

INFORME LGUM 14/2026, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (28/26015 Servicios funerarios. Crematorio. Zaragoza)

Ref. LGUM/28/14/26

1. ANTECEDENTES

El 19 de mayo de 2026, la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) recibió un escrito de la representación de un operador económico, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), en el que se ponía de manifiesto la posible existencia de obstáculos o barreras a la unidad de mercado en relación con la prestación de servicios funerarios de crematorio.

El 27 de mayo de 2026, la SECUM trasladó la documentación a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA), como punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para que, en su caso, emitiera las observaciones pertinentes en virtud del artículo 28.4 de la LGUM.

Del examen de la documentación incorporada al expediente se desprenden los siguientes antecedentes relevantes a efectos del presente procedimiento de información:

- El operador económico presentó ante el Ayuntamiento de Zaragoza sendos proyectos para la obtención de licencia urbanística de acondicionamiento de nave y de licencia ambiental de actividad clasificada, con el objeto de ampliar los servicios funerarios que ya venía prestando mediante la incorporación de una sala o local de preparación y embalsamamiento de cadáveres y la instalación de un horno crematorio en una nave situada en La Cartuja Baja de Zaragoza.
- Con fechas 30 de octubre y 26 de noviembre de 2025, la persona titular de la Jefatura de Sección Técnica de Edificación de dicha corporación municipal emitió informes desfavorables, notificados los días 3 y 6 de noviembre de 2025, respectivamente. Asimismo, con fecha 31 de octubre de 2025 se recibió requerimiento de subsanación asociado al informe de 30 de octubre, en el que se apreciaba la incompatibilidad urbanística del uso pretendido en la zona H-1 del PP 88/1-2, Polígono *Empresarium*. Según dicho informe, la actividad proyectada no tendría encaje en el uso de “industria de servicios”, sino en el de “servicio público”, categoría en la que se incluyen los “cementeros (...)”, así como las actividades funerarias”. En consecuencia, al estar los usos permitidos en la zona H-1 circunscritos a los grupos 1 y 2 del artículo 5.4.3 de las Normas Urbanísticas —industria tradicional de fabricación o servicios, talleres, almacenamiento y distribución, así como determinadas ventas mayoristas—, el uso solicitado no se consideraría compatible con dicha zona.
- Con fecha 16 de diciembre de 2025 se notificó el acuerdo del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo por el que se denegaron las licencias solicitadas, al considerar que persistían los incumplimientos señalados en los informes técnicos emitidos con anterioridad.
- Con fecha 19 de enero de 2026, el operador económico interpuso recurso de reposición frente a la



		12/06/2026	
		PÁG. 1/10	



resolución desfavorable. Según la documentación obrante en el expediente, no consta que se haya dictado resolución expresa dentro del plazo legal de un mes previsto para su resolución.

- Según expone el operador informante, las nuevas instalaciones proyectadas comprenderían actividades de almacenamiento y logística de suministros y equipos —como féretros o flota—, una sala de preparación y acondicionamiento higiénico-estético, funciones de atención administrativa y gestión, así como un horno crematorio, configurado como instalación técnica sometida a control ambiental y vinculada a procesos térmicos y de control de emisiones. A su juicio, dichas actividades podrían encajar en un uso industrial-logístico o de industria de servicios permitido en la zona H-1, al tratarse de una instalación privada no vinculada a la implantación de un cementerio ni de una dotación pública.

Asimismo, el operador plantea la posibilidad de ejecutar el proyecto en dos fases: una primera relativa a la adecuación de las instalaciones necesarias para el desarrollo de la actividad, excluida la cremación; y una segunda, en la que se incorporaría el horno crematorio, una vez cumplidas las condiciones urbanísticas, funcionales, ambientales y de seguridad que resulten exigibles, así como los ajustes documentales que procedan.

Según la entidad informante, la denegación de las licencias solicitadas podría no resultar compatible con los artículos 5, 16 y 18 de la LGUM, al entender que la actividad proyectada no consistiría en la implantación de servicios propios de un cementerio, sino en la prestación, por un operador privado, de servicios funerarios auxiliares vinculados al fallecimiento de una persona.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la materia objeto del presente procedimiento de información, y sin ánimo de exhaustividad, se expone a continuación el marco normativo de posible aplicación:

2.1. Normativa estatal

En primer lugar, se ha de tener en cuenta el [Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica](#), modificado por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para impulsar la productividad, que liberalizó la prestación de los servicios funerarios y suprimió la consideración de los servicios mortuorios como servicios esenciales reservados a las Entidades Locales. Así, de acuerdo con su artículo 22:

“Se liberaliza la prestación de los servicios funerarios.

Sin perjuicio de lo anterior, los Ayuntamientos podrán someter a autorización la prestación de dichos servicios. La autorización tendrá carácter reglado, debiéndose precisar normativamente, de acuerdo con los criterios mínimos que, en su caso, fijen el Estado y las Comunidades Autónomas en desarrollo de sus competencias, los requisitos objetivos necesarios para obtenerla y se concederá a todo solicitante que reúna los requisitos exigidos y acredite disponer de los medios materiales necesarios para efectuar el transporte de cadáveres. Las normas que regulen los requisitos de las autorizaciones para la prestación de estos servicios no podrán establecer exigencias que desvirtúen la liberalización del sector.

Los prestadores de servicios funerarios que obtengan de cualquier Ayuntamiento la autorización a que hace referencia el párrafo anterior, conforme a los criterios en él expresados, podrán realizar en todo el territorio español la actividad asociada a sus funciones principales consistente en el traslado de cadáveres, cumpliendo en cada caso los requisitos establecidos en las normas de policía sanitaria mortuoria aplicables”.

También resulta relevante la [Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera](#). Su artículo 13 somete a autorización administrativa la construcción, montaje, explotación, traslado o modificación sustancial de instalaciones en las que se desarrollen actividades incluidas en el

		12/06/2026	
		PÁG. 2/10	



catálogo del anexo IV pertenecientes a los grupos A y B. La incineración de cadáveres humanos y restos de exhumación figura en dicho anexo como actividad del grupo B, con código 09090100.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#), en particular en lo relativo a la evaluación ambiental de proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Esta norma regula, en sus artículos 7.1 y 7.2, los supuestos sometidos a evaluación de impacto ambiental ordinaria y simplificada, entre ellos determinados proyectos de tratamiento y gestión de residuos o instalaciones de eliminación no incluidas en el anexo I, en función de sus características, ubicación y capacidad.

Por otra parte, la [Ley 2/2011, de 4 de marzo, Economía Sostenible](#), incorpora entre los principios que deben guiar la actuación de los poderes públicos la mejora de la competitividad. Su artículo 3.1 establece que las Administraciones Públicas, en el marco de sus respectivas competencias, deben impulsar marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en el mercado de bienes y servicios.

En materia de policía sanitaria mortuoria, debe citarse el [Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria](#). Su artículo 43 atribuye a la autoridad municipal la autorización para el establecimiento de empresas funerarias, mientras que el artículo 46 contempla la previsión, en los instrumentos de planeamiento urbanístico, de depósitos funerarios como lugares de etapa del cadáver entre el domicilio mortuario y el cementerio.

Igualmente, resulta de interés la [Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria](#), aprobada por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 4 de julio de 2025. Se trata de un documento técnico de carácter orientativo, no normativo, que proporciona criterios comunes, buenas prácticas y recomendaciones en materia de sanidad mortuoria¹. Aunque no tiene naturaleza vinculante, puede tomarse como referencia técnica para identificar conceptos y criterios comunes en la materia objeto de análisis.

La citada Guía distingue entre cementerio, crematorio, destino final, domicilio mortuario, lugar de etapa intermedia, velatorio, tanatorio, prácticas higiénico-sanitarias, tanatoestética, tanatopraxia, técnicas de conservación cadavérica y tratamiento higiénico básico (apartado 2). Define el crematorio como la instalación compuesta por uno o varios hornos para la incineración de cadáveres, restos humanos, restos cadavéricos y restos óseos (apartado 2.8). A su vez, considera el tanatorio como establecimiento funerario habilitado como lugar de etapa intermedia del cadáver, acondicionado para la realización de prácticas higiénico-sanitarias y para su exposición y vela (apartado 2.14.c).

En cuanto a los prestadores de servicios funerarios, la Guía señala que deberán estar inscritos en los registros o censos autonómicos correspondientes y que dispongan de los medios materiales necesarios y suficientes para atender los servicios ofertados, manteniéndolos en adecuadas condiciones higiénico-sanitarias (apartado 4).

Respecto de los tanatorios y velatorios, la Guía prevé que estos locales sean de uso exclusivo y acceso independiente, aunque puedan ubicarse dentro del recinto del cementerio, y que dispongan de las dependencias y medios necesarios para la realización de tratamientos higiénicos básicos, tanatoestética y, en su caso, otras prácticas sanitarias sobre el cadáver (apartado 4.2).

En relación con los hornos crematorios, la Guía señala que deberán cumplir los requisitos establecidos en

¹ Véase la [nota de prensa](#) del Ministerio de Sanidad sobre la aprobación de la Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria, en la que se describe como un “documento técnico de carácter orientativo, no normativo”, que recoge “criterios comunes, buenas prácticas y recomendaciones” en materia de sanidad mortuoria. Véase también la página oficial del Ministerio de Sanidad relativa a la Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria, disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/areas/sanidadExterior/controlHS/consensoSanidadMortuoria.htm>.

		12/06/2026	
		PÁG. 3/10	



la normativa vigente, especialmente en materia medioambiental. Asimismo, indica que los nuevos hornos crematorios se ubicarán preferentemente en suelos de clasificación industrial y establece cautelas relativas a la proximidad a núcleos poblacionales o espacios vulnerables, así como la posible exigencia de estudios de dispersión de contaminantes cuando proceda (apartado 10).

Finalmente, resulta de aplicación la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), en relación con la obligación de resolver expresamente los procedimientos administrativos y con el régimen del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud de interesado.

2.2. Normativa autonómica de Aragón

En el ámbito autonómico, la [Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón](#) atribuye a la Comunidad Autónoma competencias en materia de sanidad y salud pública, así como competencias compartidas en materia de protección del medio ambiente, incluyendo la regulación del sistema de intervención administrativa de planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente.

En cuanto a la normativa específica de Aragón, debe tenerse en cuenta el [Decreto 106/1996, de 11 de junio, del Gobierno de Aragón por el que se aprueban normas de Policía Sanitaria Mortuoria](#). Su artículo 3.1 prevé que las sucursales abiertas por una empresa funeraria deberán contar con autorización del municipio en que radiquen y disponer de los medios exigidos por la normativa aplicable.

También resulta relevante la [Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón](#) en relación con las emisiones derivadas del horno crematorio y con la eventual evaluación ambiental del proyecto. Su artículo 71 somete a licencia ambiental las actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas para el medio ambiente o peligrosas. A su vez, el artículo 73 atribuye a dicha licencia la finalidad de prevenir y reducir en origen las emisiones contaminantes y comprobar la adecuación de la actividad a la normativa urbanística, ambiental, sanitaria, de seguridad y demás normativa aplicable.

Dado que la cuestión planteada se refiere también a la compatibilidad urbanística del uso pretendido y a la denegación de la licencia urbanística solicitada, debe incorporarse el [Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón](#). Esta norma resulta aplicable como marco autonómico general en materia de planeamiento, régimen urbanístico del suelo y medios de intervención urbanística, sin perjuicio de la regulación contenida en el planeamiento municipal de Zaragoza y en sus ordenanzas.

2.3. Normativa sobre régimen local y normativa municipal aplicable

En relación con el marco competencial de las entidades locales, debe citarse, en primer lugar, la [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#), norma estatal básica que reconoce entre las competencias propias de los municipios la protección de la salubridad pública, así como los cementerios y actividades funerarias. Su artículo 25.2 dispone que el municipio ejercerá, en todo caso, como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, entre otras, las relativas a la protección de la salubridad pública y a los cementerios y actividades funerarias.

Asimismo, el artículo 84 de la misma norma regula los medios de intervención de las entidades locales en la actividad de la ciudadanía, incluyendo, entre otros, las ordenanzas y bandos, el sometimiento a licencia u otros actos de control preventivo, la comunicación previa o declaración responsable, el control posterior al inicio de la actividad y las órdenes individuales de mandato o prohibición.

En el ámbito autonómico aragonés, debe tenerse en cuenta la [Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón](#), que atribuye a los municipios, en su artículo 42.2.j), competencias en materia de cementerios y servicios funerarios.

		12/06/2026	
		PÁG. 4/10	



En el ámbito municipal, hay que destacar el [Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza](#), en su versión consolidada de 2024. Sus Normas Urbanísticas regulan el uso de servicios públicos e incluyen, dentro de los servicios públicos urbanos, los cementerios, destinados a la sepultura o cremación de cadáveres de personas y animales, así como a las actividades funerarias (punto 2.7.14).

Asimismo, las Normas Urbanísticas del PGOU establecen los grupos de uso aplicables a determinadas zonas. El grupo 1 comprende los usos de industria tradicional de fabricación o de servicios, talleres, almacenamiento y distribución, junto con determinados usos compatibles. El grupo 2 se refiere a la venta mayorista o a exposiciones con venta minorista en establecimientos especializados de más de 2.000 m², en los términos previstos en la norma (artículo 5.4.3).

Por su parte, la Zona H, grado 1, se configura como área de usos industriales y permite los usos incluidos en los grupos 1 y 2. En relación con la tipología edificatoria aplicable a dicha zona, por remisión a la regulación de la Zona A-6, grado 1, se contempla una configuración propia de áreas industriales, con presencia de naves y elementos funcionales vinculados al proceso industrial (artículos 5.4.4 y 4.2.20).

También resulta de interés la regulación de los usos vinculados a actuaciones específicas de interés público en suelo no urbanizable, entre los que se incluyen determinados usos asimilables a servicios públicos, como los cementerios. No obstante, su compatibilidad debe valorarse de forma individualizada, con las medidas de protección o corrección que procedan y mediante los procedimientos ambientales aplicables (artículo 6.1.13).

Los servicios funerarios vienen regulados en la [Ordenanza Municipal de Actividades y Servicios Funerarios de Zaragoza](#), cuyo objeto es ordenar el ejercicio de las actividades destinadas a la prestación de servicios funerarios en el municipio, dentro del marco competencial atribuido al Ayuntamiento (artículo 1).

La Ordenanza califica los servicios funerarios como servicios esenciales de interés general y prevé que puedan ser prestados simultáneamente, y en régimen de libre concurrencia, tanto por el Ayuntamiento de Zaragoza como por empresas privadas debidamente habilitadas. Asimismo, somete su prestación a las medidas de control, policía y autorización previstas en la normativa de policía sanitaria mortuoria y en las ordenanzas municipales aplicables (artículo 2).

Entre los principios que deben regir la prestación de estos servicios, la Ordenanza incluye el cumplimiento de la legislación en materia de libre competencia y defensa de las personas consumidoras y usuarias. Además, delimita su ámbito de aplicación a las actividades y servicios funerarios que se prestan desde el fallecimiento de una persona hasta su inhumación o incineración, excluyendo expresamente la regulación de los cementerios municipales (artículos 4 y 5).

La Ordenanza distingue entre servicios funerarios básicos y complementarios. Entre los primeros se incluyen, entre otros, la información y asistencia a las personas usuarias, la tramitación de autorizaciones, el acondicionamiento higiénico y estético, la conservación transitoria de cadáveres, el suministro de féretros y urnas, el transporte funerario y la organización de ceremonias. Entre los servicios complementarios se incluyen la disposición de tanatorios, velatorios, depósitos funerarios, dependencias para prácticas sanitarias, crematorios y otras instalaciones relacionadas con la normativa de policía sanitaria mortuoria (artículo 6).

El Título I regula las condiciones de ejercicio de los servicios funerarios por el sector privado. En particular, exige el cumplimiento de la normativa estatal, autonómica y municipal en materia urbanística, de actividad, funeraria, sanitaria, de transporte y demás normativa sectorial aplicable. Asimismo, prevé que las empresas funerarias puedan prestar, al menos, los servicios básicos previstos en la Ordenanza, ya sea mediante medios propios o mediante contrato con empresa habilitada (artículos 7 y 8).

En relación con las instalaciones, la Ordenanza regula los tanatorios y otras instalaciones de servicios, así

		12/06/2026	
		PÁG. 5/10	



como los crematorios. Los tanatorios deberán ajustarse a la normativa urbanística y de policía sanitaria mortuoria, y podrán situarse en edificios de uso exclusivo o en edificios en los que se desarrollen actividades compatibles o complementarias. Por su parte, los crematorios deberán cumplir la normativa de policía sanitaria mortuoria, urbanística y ambiental, estatal, autonómica y local, así como las condiciones previstas en las correspondientes licencias o títulos habilitantes (artículos 9 y 10).

Finalmente, la Ordenanza prevé que las empresas privadas puedan prestar servicios funerarios en régimen de libre concurrencia, previo título habilitante que acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos y la disponibilidad de los medios necesarios. En caso de actividad con establecimiento, contempla la presentación de declaración responsable en determinados supuestos y la solicitud de licencia urbanística, de apertura y, en su caso, de actividad clasificada, cuando resulte exigible (artículos 12 y 13).

Finalmente, puede citarse la [Ordenanza Municipal de Cementerios de Zaragoza](#), a efectos únicamente delimitadores, en la medida que regula el régimen propio de los cementerios municipales como bienes de servicio público, correspondiendo al Ayuntamiento su gobierno, administración y cuidado, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las autoridades sanitarias competentes. Su ámbito de aplicación se extiende a los cementerios municipales de Zaragoza expresamente enumerados en la propia Ordenanza, así como a aquellos otros cuya gestión y mantenimiento pueda asumir el Ayuntamiento dentro del término municipal (artículo 2).

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE UNIDAD DE MERCADO

Con carácter preliminar, debe señalarse que el presente informe se circunscribe al análisis de las cuestiones planteadas por el informante a la luz de los principios recogidos en la LGUM, en relación con el Acuerdo del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Zaragoza de 15 de diciembre de 2025, por el que se deniegan las licencias urbanística y ambiental para ampliar la actividad de prestación de servicios funerarios desarrollada por un operador privado en una nave situada en un polígono industrial. La actuación proyectada comprendería, según la documentación obrante en el expediente, la incorporación de una sala de preparación y embalsamamiento de cadáveres y de un horno crematorio.

No corresponde a esta Agencia pronunciarse sobre la legalidad urbanística, ambiental o sanitaria de fondo de la actuación proyectada, ni sustituir la valoración técnica que corresponde a los órganos competentes. El presente análisis se limita a examinar si la actuación administrativa descrita puede incidir en el acceso o ejercicio de una actividad económica en condiciones de mercado y si dicha incidencia se encuentra suficientemente justificada conforme a los principios de la LGUM. Este análisis no comprende, por tanto, una valoración específica desde la óptica de defensa de la competencia, sino valorar su adecuación a los principios de la LGUM.

La LGUM² tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional, que se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente.

El artículo 2 de la LGUM define su ámbito de aplicación, incluyendo el acceso y el ejercicio de actividades económicas en condiciones de mercado, resultando aplicable a todos los actos y disposiciones de las Administraciones públicas que incidan en dicho acceso o ejercicio. A estos efectos, el Anexo de la Ley delimita el concepto de «actividad económica» como toda actividad empresarial o profesional desarrollada por cuenta propia con finalidad productiva, distributiva o de prestación de servicios, quedando excluidas las vinculadas al ejercicio de potestades públicas o a relaciones laborales por cuenta ajena.

²Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

		12/06/2026	
		PÁG. 6/10	



Sobre esta base, la prestación de servicios funerarios por operadores privados constituye una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM.

Se recuerda, asimismo, que este Punto de Contacto —al igual que la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)— ha analizado en otros expedientes en el sector de los servicios funerarios³.

En el presente procedimiento de información, tramitado al amparo del artículo 28 de la LGUM, la controversia se centra en la calificación del uso pretendido. Según se desprende de la documentación incorporada al expediente, la denegación municipal se fundamenta en que la actividad proyectada no tendría encaje como “industria de servicios”, sino como “servicio público” vinculado a cementerios y actividades funerarias, uso que no resultaría compatible con la zona H-1 del PGOU de Zaragoza, cuyos usos permitidos se limitan a los grupos 1 y 2 del artículo 5.4.3 de sus Normas Urbanísticas.

Una interpretación de la normativa urbanística que determine la imposibilidad de implantar determinadas instalaciones funerarias promovidas por operadores privados en suelo industrial puede constituir una limitación al acceso o ejercicio de una actividad económica. Lo anterior no cuestiona la competencia municipal para apreciar la compatibilidad urbanística del uso solicitado ni la posibilidad de someter las instalaciones físicas a los títulos habilitantes que resulten procedentes. Sin embargo, cuando dicha apreciación limite el desarrollo de una actividad liberalizada, la decisión administrativa deberá quedar suficientemente motivada y respetar los principios establecidos en la LGUM.

El artículo 9 de la LGUM exige a todas las autoridades competentes velar por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia⁴. En consecuencia, las Administraciones Públicas deben garantizar su cumplimiento especialmente cuando sus decisiones incidan directa o indirectamente en el desarrollo de actividades económicas.

Entre dichos principios, el artículo 5 de la LGUM⁵ recoge el principio de necesidad y proporcionalidad. Conforme a dicho precepto, cualquier límite al acceso o ejercicio de una actividad económica, o cualquier

³Expedientes analizados por la SECUM:

[28-0254 SERVICIOS FUNERARIOS – Crematorio Madrid.](#)

[28-0058 SERVICIOS FUNERARIOS - Instalaciones.](#)

[28-0024 CONTRATACIÓN SECTOR PÚBLICO. Servicios Funerarios.](#)

[28-0019 SERVICIOS FUNERARIOS. Técnicas conservación.](#)

[28-0018 SERVICIOS FUNERARIOS. Instalaciones.](#)

Sobre estos mismos asuntos se pueden consultar también otros informes de la [SECUM](#), así como los informes de la [CNMC](#) y de la [ACREA](#), en su caso.

⁴ En particular, el artículo 9.2 de la LGUM establece que tales principios deben observarse, entre otros actos y disposiciones, en:

“a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

[...] d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.

[...] f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos”.

⁵ “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

		12/06/2026	
		PÁG. 7/10	



requisito exigido para su desarrollo, debe motivarse en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general⁶ de las previstas en el artículo 3.11⁷ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009). Además, la medida adoptada debe ser adecuada a la finalidad perseguida y no debe existir otra alternativa menos restrictiva o distorsionadora para la actividad económica.

Por su parte, el artículo 17.1 de la LGUM⁸ admite la exigencia de autorización respecto de instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente, el entorno urbano, la seguridad, la salud pública o el patrimonio histórico-artístico, siempre que tales razones no puedan salvaguardarse mediante una declaración responsable o una comunicación.

En todo caso, la exigencia de licencia urbanística y ambiental puede encontrar justificación en la naturaleza de la instalación proyectada y en sus posibles afecciones sobre el entorno urbano, el medio ambiente, la seguridad o la salud pública. En relación con el horno crematorio, cabe señalar que se trata de una instalación susceptible de generar emisiones. Por ello, la exigencia de los títulos habilitantes que resulten procedentes puede encontrar amparo en la protección del medio ambiente, la salud pública, la seguridad y el entorno urbano, sin perjuicio de que los requisitos aplicables deban respetar el principio de necesidad y proporcionalidad previsto en la LGUM.

Ahora bien, la cuestión relevante a efectos de la LGUM no se agota en la procedencia del control administrativo previo. Cuando la denegación municipal se apoya en una determinada calificación urbanística del uso pretendido, debe examinarse si dicha interpretación puede operar, en la práctica, como una barrera al acceso o ejercicio de una actividad económica en condiciones de mercado. Para ello, la Administración competente debería motivar de forma suficiente por qué las actividades proyectadas no pueden subsumirse en los usos industriales o de industria de servicios permitidos en la zona, y por qué procede tratarlas, de forma conjunta, como “servicio público” vinculado a cementerios y actividades funerarias.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones”.

⁶ A tales efectos, no basta invocar la existencia de una «razón imperiosa de interés general», sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida, y que no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para el desarrollo de la actividad económica.

⁷ “Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

⁸ En particular, este precepto establece que: “Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma con rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

[...] b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad y la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.

		12/06/2026	
		PÁG. 8/10	



A estos efectos, debe tenerse en cuenta que la normativa sectorial y los criterios técnicos disponibles distinguen entre cementerio, tanatorio, crematorio y otras instalaciones funerarias⁹. Esta distinción resulta relevante, ya que no toda prestación funeraria privada equivale necesariamente a la implantación de un cementerio ni presenta las mismas afecciones urbanísticas, ambientales o sanitarias. Asimismo, la Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria señala que los nuevos hornos crematorios se ubicarán preferentemente en suelos de clasificación industrial, sin perjuicio del cumplimiento de las distancias, condiciones ambientales y demás requisitos técnicos que resulten aplicables¹⁰.

Una equiparación automática de las instalaciones de preparación, embalsamamiento o cremación con los cementerios, hasta el punto de excluir su implantación en suelo industrial por operadores privados, podría suscitar dudas desde la óptica del principio de necesidad y proporcionalidad si no se acompaña de una justificación individualizada sobre la razón de interés general perseguida, la adecuación de la medida y la inexistencia de alternativas menos restrictivas.

Resultaría conveniente, por ello, que la Administración competente realizara una valoración funcional de las actividades proyectadas, diferenciando, en su caso, entre la implantación de un cementerio o dotación pública y la prestación privada de servicios funerarios auxiliares o complementarios. Este examen permitiría ponderar si los intereses generales afectados pueden salvaguardarse mediante controles urbanísticos, ambientales, sanitarios o de seguridad específicos, sin excluir de forma general la posible compatibilidad de determinadas instalaciones funerarias con suelos de uso industrial.

Lo anterior se alinea con los criterios recogidos por la ACREA en sus trabajos de promoción de la competencia y mejora de la regulación económica en el sector de los servicios funerarios, en los que se recomienda revisar aquellas previsiones municipales que puedan introducir barreras u obstáculos al acceso o ejercicio de la actividad sin una justificación suficiente en razones imperiosas de interés general, sin adecuada proporcionalidad o con efectos discriminatorios¹¹.

Por último, dada la falta de resolución expresa del recurso de reposición interpuesto por el operador, sería aconsejable que la autoridad competente precisara suficientemente los fundamentos de la decisión que proceda adoptar, en particular en lo relativo a la compatibilidad urbanística del uso pretendido y a la ponderación del principio de necesidad y proporcionalidad.

Todo ello debe entenderse sin perjuicio del cumplimiento estricto de la normativa urbanística, ambiental, sanitaria y de seguridad que resulte exigible y de la valoración técnica que corresponde a los órganos competentes.

4. CONCLUSIONES

A la luz de lo expuesto, este Punto de Contacto formula las siguientes consideraciones:

⁹ La Ordenanza Municipal de Actividades y Servicios Funerarios de Zaragoza contempla la prestación de servicios funerarios por empresas privadas y regula, entre otras instalaciones, los tanatorios, dependencias para prácticas sanitarias y crematorios, sometiéndolos al cumplimiento de la normativa urbanística, sanitaria, ambiental y sectorial correspondiente.

¹⁰ Procede precisar, al respecto, que no corresponde a esta Agencia determinar si el emplazamiento concreto cumple las condiciones urbanísticas, ambientales o sanitarias exigibles, incluidas las relativas a distancia respecto de núcleos poblacionales o espacios vulnerables. Dicha valoración corresponde a los órganos sectoriales competentes, a partir de los datos técnicos obrantes en el expediente.

¹¹ Véase, entre otros, el documento de [Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la competencia en el sector de los servicios funerarios](#) (junio de 2023), elaborado en el marco del proyecto «Municipios y competencia». En dicho documento se advierte de que la regulación municipal de los servicios funerarios debe evitar barreras de acceso o ejercicio no suficientemente justificadas por razones imperiosas de interés general ni proporcionadas al objetivo perseguido. En tal sentido, se recomienda revisar las previsiones que, con carácter general o automático, condicionen la ubicación de tanatorios o crematorios a cementerios u otras instalaciones funerarias, así como otros requisitos relativos a instalaciones mínimas, número de salas, aparcamientos o distancias, cuando puedan dificultar injustificadamente la entrada de nuevos operadores.

		12/06/2026	
		PÁG. 9/10	



- La prestación de servicios funerarios por operadores privados constituye una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM.
- La exigencia de licencia urbanística y ambiental para determinadas instalaciones funerarias, especialmente cuando incorporen un horno crematorio, puede estar justificada por razones imperiosas de interés general vinculadas a la protección del medio ambiente, el entorno urbano, la salud y seguridad pública. No obstante, cuando la denegación de dichos títulos habilitantes limite el acceso o ejercicio de la actividad, la actuación administrativa debe estar suficientemente motivada y ajustarse al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.
- En el presente caso, la denegación municipal se apoya en la calificación del uso pretendido como “servicio público” vinculado a cementerios y actividades funerarias, circunstancia que determinaría su incompatibilidad con la zona H-1 del PGOU de Zaragoza. En aplicación de la LGUM, y sin sustituir la valoración urbanística que corresponde a la Administración competente, convendría que dicha interpretación quedara suficientemente motivada, en particular cuando pueda tener como efecto limitar la implantación en suelo industrial de determinadas instalaciones funerarias promovidas por operadores privados.

A tal efecto, procedería explicitar la razón de interés general que justificaría la restricción, su adecuación al objetivo perseguido y la inexistencia de alternativas menos restrictivas o distorsionadoras para la actividad económica. Esta motivación debería tomar en consideración la distinta naturaleza de las actuaciones proyectadas —preparación y acondicionamiento de cadáveres, funciones administrativas o logísticas y eventual instalación del horno crematorio—, a fin de valorar si todas ellas presentan la misma incidencia urbanística, ambiental, sanitaria o de seguridad, o si los intereses generales afectados pueden salvaguardarse mediante condiciones técnicas, controles específicos o medidas correctoras.

- Asimismo, resultaría procedente que el Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Zaragoza resolviera expresamente el recurso de reposición interpuesto por el operador, precisando los fundamentos relativos a la compatibilidad urbanística del uso pretendido y a la proporcionalidad de la decisión adoptada.

Todo ello, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las autoridades sectoriales competentes en materia urbanística, ambiental, sanitaria y funeraria para comprobar el cumplimiento de los requisitos técnicos exigibles y, en su caso, imponer las condiciones o medidas correctoras necesarias para la protección de los intereses generales afectados.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital.
PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA AGENCIA
DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

		12/06/2026	
		PÁG. 10/10	