de serveis funeraris per les empreses privades requerirà de la prèvia presentació per part de l'empresa prestadora, d'una sol·licitud d'autorització on es justificarà el compliment de tots els requisits i condicions establerts a l'Ordenança i a la resta de normativa aplicable (...)"* Fet aquest que comporta el manteniment del règim d'autorització prèvia.

En qualsevol cas, la nova redacció de l'articulat referent a l'obtenció del títol habilitant per oferir els serveis funeraris esdevé un canvi substancial en quant als requisits (posteriorment analitzats) per l'atorgament de l'autorització; **podent afirmar que amb aquesta modificació l'Ordenança troba encaix normatiu al paraigües que suposa la Llei 2/1997 (en concret l'article 7.2) i, en conseqüència, als preceptes de la Directiva de Serveis, suposant a la pràctica l'eliminació d'una important restricció a la competència, i afavorint així la hipotètica aparició de nous operadors.**

Així mateix, l'articulat de la Llei 2/1997, preveu que les empreses només hagin d'obtenir l'autorització per a prestar serveis funeraris al municipi on estan establertes i no en els municipis on volen posteriorment dur a terme les seves activitats. Es desvincula, per tant, l'establiment de l'empresa (físic) del lloc on finalment s'oferirà la prestació dels serveis. També l'article 5 de la citada Llei, es preveu que les entitats que presten serveis funeraris autoritzades en qualsevol municipi de l'Estat espanyol poden prestar lliurement, a qualsevol municipi, el servei de transport funerari i les funcions

que aquest porta associades (subministrament de fèretre, realització de les pràctiques necessàries en el cadàver, col·locació al fèretre, i les gestions dels tràmits administratius preceptius).

Esdevé una millora substancial en quant als drets de les persones usuàries dels serveis les obligacions específiques de transparència i informació que recull l'esborrany d'Ordenança: la vigent normativa obligava als operadors a publicitar "a un lloc visible" la llista de preus dels serveis i facilitar-la abans de contractar els serveis oferts mentre que la proposta recull la necessitat de que el catàleg de preus inclogui prestacions, característiques i preus degudament desglossats, així com el "pack" de serveis a preu mínim, si en disposen.

Així mateix, s'estableix l'obligació de penjar al web corporatiu de cada prestador de servei els preus dels serveis que aquests ofereixen, així com s'habilita la possibilitat per a que els ciutadans que així ho desitgin puguin conèixer aquestes tarifes de preus a qualsevol OAC de l'Ajuntament de Barcelona.

Les mesures proposades a l'esborrany d'Ordenança augmenten les obligacions de transparència i informació exigibles als operadors, fet directament relacionat amb la llibertat de tria i d'informació disponible, drets aquests de les persones usuàries.

El ja esmentat Estudi de l'Associació ESFUNE⁹ estableix un destacable marc conceptual i de costos en relació amb els requisits, equipaments i inversió mínima aproximada que exigeix l'actual Ordenança de Serveis Funeraris de Barcelona per poder implantar-se com a empresa operadora de serveis funeraris a la ciutat de Barcelona; essent el seu detall:

1- Requisits:

- a. Dipòsit o fiança de 600.000€ (article 10.1.a i article 10.1.b de l'OSF)
- b. Experiència en l'exercici de l'activitat de com a mínim 5 anys (article 10.1.c de l'OSF)

2- Equipament:

- a. Edifici aïllat destinat a Tanatori. (article 13.2 de l'OSF).
- b. Característiques mínimes de l'edifici destinat a Tanatori:

⁹ Àrea Tècnica de l'Associació ESFUNE. Director: Aurelio Sánchez. "Estudi de l'impacte Econòmic i Social que suposaria per la ciutadania la liberalització real dels serveis funeraris a la Ciutat de Barcelona", Octubre 2015.

- i. Un mínim de 12 sales de vetlla, d'unes dimensions cadascuna d'elles de 30 metres quadrats (article 13.2.1.a de l'OSF).
 - ii. Oratori amb capacitat per 100 persones assegudes (article 13.6.1 de l'OSF).
 - iii. Aparcament cobert per un mínim de 100 vehicles i ubicat, si és possible, en el mateix edifici tanatori o en una zona annexa i immediata (article 13.7.1 de l'OSF).
 - iv. Magatzem amb estoc mínim de 200 fèretres (article 13.3.3 de l'OSF).
 - v. La resta d'estances per a l'atenció al públic i per les activitats internes.
- c. Superfície aproximada construïda necessària: 6.000 m2 (considerant edifici construït en diverses plantes).
 - d. Superfície aproximada de parcel·la necessària: 5.000m2 (considerant una parcel·la amb edificació aïllada segons estipula normativa urbanística i considerant una ocupació permesa en planta baixa al 60%).

3- Inversió mínima necessària:

Concepte	Import (€)
Dipòsit o fiança	600.000
Parcel·la Urbanitzada	2.000.000
Tanatori amb superfície construïda	6.000.000
Altres (vehicles, equipaments e instal·lacions)	300.000
Costos de primer establiment	200.000
TOTAL Inversió mínima SEGONS ESTUDI ESFUNE	9.100.000

L'esborrany d'Ordenança de Serveis Funeraris de l'Ajuntament de Barcelona contempla la supressió dels requisits de capacitat (experiència professional mínima) i es minimitza la garantia requerida. Així mateix, i en virtut de la nova redacció de la Llei 2/1997, es suprimeix l'exigència a les empreses funeràries de disposar de servei de tanatori i d'un local propi en el terme municipal.

Es mantenen a l'esmentat esborrany d'altres requisits mínims, com poden ser:

- Article 19.a Esborrany d'OSF: "L'accés per qualsevol títol admès en Dret a un tanatori per prestar-hi els serveis que en són propis, sempre i quan l'empresa presti aquests serveis"
- Article 19.b Esborrany d'OSF: "Disposar d'un servei de transport funerari (...) amb un nombre mínim de dos vehicles".
- Article 19.c Esborrany d'OSF: "Disposar mitjançant qualsevol relació jurídica laboral o mercantil d'almenys dues persones amb la formació adequada per a realitzar pràctiques sanitàries o tanatopràxia, d'acord amb la normativa vigent en cada moment, i sempre i quan l'empresa presti alguns d'aquests serveis"

L'actual normativa, tal i com s'estableix a l'article 6.1 de la Llei 2/1997, habilita als ens locals a imposar els citats requisits mínims i fer-ho, això sí, amb l'objectiu de garantir la qualitat del servei i respectant el principi de proporcionalitat.

Atesa la disgregació de l'activitat de tanatori de la del conjunt del servei funerari, s'estableixen una sèrie de requisits específics per l'activitat de tanatori, requisits aquests que sota el nostre criteri no suposen una limitació a la competència.

Article 20. Esborrany d'OSF:

Article 20. Requisits específics de l'activitat de tanatori

1. Als efectes de la present Ordenança, té la consideració de tanatori aquell immoble que sigui destinat a ser domicili mortuori en condicions adequades per a la vetlla i d'acord amb els requisits que tot seguit s'indica i als previstos a la normativa de policia sanitària mortuòria i de serveis funeraris aplicable.

2. Els tanatoris ubicats en el terme municipal de Barcelona han de complir amb els següents requisits per tal de poder prestar el servei en condicions físiques adequades per a la vetlla:

a) Han de disposar d'almenys de dues sales per la vetlla del difunt, lavabos, un oratori, despatx per a contractació, entrada de difunts independent de l'entrada de les persones i una sala destinada a la realització de pràctiques sanitàries sobre cadàvers. A més, en aquests establiments cal garantir la disponibilitat de deu places d'aparcament per cada sala de vetlla habilitada, per a les dues primeres sales, i cinc places per cada sala de vetlla addicional. Aquestes places d'aparcament poden ser situades en el mateix establiment o garantides a les persones usuàries a través d'un acord amb altres entitats, supòsit en el qual cal que les places d'aparcament es

trobin en un recinte vigilat, a una distància màxima de tres-cents metres de l'entrada principal del tanatori, i accessibles per persones amb mobilitat reduïda.

b) Les sales de vetlla dels tanatoris han de disposar d'una dependència per a l'acolliment de la família i el públic en general i una sala d'exposició del difunt, degudament refrigerada, així com complir amb la resta de requisits exigits per la normativa de policia sanitària mortuòria. Els espais de les sales de vetlla han de ser els adequats per tal d'evitar que la família i les visites i públic en general hagin de romandre ocupant l'espai públic durant el temps de durada de la vetlla.

c) Els tanatoris han de situar-se en sòl qualificat d'equipament en clau 7a o 7b, havent-se de definir l'ús sanitari assistencial i les condicions d'edificació en el corresponent Pla especial urbanístic, en cas que aquest sigui procedent.

Els tanatoris han de situar-se en una edificació independent en què la totalitat de l'edifici s'haurà de destinar a aquest ús.

d) La instal·lació de tanatoris està sotmesa als requeriments establerts, en el seu cas, a la normativa sectorial, per raons de mobilitat i seguretat pública.

L'esborrany estableix una previsió normativa clara en virtut d'una hipotètica regulació estatal futura en la matèria, a l'article 20.3 de l'esborrany d'OSF: "Quan així ho estableixi la legislació aplicable, les empreses funeràries que gestionin tanatoris han de garantir l'accés als serveis que aquests tanatoris prestin a qualsevol operador funerari que ho sol·liciti amb respecte als principis d'objectivitat, transparència i no discriminació, i sense perjudici d'haver de satisfer-ne el preu que a tal efecte l'empresa funerària hagi establert".

Aquest fet, el de la disgregació del servei de tanatori i la resta de serveis funeraris facilita, mitjançant l'eliminació de barreres d'entrada, l'existència de nous hipotètics operadors al sector dels serveis funeraris a la Ciutat.

Destacar l'existència a la Ciutat de Barcelona de 3 tanatoris en règim de concessió administrativa per part de l'Ajuntament envers l'empresa "Serveis Funeraris de

Barcelona – SFB (Grup Mèmora): Tanatori de Les Corts, Tanatori de Sant Gervasi i Tanatori de Collserola¹⁰.

Per tant, i tal i com s'ha explicat, també afecta aquesta novació normativa local als requeriments mínims per a l'exercici de l'activitat; suprimint tots els requisits de capacitat (experiència professional) i de capital mínim. Suprimeix la proposta d'Ordenança la necessitat de disposar de tanatori (desvinculació del servei funerari de l'activitat del tanatori), suprimint també els requisits mínims d'establiments permanents com aparcaments o magatzems.

La majoria dels requisits eliminats trobaven un exigü encaix en els principis de necessitat, proporcionalitat i mínima distorsió; fet aquest que podia arribar a comportar l'exclusió de petites i mitjanes empreses que no tenien capacitat per a assumir les càrregues inicials que aquests implicaven.

La situació jurídica dels anteriors requisits existents, a la pràctica, havia deixat de tenir empara legal en el text actualment en vigor de la Llei 2/1997, on s'especifica que qualsevol restricció a la competència ha de tenir la corresponent empara legal, de conformitat amb l'article 53.1 de la CE, en relació amb l'article 38 del mateix text.

En cas que l'operador desitgi instal·lar tanatori, l'esborrany d'Ordenança facilita la seva implantació; obviant els requisits anteriorment descrits i requerint només 2 sales de vetlla, oratori, lavabos, despatx de contractació i espai de tanatopràxia.

Així mateix, s'elimina de la normativa local l'obligació de disposar d'autorització del municipi on l'empresa vol dur a terme les seves activitats (contrària al principi d'eficàcia nacional de les autoritzacions); l'obligació de que els operadors disposin d'un local propi o oficina en el terme municipal o l'obligació als operadors de prestar el servei de tanatori.

4.2- Exercici de la prestació dels serveis funeraris

Des de l'òptica de l'esborrany d'Ordenança Municipal de Serveis Funeraris de l'Ajuntament de Barcelona, destacar que s'elimina la reserva de servei de transport a favor de les empreses autoritzades al municipi d'origen o de destí del cadàver, de manera que una entitat prestadora de serveis funeraris autoritzada a qualsevol municipi de l'Estat espanyol està habilitada per prestar, a qualsevol municipi, tant el

¹⁰ Aquestes són vigents fins l'any 2048.

servei de transport com les funcions associades, complint així amb les disposicions normatives de rang superior.

Pel que fa a les tarifes, si bé l'esborrany d'Ordenança no s'hi pronuncia directament al seu articulat, la nova redacció de la Llei 2/1997 (art. 3.2) no preveu l'obligació que les tarifes hagin de ser sotmeses a una aprovació prèvia per part de l'Ajuntament.

4.3- Anàlisi de les càrregues administratives

A tenor de la definició que utilitza la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu del Projecte de Llei de Serveis Funeraris¹¹, es consideren càrregues administratives *"totes aquelles tasques de naturalesa administrativa que les empreses i els ciutadans han de dur a terme per a complir amb les obligacions derivades de la norma"*.

Per al càlcul de les càrregues administratives, s'ha fet servir la metodologia oferta pel Ministeri de Política Territorial i Administració Pública¹², basada en el "Model de Costos Estàndard". Tal i com es relata a la citada Memòria, aquesta tècnica *"pel càlcul de la reducció de càrregues està inspirada en els principis proposats al Programa d'Acció de la Comissió Europea per a la reducció de les Càrregues Administratives"*.

A continuació s'ofereix un quadre resum en el que s'integren les mesures considerades a l'esborrany d'OSF, l'estalvi unitari en càrregues, la població estadística afectada i l'estalvi total per càrregues eliminades.

Càrrega administrativa eliminada	Estalvi unitari anual (€)
I. Iniciatives relacionades amb les autoritzacions per l'accés a l'activitat de serveis funeraris	
Eliminació autorització municipal per prestació serveis funeraris	no aplica

¹¹ Ministeri d'Economia i Hisenda – Ministeri Sanitat, Política Social i Igualtat. "Memòria de l'Impacte del Projecte de Llei de Serveis Funeraris", 17 de juny de 2011

¹² Nomenclatura emprada durant l'any 2011, any de publicació de la Memòria del Projecte de Llei. Actualment les competències d'aquest extint Ministeri foren part del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, integrades a Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques.

Eliminació de l'obligació de presentar documentació i projecte tècnic (sol·licitud de llicència d'activitat classificada, projectes i informes per llicència d'activitat classificada, disponibilitat de mitjans materials i documentació relativa a vehicles)	175
Validesa estatal de les habilitacions	1400
Integració del procediment per a la instal·lació del local amb el procediment per la instal·lació dels serveis de tanatori: reducció termini 100%	180

II. Iniciatives relacionades amb els requisits per l'autorització de prestació de serveis funeraris

Eliminació de l'obligació de disposar de X vehicles (més enllà dels "adequats" a les necessitats de l'empresa): tràmits matriculació ordinària segons Ministeri Interior, aprovació autoritat sanitària, comunicació presencial de dades i modificacions	570
Eliminació de l'obligació disponibilitat d'instal·lacions físiques (local, oficines, sales de vetlla, etc)	1310
Eliminació de l'obligació d'experiència prèvia al sector: aportació documental	5

TOTAL CÀRREGUES ELIMINADES PER OPERADOR	3.640
--	--------------

Per tant, constatem un hipotètic impacte anual per estalvi de càrregues administratives per operador de 3.640€, distribuïts entre reducció de càrregues per a l'accés a la prestació del servei i la reducció de càrregues anuals durant el conjunt de la vida de l'operador, essent el seu detall conceptual:

Desglossament per moment d'estalvi en el cicle de vida de l'operador	Estalvi anual
Reducció càrregues a l'accés del servei funerari	1.750
Reducció càrregues anuals durant la vida empresarial	1.890
TOTAL	3.640

4.4- Anàlisi de l'efecte econòmic de l'esborrany d'OSF sobre els costos d'implantació de nou operador.

Tal i com ja s'ha exposat reiteradament al present informe, un dels efectes directes de l'aplicació d'esborrany d'OSF, atesa la clara flexibilització a l'hora d'establir requisits de capacitat, de capital i d'establiment, és la predisposició normativa a l'entrada de nous operadors de serveis funeraris a la Ciutat.

Val la pena recuperar en aquest punt el ja esmentat Estudi de l'Associació ESFUNE¹³ que, tal i com s'ha detallat abastament al punt 2.1 del present informe, estableix un marc conceptual i de costos en relació amb els requisits, equipaments i inversió mínima aproximada en relació amb la vigent Ordenança de Serveis Funeraris de Barcelona. Si comparem conceptualment i quantitativament els costos imputats per l'estudi, és fàcilment constatable el substancial abaratiment de costos per als hipotètics nous operadors de serveis funeraris a la ciutat de Barcelona.

Concepte	Costos segons vigent OSF	Costos segons proposta OSF
Dipòsit o fiança	600.000	20.000
Parcel·la Urbanitzada	2.000.000	0 *
Tanatori amb superfície construïda	6.000.000	0 *
Altres (vehicles, equipaments e instal·lacions)	300.000	100.000
Costos de primer establiment	200.000	200.000
TOTAL Inversió mínima	9.100.000	320.000

* En el cas que, tal i com permet l'esborrany d'OSF, l'hipotètic nou operador prestés els serveis funeraris sense incloure tanatori.

Cal destacar aquí la rebaixa de la garantia mínima exigida per a operadors autoritzats a Barcelona que hauran de prestar per respondre de les prestacions gratuïtes i bonificades, és a dir, d'aquelles que responen dels principis d'universalitat i continuïtat. Aquesta garantia -20.000'00 Euros- equival a menys del 7% del cost dels serveis gratuïts al 2016. Podem considerar que la rebaixa de 600.000 Euros a 20.000 Euros és una clara eliminació de la barrera a l'entrada de nous operadors i alhora és una

¹³ Àrea Tècnica de l'Associació ESFUNE Director: Aurelio Sánchez "Estudi de l'impacte Econòmic i Social que suposaria per la ciutadania la liberalització real dels serveis funeraris a la Ciutat de Barcelona", Octubre 2015.

bona garantia per a un servei que té la consideració de ser serveis essencials d'interès general.

Cal fer un esment aquí a la diferència de costos entre la garantia que calia prestar fins ara (600.000 Euros) i la que s'exigirà en endavant (20.000 Euros). Aquesta garantia pot prestar-se en qualsevol de les formes admeses per la legislació de contractes del sector públic. Per tant, es pot prestar aportant la quantitat esmentada directament o bé, per exemple, presentant un aval bancari. Aleshores podem detectar fàcilment la gran diferència en els costos financers entre una i l'altra. I ens adonarem també que el cost d'una garantia de 20.000 Euros és escàs i entra dins de la lògica de qualsevol activitat d'interès general.

Pel que fa a la garantia de 600.000 Euros, tenia un cost únic de 1% de formalització (6.000 Euros) i un cost únic de 1% d'estudi (6.000 Euros), a part un 1% trimestral relatiu al risc, és a dir un 4% anual (24.000 Euros). Això col·locava el cost d'una garantia de 600.000 Euros, durant el primer any en 36.000 Euros, i el segon any i següents en 24.000 Euros.

Pel que fa a la garantia de 20.000 Euros, tindria un cost únic de 1% de formalització (200 Euros) i un cost únic de 1% d'estudi (200 Euros), a part un 1% trimestral relatiu al risc, és a dir un 4% anual (800 Euros). Això col·locaria el cost d'una garantia de 20.000 Euros, durant el primer any en 1.200 Euros, i el segon any i següents en 800 Euros.

La finalitat de la garantia (els serveis obligatoris derivats del principi d'universalitat), el mínim cost que suposa, i la gran diferència amb l'anterior garantia, fa que la proposada deixi de ser una barrera a la competència i alhora sigui adequada a les exigències de la Llei 2/1997, de 3 d'abril, de serveis funeraris.

Podem reiterar en aquest sentit el mecanisme que el mateix article 24 de l'Ordenança crea per a obligar a prestar aquests serveis gratuïts o bonificats, segons quota de mercat, i el mecanisme de compensació entre operadors funeraris, alhora que es garanteix la llibertat d'elecció dels usuaris, també quan són beneficiaris d'aquest tipus de serveis.

Reiterem doncs el clar efecte que l'esborrany d'OSF pot provocar en quant a l'oferta de nous operadors de serveis funeraris a la Ciutat, que tal i com explicita la Síndica de Greuges de Barcelona¹⁴ i en referència a l'entrada de nous operadors a la Ciutat "la

¹⁴ Decisió de la Síndica de Greuges referent a la queixa presentada en matèria d'atenció al consumidor i usuari (Exp: 15Q000907-FR)

mesura facilitaria el dret dels ciutadans, reconegut en la Llei, a triar lliurement l'operador i produiria efectes positius en la competència incidint en el cost del servei que, de ben segur, s'ajustarà a un preu adequat al servei real que es presta".

Així sembla raonable pensar que aquest fet comportarà també la millora de la ocupabilitat al sector, atesa la possibilitat d'establiment de nous operadors de serveis funeraris, així com que l'actualització del marc normatiu de referència introduirà efectes positius en quant a la competitivitat i innovació dels operadors (presentes i futurs) al sector funerari a la ciutat de Barcelona.

Encara que resulta difícil concretar l'impacte real que les modificacions previstes al present esborrany d'Ordenança podrà comportar envers la competència i, necessàriament, sobre el client o usuari final, resulta obvi que si aquestes modificacions van encaminades a facilitar per una banda l'entrada de nous operadors de serveis funeraris a la Ciutat i, per altra, minora d'una forma clara i contundent els costos d'inversió que aquests hauran de practicar, podem constatar que el preu dels serveis funeraris que finalment l'usuari abonarà seran substancialment menors, tal i com succeeix a aquelles ciutats de l'Estat en les que existeix una competència real i efectiva al sector funerari, tal i com es dedueix del quadre conceptual que consta al foli 11 del present informe.

5. CONCLUSIONS GENERALS

- A la Ciutat de Barcelona són dos les empreses autoritzades a prestar Serveis Funeraris al terme municipal. "Àltima, Serveis Funeraris Integrals", amb una quota de mercat al voltant del 16%, "Serveis Funeraris de Barcelona, S.A." amb una quota de mercat al voltant al 83%. També opera "Grupo Interfuneràries", amb una quota de mercat que no arriba a l'1% a la Ciutat. D'acord amb normativa vigent, existeix una clara dificultat a l'entrada al mercat d'altres operadors en igualtat de condicions, fet aquest que limita la competència i afavoreix l'encariment dels serveis funeraris a la Ciutat.
- Les ciutats on la liberalització del sector s'ha traslladat a la seva regulació municipal i on s'han eliminat no només les barreres d'entrada que dificulten l'accés a nous operadors, sinó també els requisits o traves burocràtiques que afecten al dia a dia de les empreses, esdevenen un marc normatiu més atractiu per a d'instal·lació de nous operadors de serveis funeraris, fet que afecta necessàriament al cost final del servei que pagarà l'usuari.
- A les ciutats on existeix més competència (facilitada, en part i tal com hem referenciat anteriorment, per la flexibilització de la normativa municipal afavorint la implantació de nous operadors) el preu del servei funerari és menor.
- Es considera especialment necessària l'existència d'una competència efectiva en el mercat, de manera que el client o usuari dels serveis funeraris pugui realment fer efectiu el seu dret a escollir tant l'empresa funerària que desitja, com els serveis o prestacions que vol contractar a un preu que sigui fruit del joc de la lliure competència.
- L'esborrany d'Ordenança de Serveis Funeraris reconeix el caràcter essencial i d'interès general del servei funerari, fixant els requisits mínims de disponibilitat de mitjans per a garantir la prestació del servei, essent aquests proporcionats i respectuosos amb la lliure competència.
- La nova redacció de l'articulat referent a l'obtenció del títol habilitant per oferir els serveis funeraris (art. 9 de l'esborrany d'OSF) esdevé un canvi substancial

en quant als requisits per l'atorgament de l'autorització; suposant a la pràctica l'eliminació d'una important restricció a la competència, afavorint així la hipotètica aparició de nous operadors a la Ciutat.

- El text de l'esborrany d'OSF preveu que els operadors només hagin d'obtenir l'autorització per a prestar serveis funeraris al municipi on estan establerts (no en aquells en els que volen prestar serveis). Reconeixement implícit de l'eficàcia estatal de les autoritzacions.
- L'esborrany d'OSF contempla la supressió dels requisits de capacitat (experiència professional mínima) i de capital mínim, així com l'exigència a les empreses funeràries de disposar de servei de tanatori i d'un local propi en el terme municipal. Aquest fet, el de la disgregació del servei de tanatori i la resta de serveis funeraris, fomenta de forma clara la competència en el sector dels serveis funeraris
- L'esborrany d'OSF efectua una revisió general dels requisits exigibles als operadors dels serveis funeraris que volen establir-se a la Ciutat de Barcelona i, en conseqüència, sol·licitar l'autorització municipal. L'article 6.3 de la Llei 2/1997 habilita a les ordenances i reglaments municipals a l'establiment de requisits mínims de disponibilitat sobre els mitjans materials mínims, essent aquests necessaris, proporcionals i amb l'objectiu de garantir la qualitat del servei i respecta el principi de proporcionalitat.
- L'esborrany d'OSF recull la necessitat de que el catàleg de preus inclogui prestacions, característiques i preus degudament desglossats, així com el "pack" de serveis a preu mínim, si en disposen. Així mateix, s'estableix l'obligació de penjar al web corporatiu de cada prestador de servei els preus dels serveis que aquests ofereixen.
- Constatem un hipotètic impacte anual per estalvi de càrregues administratives sobre els operadors de 3.640€, distribuïts entre reducció de càrregues per a l'accés a la prestació del servei i la reducció de càrregues anuals durant el conjunt de la vida de l'operador.
- Constatem l'efecte positiu que l'esborrany d'OSF pot provocar en quant a l'oferta de nous operadors de serveis funeraris a la Ciutat, en quant a la substancial reducció d'inversió inicial, fet aquest que redundarà

necessàriament de forma positiva en l'usuari que finalment pagarà un menor preu pel servei funerari.

- Sembla raonable pensar que l'aplicació d'esborrany d'OSF comportarà també la millora de la ocupabilitat al sector, atesa la possibilitat d'establiment de nous operadors de serveis funeraris, així com que l'actualització del marc normatiu de referència introduirà efectes positius en quant a la competitivitat i innovació dels operadors al sector funerari a la ciutat de Barcelona.