

Prescripción inmemorial de títulos concedidos en las unidades de enterramiento.

Juan José García-Consuegra García.
Licenciado en Derecho.

Resumen.

Existen actualmente títulos de unidades funerarias de cementerios (sepulturas, nichos...) que se adquirieron con carácter de perpetuidad. Ha existido una evolución en el Ordenamiento Jurídico que afecta directamente a la temporalidad de dichos títulos. Procede hacer un recorrido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para conocer con qué condiciones jurídicas se reconocen actualmente los mismos y cuál es su temporalidad.

Una de las cuestiones que llama más la atención en el Derecho funerario es la existencia de títulos funerarios que se adquirieron como enajenación de sepulturas, parcelas, nichos, tumbas, panteones o similares, añadiendo a lo anterior, que la mayoría lo son con carácter de perpetuidad.

Esos títulos chocan frontalmente con lo que actualmente rige en la legislación.

Vamos a ir delimitando las cuestiones.

Establece el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (EELL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio y, concretamente en su artículo 2, que los bienes de las EELL se clasifican en bienes de dominio público y bienes patrimoniales.

Aclara el apartado 2 de ese mismo artículo que los bienes de dominio público serán de uso o servicio público.

Se indica en el artículo 4 de dicho Reglamento que los bienes de servicio público son los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las EELL, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, **cementerios**, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos.

Por ello, los cementerios, en la actualidad son bienes de dominio público y, en concreto, de servicio público. Debido a su carácter demanial, son inalienables, inembargables e imprescriptibles (art. 5 del Reglamento de Bienes).

Parece indudable que no cabe la posibilidad de la enajenación de parcelas, sepulturas, nichos, etc. ni de forma total ni parcialmente y, por lo tanto, se excluye la propiedad privada de esas unidades en los cementerios públicos.

Esa cuestión, que es pacífica, choca con el título que poseen algunas personas donde se indica que la unidad de enterramiento de la que son titulares se compró al Ayuntamiento como una enajenación y, además, con carácter de perpetuidad, y así hacen valer su derecho ante la Administración.

Es preciso recordar en este punto que el Estatuto municipal de 1924 (Real Decreto Ley de 8 de marzo de 1924) no regulaba específicamente el régimen de dominio público de los cementerios, aunque parece indudable que los mismos eran propiedad municipal y que eran bienes afectos a un servicio público.

Del texto refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 (BOE 15 de julio de 1955) se puede inferir que los cementerios son bienes de dominio público, aunque el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria (Decreto 2569/1960, de 22 de diciembre, BOE de 19 de enero de 1961), establecía en su artículo 61 como derechos y deberes de los Ayuntamientos, *la distribución y enajenación de parcelas y sepulturas*.

Dicha cuestión es modificada en el posterior Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria (Decreto 2263/1974, de 20 de julio, BOE 17 de agosto de 1974) donde, en su artículo 60, señala que son derechos y deberes del Ayuntamiento *la distribución y concesión de parcelas y sepulturas*.

Debido a que la cuestión ha sido, en algunos casos, contradictoria entre los Ayuntamientos y los titulares de los meritados títulos, han debido ser los Tribunales quienes se han tenido que manifestarse al respecto.

Vayamos por partes. Vamos a considerar si se considera propiedad privada una unidad de enterramiento en un cementerio público.

El Tribunal Supremo contempló que no cabe una propiedad privada en sentido estricto y que, por tanto, tendría que ser una propiedad especial y *sui generis*, en la que conviven derechos privados con disposiciones de derecho público (STS de 11 de julio de 1989 y STS de 8 de noviembre de 1991).

La cuestión evoluciona y en sentencias posteriores se manifiesta que existe una prevalencia del Ordenamiento jurídico-administrativo sobre el Derecho privado y que el respeto a los derechos adquiridos no alcanza al mantenimiento de ese uso en contra del interés público (STS de 3 de noviembre de 1992 y STS de 24 de febrero de 1978).

Se produce también una evolución interesante más tarde cuando la Sala entiende que no se puede hablar de propiedad privada, sino que debe ser considerada como una concesión de dominio público, con las características que tales concesiones tienen en nuestro ordenamiento jurídico (STS de 2 de junio de 1996).

Interpreta esa sentencia que la adquisición de derechos anteriores a la normativa vigente no implica que la perpetuidad del título suponga una vigencia indefinida durante cientos de años, y que, por lo tanto, las concesiones a perpetuidad encuentran el límite temporal en los noventa y nueve años (límite que establece el Reglamento de Bienes), cumplido el cual ha de entenderse recuperada la libre disposición de la unidad de enterramiento por las autoridades municipales (en ese mismo sentido se expresa también la STS de 14 de diciembre de 1998).

Transcurridos esos años, se podría producir la prescripción inmemorial de la adquisición, lo cual no es admisible, ya que se trata de un bien de dominio público afecto a un servicio público.

A dicha interpretación se añade un matiz interesante y es que no se puede considerar la enajenación de una unidad de enterramiento como una transmisión real de propiedad, tampoco se puede considerar una auténtica concesión de servicio público ni la autorización concreta de utilización de dominio público, sino un mecanismo jurídico en virtud del cual se permite al titular de un enterramiento la facultad de conservar los restos de sus familiares por tiempo indefinido en el lugar que descansan.

Por supuesto lo anterior, respetando las potestades de organización del servicio funerario que le otorga la legislación en la materia al Ayuntamiento (STS de 11 de octubre de 1999).

En el mismo sentido se manifiesta el Supremo un año después al entender que es conforme a derecho lo anteriormente dicho, ya que la alegación en contrario ignoraría un principio ínsito en el derecho público, como es el que no puede entenderse bloqueada la normativa, tanto legal como reglamentaria, por los títulos con anterioridad emitidos (STS de 7 de diciembre de 2000).

Añadiendo otro punto a todo lo anterior y haciendo suyos los argumentos de todas las sentencias citadas, se apunta que los bienes del cementerio están fuera del comercio (STS de 28 de septiembre de 2001). Completando dichas razones con el mero hecho de que las unidades de enterramiento no pueden ser transmitidas a título oneroso, ni siquiera a título gratuito, ya que carecen de precio, rigiéndose, en cuanto a su uso y sucesión *inter vivos* y *mortis causa*, por las Ordenanzas municipales.

Con posterioridad, el Supremo ha visto casos similares y las sentencias dictadas ha mantenido la jurisprudencia dictada (STS de 24 de noviembre de 2003 y STS de 26 de mayo de 2004).

Quedando consolidada la jurisprudencia en este punto, vamos ahora a analizar la posible vulneración del Principio de irretroactividad de las normas establecido en el artículo 9.3 de la Constitución española.

Una de las primeras sentencias del Supremo que trata la irretroactividad en esta materia, fundamenta que dicho precepto constitucional alude claramente a la prohibición de que tengan carácter retroactivo las normas que afecten a derechos individuales, lo que no ha de entenderse de manera restringida, sino en el sentido de que no pueden contravenirse los derechos subjetivos de los particulares.

Concluye que no es conforme a Derecho la aplicación retroactiva de la norma municipal (STS de 8 de noviembre de 1991).

Se evoluciona con posterioridad al establecer una prevalencia del Ordenamiento jurídico-administrativo sobre el privado, señalando que es una potestad municipal dejar sin efecto una concesión administrativa mediante, en su caso, el resarcimiento de los daños que se irroguen (STS de 3 de noviembre de 1992).

Más tarde se apunta que el interés público puede exigir otra solución distinta que la conservación de los derechos otorgados sin limitación temporal. No obstante, mantiene en el fundamento jurídico que las facultades correspondientes no podrían ejercerse válidamente sin la correspondiente indemnización (STS de 6 de octubre de 1994).

Un punto de inflexión importante se establece en el momento en que la Sala fundamenta que el principio de que las normas nuevas no tienen aplicación a los hechos pasado sirve para proteger los efectos ya acontecidos en el pasado, pero no para amparar los efectos que, aunque derivados de ese hecho, se producen bajo la vigencia de la nueva norma (citando la STS de 24 de febrero de 1978).

Se está ante un hecho complejo en el que no existe consumación hasta el final de la serie de actos o hechos que lo componen (fallecimiento del titular, acuerdos de división, petición, etc.), por lo que no puede considerarse que existe consumación hasta que se alcanza el final con lo que no hay problema de retroactividad o irretroactividad sino, sencillamente, aplicación de la normativa vigente en el momento de la consumación total del proceso (STS de 14 de diciembre de 1998).

Igualmente, se apunta una cuestión, que aunque obvia, no deja de tener una importancia relevante y es que deja claro que nadie puede ser privado del derecho de titularidad de una unidad de enterramiento sino es por causa justa y cumpliéndose los requisitos legales y reglamentarios establecidas en el ordenamiento jurídico y con la correspondiente indemnización (STS de 7 de diciembre de 2000).

Visto todo lo anterior y unificando las dos cuestiones planteadas, se puede extraer la siguiente conclusión: la jurisprudencia entiende que la adquisición de unidades de enterramiento a perpetuidad es un negocio jurídico concesional sobre el dominio público y que la expresión *a perpetuidad* no puede interpretarse literalmente ya que, en cualquier caso, los derechos sobre el dominio público no pueden otorgarse durante un plazo superior a los noventa y nueve años, transcurrido el cual, ha de entenderse recuperada la libre disposición del enterramiento por las autoridades municipales.

En cualquier caso y con independencia del tiempo transcurrido, la Administración podrá limitar el uso de la unidad de enterramiento por cuestiones de gestión del cementerio, debidamente motivadas.

Eso no significa que todos los títulos funerarios expedidos con carácter de perpetuos sean nulos de pleno derecho, sino que, simplemente, la Administración es competente para iniciar la revisión de oficio del acto dictado, según se establece en el Capítulo Primero (Revisión de oficio) del Título VII (De la revisión de los actos en vía administrativa) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) para poder revisar dicha temporalidad. Que procederá la correspondiente indemnización o, en su caso, los posibles acuerdos que se pudieran llegar con los interesados.

Tampoco procedería la revisión de oficio a petición de cualquier ciudadano, ya que la Administración no tiene la obligación incondicionada de iniciar dicho procedimiento (el artículo 102.3 de la LRJPAC establece que: "*El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados,...*"). La decisión de la apertura tiene que ir acompañada de indicios salidos de la concurrencia de nulidad y que muestren *prima facie* la necesidad de declarar la misma.

Señalar, igualmente, que la titularidad a perpetuidad no le exime del cumplimiento de las actuaciones que la Administración, en uso de sus competencias, pueda imponer a los titulares de unidades de enterramientos (tasas, limpieza, no abandono, etc.) y que, de constatar dicho incumplimiento, podría llegar, previa apertura del expediente correspondiente, a la pérdida de dicho derecho.

Madrid, febrero 2014.