

RESUMEN (28)

SERVICIOS FUNERARIOS - Crematorio

Se ha recibido en la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) información, en el marco del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la prestación de servicios funerarios de cremación.

La interesada recibió una denegación de licencia urbanística y de licencia ambiental para la ampliación de servicios mediante la incorporación, en la misma nave, de una sala de preparación y embalsamamiento de cadáveres y de un horno crematorio. Dicha denegación se basa en la calificación del Ayuntamiento de Zaragoza de la actividad pretendida como “servicio público” del grupo II.C del artículo 2.7.14 de las Normas Urbanísticas del PGOU y, en consecuencia, se excluye a esa actividad de la zona H-1, que solo admite industria tradicional de fabricación o de servicios. Por lo anterior, la interesada considera que la solución adoptada por el Ayuntamiento equivale a una clausura general al acceso de operadores privados en el ámbito de esta actividad económica.

Esta Secretaría considera que la decisión de denegación o autorización de una licencia urbanística y ambiental para la instalación de una sala de preparación y embalsamamiento de cadáveres y de un horno crematorio debe adecuarse a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM. En el presente caso, la razón imperiosa de interés general que se pretende salvaguardar es la protección de la salud pública y del medioambiente. No obstante, la calificación en el PGOU de los servicios mortuorios como “servicios público urbano”, que impide su instalación en suelo de uso industrial, no parece estar amparada en una razón imperiosa de interés general de la LGUM.

A lo largo de este procedimiento, remitido el caso a la autoridad competente a través del punto de contacto de Aragón, no se ha recibido respuesta ni propuesta de actuación al respecto.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)



N/REF: 28/26015

1. INTRODUCCIÓN

Con fecha 19 de mayo de 2026 ha tenido entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado una reclamación de D. (...) en nombre y representación de (...), en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la prestación de servicios funerarios de cremación.**

En concreto, la interesada, que cuenta con licencia urbanística y de actividad para la prestación de servicios funerarios básicos en determinada nave del Polígono Industrial Empresarium, situada en zona H-1 del Plan Parcial 88/1-2, solicitó del Ayuntamiento de Zaragoza la licencia urbanística y la licencia ambiental de actividad clasificada para ampliar dichos servicios mediante la incorporación, en la misma nave, de una sala de preparación y embalsamamiento de cadáveres y de un horno crematorio.

El 19 de diciembre de 2025 se les notificó el Acuerdo del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de 15 de diciembre de 2025 del Ayuntamiento de Zaragoza, denegatorio de las licencias urbanística y ambiental solicitadas.

La denegación se basa en el contenido del informe de la Jefa de la Sección Técnica de Edificación de 30 de octubre de 2025, que califica la actividad pretendida como «*servicio público*» del grupo II.C del artículo 2.7.14 de las Normas Urbanísticas del PGOU de Zaragoza, y considera, por ello, que el uso no es compatible con la zona H-1 cuyos usos permitidos se limitan a los grupos 1 y 2 del artículo 5.4.3 de aquellas Normas (industria tradicional de fabricación o de servicios).

La interesada considera que, si toda actividad funeraria privada se asimila por el planeamiento a «*servicio público dotacional*», queda excluida de los suelos lucrativos del término municipal. Y, según resulta del propio artículo 2.2 de la Ordenanza Municipal de Cementerios de Zaragoza, los diez cementerios municipales —únicos suelos dotacionales en los que el planeamiento contempla la actividad— se sitúan en emplazamientos predeterminados, ninguno de ellos en zona industrial. La denegación no constituye, así, un mero rechazo a un emplazamiento concreto, sino una clausura general del acceso de los operadores privados a este segmento del mercado funerario en Zaragoza.

La interesada interpuso recurso potestativo de reposición el 19 de enero de 2026 ante el mismo órgano que dictó el acto. No habiendo recibido respuesta, considera que su recurso ha sido desestimado.

La interesada hace notar que el sector de los servicios funerarios está liberalizado desde 1996 (Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica), y que entra dentro del ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 5 LGUM impone a las autoridades competentes que cualquier límite que establezcan al acceso o ejercicio de una actividad económica esté motivado en una razón imperiosa de interés general y resulte proporcionado, «*de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica*». Entiende que la denegación del Ayuntamiento infringe esta disposición.

2. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

2.1. Normativa estatal:

- **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**

Es la norma básica que reconoce las competencias básicas propias de los municipios, entre las que se encuentran la salubridad pública, cementerios y actividades funerarias.

Artículo 25

“(…)

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

(…)

j) Protección de la salubridad pública.

k) Cementerios y actividades funerarias.”

- **Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.**

Esta ley liberaliza la prestación de servicios funerarios y se suprime la consideración de los servicios mortuorios como servicios esenciales reservados a las entidades locales. Sin perjuicio de ello, los Ayuntamientos podrán someter a autorización la prestación de dichos servicios.

“Artículo 22. Liberalización de los servicios funerarios

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.”

Artículo 23. Modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Se modifica el apartado 3 del artículo 86, suprimiendo la mención «servicios mortuorios»¹.

- **Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.**

Esta ley incluye en su anexo IV, que cataloga las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, la incineración de cadáveres o restos humanos. Para el ejercicio de estas actividades es necesaria una autorización autonómica que se emitirá el plazo máximo de 9 meses.

“Artículo 13. Actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

¹ **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**
“Artículo 86.

2. Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.”

1. A los efectos de esta ley se consideran como actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera las incluidas en el catálogo que figura en el anexo IV.

El Gobierno con la participación de las comunidades autónomas revisará, al menos cada cinco años, el anexo IV y, en su caso, lo actualizará.

2. Sin perjuicio de los demás medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos exigibles por otras disposiciones, quedan sometidas a procedimiento de autorización administrativa de las comunidades autónomas y en los términos que estas determinen, la construcción, montaje, explotación, traslado o modificación sustancial, de aquellas instalaciones en las que se desarrollen alguna de las actividades incluidas en el catálogo recogido en el anexo IV de esta ley y que figuran en dicho anexo como pertenecientes a los grupos A y B. Las actividades incluidas en el grupo A estarán sujetas a unos requisitos de control de emisiones más exigentes que aquéllas incluidas en el grupo B.

Estas autorizaciones, se concederán por un tiempo determinado que en ningún caso será superior a ocho años, pasado el cual podrán ser renovadas por periodos sucesivos.

El órgano competente para otorgar la autorización dictará la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo máximo de nueve meses. Transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada la solicitud presentada.

(...) ANEXO IV

Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. CAPCA-2010

(...) Incineración de cadáveres humanos o restos de exhumación B 09 09 01 00. (...)"

- **Ley 2/2011, de 4 de marzo, Economía Sostenible**

Incorpora, entre otros, principios que deben guiar la actuación de los poderes públicos para la mejora de la competitividad.

Artículo 3. Principios

“La acción de los poderes públicos en sus respectivos ámbitos de competencia para impulsar la sostenibilidad de la economía española, en los términos definidos en el artículo anterior, estará guiada por los siguientes principios:

1. Mejora de la competitividad.–Las Administraciones Públicas impulsarán el incremento de la competitividad de las empresas, mediante marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados de bienes y servicios, faciliten la asignación de los recursos productivos y la mejora de la productividad, en particular a través de la formación, la investigación, la innovación y el uso de nuevas tecnologías, e incrementen la capacidad para competir en los mercados internacionales.”

- **Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.**

Incluye la obligación de disponer de crematorio dentro de los cementerios en los municipios de más de medio millón de habitantes.

Artículo 53.

Será obligatorio disponer de crematorio de cadáveres dentro del recinto del cementerio en los municipios de población mayor de medio millón de habitantes. Los municipios menores que acuerden también su instalación lo solicitarán como aquéllos, de la Dirección General de Sanidad, presentando el proyecto detallado a través de la Jefatura Provincial de Sanidad respectiva. (...)”

- **Guía de consenso sobre la sanidad mortuoria aprobada por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 4 de julio de 2025².**

Esta Guía relaciona diversas actividades a realizar por empresas prestadoras de servicios funerarios. Entre ellas figura la actividad de crematorio. También indica que los nuevos hornos se ubicarán preferentemente sobre suelos de clasificación industrial.

Adicionalmente la Guía señala que no deberá haber núcleos poblacionales o espacios vulnerables en el radio de 200 metros a partir del foco de emisión que constituye la chimenea del crematorio, entendiendo como espacios vulnerables aquellas zonas de residencia o de actividad con una permanencia importante de la población que, por su proximidad al horno crematorio, puede verse afectada por sus emisiones

La Guía ha sido elaborada por el Grupo de Trabajo de Sanidad Mortuoria dependiente de la Comisión de Salud Pública y compuesto por representantes de las Comunidades Autónomas, incluida Aragón, y de la Subdirección General de Sanidad Exterior de la Dirección General de Salud Pública y Equidad en Salud del Ministerio de Sanidad. Ha sido aprobada por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 4 de julio de 2025.

²https://www.sanidad.gob.es/areas/sanidadExterior/controlHS/docs/GUIA_CONSENSO_SANIDAD_MORTUORIA_julio2025.pdf

“4.1. Registro/censo de prestadores de servicios funerarios

Cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía deberá disponer de un registro/censo de empresas prestadoras de servicios funerarios con sede en su ámbito territorial y que dependerá de la autoridad competente en materia de sanidad.

En el registro/censo deberán constar los siguientes datos de cada empresa:

1. Titular/razón social. (...)

9. Actividad (empresa funeraria/velatorio/tanatorio/crematorio. Si se trata de un velatorio móvil, identificación del vehículo) (...)”

“10. HORNOS CREMATORIOS

Los hornos crematorios deberán cumplir todos aquellos requisitos que les sean de aplicación en la normativa vigente. Especialmente relevante resulta el cumplimiento de la normativa en materia de medioambiente tanto a nivel nacional como autonómico.

Por otra parte, los nuevos hornos crematorios se ubicarán preferentemente en suelos de clasificación industrial. Todos los hornos crematorios deberán disponer de un registro de los cadáveres que se incineren, el cual será gestionado por la administración del mismo y deberá constar, como mínimo, los siguientes datos: nombre y apellidos del fallecido, edad, sexo y fecha y hora de la incineración.

No deberá haber núcleos poblacionales o espacios vulnerables en el radio de 200 metros a partir del foco de emisión que constituye la chimenea del crematorio, entendiendo como espacios vulnerables aquellas zonas de residencia o de actividad con una permanencia importante de la población que, por su proximidad al horno crematorio, puede verse afectada por sus emisiones (entre otras, zonas donde hay viviendas o esté previsto que las haya, las residencias de la tercera edad, los centros sanitarios y educativos, los parques infantiles o las instalaciones deportivas). Esta distancia deberá ser ratificada por el Ayuntamiento donde se pretende instalar el crematorio. En el caso de que no se cumpla esta distancia cualquiera de las administraciones que participe en el procedimiento, a la hora de otorgar la autorización administrativa prevista en el artículo 13.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, podrá exigir al titular de la instalación que presente un estudio de dispersión de contaminantes de las emisiones esperadas en el horno crematorio, utilizando modelos matemáticos reconocidos por algún organismo nacional o internacional.”

2.2. Normativa autonómica:

- **Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón**

Esta normativa también atribuye a los municipios competencias en materia de cementerios y servicios funerarios

Artículo 42. Competencias de los municipios

“(…)

2. Los ámbitos de la acción pública en los que los municipios podrán prestar servicios públicos y ejercer competencias, con el alcance que determinen las Leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, serán los siguientes:

(…)

j) Los cementerios y servicios funerarios.”

- **Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.**

La actividad de crematorio está sometida a licencia ambiental en Aragón, al ser una actividad que genera humos, gases y olores y no estar excluida por el Anexo V de esta ley.

“Artículo 71. Actividades sometidas a licencia ambiental.

1. Se someten al régimen de licencia ambiental de actividades clasificadas la construcción, montaje, explotación, traslado o modificación sustancial de las actividades clasificadas de titularidad pública o privada.

2. Son actividades clasificadas las que merezcan la consideración de molestas, insalubres, nocivas para el medio ambiente y peligrosas con arreglo a las siguientes definiciones:

a) Molestas: las que constituyan una perturbación por los ruidos o vibraciones o que produzcan manifiesta incomodidad por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen.

b) Insalubres: las que den lugar a desprendimientos o evacuación de sustancias o productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana.

c) Nocivas para el medio ambiente: las que sean susceptibles de causar daños a la biodiversidad, la fauna, la flora, la tierra, el agua o el aire o supongan un consumo ineficiente de los recursos naturales.

d) Peligrosas: las que tengan por objeto fabricar, manipular, transportar, expender, almacenar o eliminar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga naturaleza para las personas o los bienes con arreglo a la legislación vigente. (...)”.

- **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**

Este Decreto Legislativo resultará de aplicación como marco autonómico general en materia de planeamiento, régimen urbanístico del suelo y medios de intervención urbanística.

- **Decreto 106/1996, de 11 de junio, por el que se aprueban normas de Policía Sanitaria Mortuoria.**

No contiene disposiciones sobre crematorios. En todo lo no regulado en el presente Decreto será de aplicación lo dispuesto en el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria y en el Decreto 15/1987 de 16 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el traslado de cadáveres en esta Comunidad Autónoma.

2.3. Normativa local:

- **Ordenanza Municipal de Actividades y Servicios Funerarios en Zaragoza³.**
“Artículo 10. Crematorios.

Los crematorios deberán ajustarse a los requisitos de la normativa de policía sanitaria mortuoria, urbanística y ambiental, estatal, autonómica y local, disponiendo de instalaciones adecuadas, cumpliendo de forma permanente con las condiciones de las respectivas licencias o títulos habilitantes.”

- **Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza⁴.**

En virtud del artículo 2.7.14 de este Plan General de Ordenación Urbana, los cementerios, destinados a la sepultura o cremación de cadáveres de personas y animales, así como a las actividades funerarias constituyen usos de servicios públicos.

Según el artículo 5.4 de este Plan, en las parcelas situadas en la zona H-1 se pueden llevar a cabo usos de industria tradicional de fabricación o servicios.

CAPÍTULO 2.7 CALIFICACIÓN DE LOS USOS SECCIÓN PRIMERA: CALIFICACIÓN DE LOS USOS RESPECTO A SU FINALIDAD

ARTÍCULO 2.7.14. USO DE SERVICIOS PÚBLICOS

³ <https://www.zaragoza.es/sCthg202772ede/servicio/normativa/5683>

⁴ [Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza. Ayuntamiento de Zaragoza](#)

Lo constituyen los servicios que presta a los ciudadanos la Administración pública, directamente o a través de intermediarios, en relación con la conservación general del espacio urbano, la salvaguarda de las personas y bienes, el suministro de servicios que de ella dependan, etc.; incluye también actividades privadas, como los medios de telecomunicación asimilables a este concepto de servicios públicos y los servicios de infraestructura y suministro básico de la ciudad.

Comprende:

1. Servicios públicos urbanos:

a) Usos destinados al mantenimiento y seguridad de la ciudad: limpieza y policía, prevención y extinción de incendios, protección civil, vialidad, alumbrado, señalización, etc.

b) Ferias y otras infraestructuras especializadas para certámenes de carácter industrial o comercial en general, o de sectores económicos y productivos.

c) Cementerios, destinados a la sepultura o cremación de cadáveres de personas y animales, así como a las actividades funerarias. (...)"

“CAPÍTULO 5.4 ÁREAS DE EDIFICACIÓN DESTINADA A USOS PRODUCTIVOS PENDIENTES DE GESTIÓN (ZONA H)

ARTÍCULO 5.4.1. DEFINICIÓN

1. Corresponden a sectores del suelo urbano no consolidado de uso dominante productivo, en edificios aislados o agrupados, pudiéndose incluir otros usos complementarios o compatibles dentro de los polígonos o corredores industriales. Su ordenación detallada está contenida en el plan general, pero están pendientes de la correspondiente gestión.

2. Se distinguen los siguientes grados dentro de esta zona:

a) H, grado 1.º: Corresponde al entorno de las principales carreteras de acceso a la ciudad, donde se ha iniciado la formación de un tejido industrial cuya urbanización no está completa y donde son precisas operaciones de reparcelación.

b) H, grado 2.º: Corresponde a la misma situación que el grado 1.º, diferenciándose de él en que el plan admite la implantación de determinados usos productivos pertenecientes al sector terciario. (...)"

“ARTÍCULO 5.4.3. CONDICIONES DE USO 1.

A efectos de su regulación en las normas específicas de cada grado, se establecen los siguientes grupos de usos:

a) Grupo 1: Edificios destinados a los usos de Industria tradicional de fabricación o de servicios, talleres, almacenamiento y distribución. Se admiten los siguientes usos compatibles con los anteriores:

— Comercial: solamente exposiciones comerciales sin venta minorista, complementarias del uso principal de este grupo.

— Oficinas, equipamientos y servicios: solamente los que guarden una relación justificada con el uso principal de este grupo.

— Vivienda: en las condiciones establecidas en el apartado 2 de este artículo.

b) Grupo 2: Venta mayorista o exposiciones con venta minorista en establecimientos especializados de más de 2.000 m², dedicados a las siguientes actividades:

— materiales de construcción, maquinaria y bricolaje;

— vehículos;

— accesorios y piezas de recambio, y

— combustibles, carburantes y lubricantes. (...)”

“ARTÍCULO 5.4.4. ZONA H, GRADO 1: ÁREAS DE USOS INDUSTRIALES

(...) 5. Condiciones de uso: Se permiten los de los grupos 1 y 2.”

3. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA PARA LA UNIDAD DE MERCADO

1) Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios. No se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.”

La prestación de servicios funerarios, incluidos los de cremación, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.”

2) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.

El objeto de este informe es analizar la compatibilidad con los principios de la LGUM de la denegación por el Ayuntamiento de Zaragoza de las licencias necesarias para que la interesada amplíe los servicios funerarios básicos que presta en un polígono industrial de Zaragoza, con los servicios de sala de embalsamamiento y crematorio.

Esta Secretaría ha tenido ocasión de pronunciarse sobre obstáculos y barreras en el acceso y desarrollo de la prestación de servicios funerarios en otras ocasiones⁵.

La LGUM establece en su **artículo 9**⁶ que todas las autoridades competentes deben velar, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención

⁵ Otras reclamaciones del artículo 26 y 28 de la LGUM sobre servicios funerarios:

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

[26.0218 SERVICIOS FUNERARIOS- Estado de alarma. Cataluña](#)

[26.0217 SERVICIOS FUNERARIOS – Estado de alarma. Ayuntamiento de Hostalric](#)

[28.0058 SERVICIOS FUNERARIOS. Instalaciones](#)

⁶ **“Artículo 9.** Garantía de las libertades de los operadores económicos.

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:

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.

c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.

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.

e) Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.

adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de garantía de las libertades de los operadores económicos.

De entre estos principios se analiza el de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (recogido en su **artículo 5**⁷), que exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria 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 ejercicio⁸, y que sean proporcionados a la razón invocada, no existiendo otro medio menos restrictivo o menos distorsionador de la actividad económica.

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

⁷ **“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 de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley 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 ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. (...)”

⁸ **“Artículo 3.** Definiciones

A los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada 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.”

El **artículo 17⁹** de la LGUM instrumenta la aplicación de este principio estableciendo que, respecto a los operadores económicos, solo podrá exigirse una autorización¹⁰ cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. Además, establece el artículo 17, que, respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, se podrá establecer la exigencia de una autorización cuando dichas actividades sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública, y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o una comunicación (artículo 17.1.b).

El punto de partida del análisis es el **artículo 5 de la LGUM**, que recoge los principios de necesidad y proporcionalidad, debiéndose determinar si la actuación (en el caso concreto, la denegación de las licencias) ha resultado en una medida necesaria, es decir, amparada por la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general; y, seguidamente, si es proporcionada, de forma que exista una relación causal clara entre la RIIG y la

⁹ “**Artículo 17.** Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen. Asimismo, los requisitos para la obtención de dicha autorización deberán ser coherentes con las razones que justifican su exigencia. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional, las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) Respecto a las instalaciones, bienes 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 o 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.

d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Las inscripciones en registros con carácter habilitante que no sean realizadas de oficio por las autoridades competentes tendrán a todos los efectos el carácter de autorización. (...)”

¹⁰ Por autorización se entiende, según el apartado f) del anexo de la LGUM, cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio.

restricción impuesta, sin existir otro medio menos restrictivo de la actividad económica para alcanzar el mismo objetivo.

El **artículo 17.1., letra b), de la LGUM** permite establecer un régimen de autorización previa para instalaciones o infraestructuras necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando éstas sean susceptibles de generar daños al medio ambiente, entorno urbano o salud pública, entre otros, y esas razones no puedan quedar protegidas mediante la presentación de una declaración responsable o comunicación. De esta forma, las razones imperiosas de interés general que podrían justificar este régimen de autorización serían la protección de la salud pública y del medioambiente, ambas incluidas en los mencionados artículos 5 y 17 de la LGUM, puesto que pueden verse deterioradas por las emisiones provocadas por la cremación, y la contaminación asociada a la actividad. En efecto, se ha comprobado que las emisiones procedentes de los servicios de cremación contribuyen a la contaminación en sus áreas adyacentes e incrementan la insalubridad y/o molestias. Todo ello perjudicaría significativamente la salud de la población, y justifica el requisito de autorización, en los términos del artículo 71 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón y de conformidad con la LGUM.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene analizar el régimen de calificación de suelo, establecido en las Normas Urbanísticas del PGOU de Zaragoza, que al calificar la actividad pretendida como «*servicio público*» del grupo II.C (artículo 2.7.14 de las Normas), acaba considerando que su uso no es compatible con la zona H-1 cuyos usos permitidos se limitan a los grupos 1 y 2 del artículo 5-4-3 de la misma norma, esto es, industria tradicional de fabricación o de servicios. Con ello, por tanto, se estaría impidiendo que los servicios de cremación de cadáveres y embalsamamiento se establecieran sobre suelo de uso industrial.

Teniendo en cuenta que la decisión de denegación de las licencias queda amparada en la calificación urbanística del suelo que excluye la implantación de los considerados servicios públicos¹¹, ésta podría asimilarse a una barrera al acceso o ejercicio de una actividad económica y, como tal, está igualmente sujeta al respeto de los principios de necesidad y proporcionalidad introducidos por la LGUM.

¹¹ La clasificación, según el artículo 2.7.14 apartado 1.c) del PGOU de Zaragoza, de los “cementeros, destinados a la sepultura o cremación de cadáveres de personas y animales, así como a las actividades funerarias” como “uso de servicios públicos urbanos” no debe entenderse como una reserva de actividad en favor exclusivamente del Ayuntamiento de Zaragoza. En efecto, lo indicado se desprende tanto de la letra de este artículo, como de los artículos 22 y 23 del Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de las actividades económicas, que liberalizaron la prestación de servicios funerarios, suprimiendo la consideración de los servicios mortuorios como servicios esenciales reservados a las entidades locales.

Centrándonos en la parcela en concreto, y como se ha señalado, ésta se sitúa en la zona H-1 que, según el artículo 5.4. del PGOU, permite que se puedan llevar a cabo usos de industria tradicional de fabricación o servicios.

En este sentido, un crematorio, debido a la naturaleza técnica de sus instalaciones (procesos térmicos, chimeneas y sistemas de filtrado), se asimila de forma natural a una actividad industrial de servicios. De hecho, la actividad de “incineración de cadáveres humanos o restos de exhumación” aparece en el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, como una actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera. El Tribunal Supremo en su Sentencia 1533/2021 de fecha 9 de diciembre de 2021¹² ha reconocido el carácter industrial de los tanatorios que disponen de crematorio. Asimismo, respecto de su localización, también puede mencionarse como ejemplo la sentencia 544/2017 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 22 de noviembre de 2017¹³, en la que se sostiene que en suelo industrial debe admitirse el uso de crematorio.

También debe tenerse en cuenta que la Guía de consenso sobre la sanidad mortuoria aprobada por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 4 de julio de 2025, indica precisamente que los nuevos hornos crematorios se ubicarán preferentemente en suelos de clasificación industrial.

La calificación de la actividad de crematorio como servicio público en relación con la imposibilidad de ubicación en suelo industrial que ha motivado la denegación de las licencias debe estar justificada en razones imperiosas de interés general para cumplir el principio de necesidad. A este respecto, esta Secretaría entiende que la previsión del PGOU en que se basa la denegación de las licencias no parece superar el test de necesidad, puesto que las razones imperiosas de interés general que parece que se pretenden salvaguardar, salud pública y protección del medio ambiente, no quedan desprotegidas si la actividad pretendida se desarrollase en parcelas de uso industrial, siendo de hecho, éste el más adecuado para la actividad en cuestión conforme a la comentada Guía de consenso.

¹² El Tribunal Supremo en dicha [Sentencia](#) cita la Sentencia 412/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia: “*El carácter de actividad industrial se atribuye por la jurisprudencia a los tanatorios que disponen de crematorio, no siendo razonable, a tenor de lo expuesto, otorgar ese carácter a la actividad de tanatorio concernida en la presente litis, tomando en consideración que, tal como ha sido antes apuntado, ni siquiera se realizan en el tanatorio prácticas de tanatopraxia, embalsamamiento ni autopsias, sino que únicamente dispone de salas de velatorio, oficina y sala de tanatoestética*”.

¹³ [STSJPV 544/2017, de 22-11-2017, nº rec. 954/2016](#) “(...) debemos partir de la necesaria coherencia en relación con lo debatido, por estar expresamente ante un suelo con calificación de uso industrial, por lo que no puede considerarse coherente la exclusión del uso pretendido con la licencia que la sentencia apelada declaró obtenida por silencio.

Desde el punto de vista de la proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM, se podría analizar la posibilidad de reconocer la compatibilidad urbanística de las actividades pretendidas en terrenos de uso industrial, con requisitos de distancia mínima entre el foco emisor y los núcleos poblacionales y espacios vulnerables. Por otro lado, también se podrían seleccionar otras medidas como la medición de emisiones en la fuente de origen o la posibilidad de excluir determinadas zonas industriales, respetando, en todo caso, la proporcionalidad de las intervenciones

Asimismo, cabe añadir que el razonamiento anterior encuentra sus paralelismos en soluciones adoptadas por otros organismos territoriales¹⁴.

4. CONCLUSIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

La decisión de denegación o autorización de licencia urbanística y ambiental para la instalación de una sala de preparación y embalsamamiento de cadáveres y de un horno crematorio por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, amparada por la calificación de la actividad como servicio público incompatible con la clasificación urbanística industrial de la parcela solicitada debe adecuarse a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM.

La razón imperiosa de interés general que se pretende salvaguardar mediante este régimen de autorización es la protección de la salud pública y del medioambiente. Sin embargo, la calificación en el PGOU de los servicios mortuorios como “*servicio público urbano*”, que impide su instalación en suelo de uso industrial, no parece estar amparada en razones imperiosas de interés general de la LGUM.

A lo largo de este procedimiento, remitido el caso a la autoridad competente a través del punto de contacto de Aragón, no se ha recibido respuesta ni propuesta de actuación al respecto.

Madrid, 3 de julio de 2026

LA SECRETARÍA PARA LA UNIDAD DE MERCADO

¹⁴ Por ejemplo, el Dictamen 144/2022 del Consejo Consultivo del Principado de Asturias llega a conclusiones similares, al establecer que “*el suelo cuya calificación urbanística admita el uso industrial es compatible y adecuado para albergar la instalación de un horno crematorio, siempre que el planeamiento no incorpore previsiones contradictorias y se cumpla el régimen de distancias y la normativa aplicable en materia de sanidad mortuoria y medio ambiente*”.