

LA PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE A TRAVÉS DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD*

María Aránzazu Calzadilla Medina**

Universidad de La Laguna

RESUMEN

Todos los recursos existentes para proteger el medioambiente deben ser utilizados. En el presente trabajo se reflexiona sobre cómo uno de ellos puede ser el Registro de la Propiedad así como las distintas facetas que puede llegar a alcanzar.

PALABRAS CLAVE: Registro de la Propiedad, protección medioambiental, información medioambiental, información territorial.

ABSTRACT

«Environment protection through the land registry». All existing resources to protect the environment should be used. The present paper discusses how one can use the Land Registry and the different facets that it can reach.

KEY WORDS: Land Registry, environmental protection, environmental information, land information.

I. PLANTEAMIENTO

El artículo 148. 1. 9 de la Constitución Española (en adelante, CE) establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre «*la gestión en materia de protección del medio ambiente*», estipulándose en el artículo 149. 1. 23 que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la «*legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*»¹. De esta manera, podemos observar cómo nuestra CE contempla el medio ambiente en dos partes bien diferentes de la misma: a) en el artículo 45, que se encuentra ubicado en su Título I, Capítulo III (De los principios rectores de la política social y económica) y que ha dado origen a un extenso y rico debate acerca de si el medio ambiente es un derecho, un derecho subjetivo o, simplemente, un principio rector², y b) en los artículos 148 y 149 ubicados en la organización territorial del Estado, sobre los que, al margen de otras disquisiciones, no existen discrepancias en cuanto a su consideración como materia objeto de distribución de competencias. La mayoría de la doctrina considera que el medio ambiente no se configura constitucionalmente como un derecho fundamen-



tal (incluso el mismo Tribunal Constitucional ha establecido más de una vez que no todos los preceptos constitucionales son susceptibles de amparo constitucional)³, sino como un principio rector de la política social y económica, como un bien o interés colectivo informador del ordenamiento jurídico⁴. Por tanto, si llegamos a la conclusión de que el medio ambiente es un interés colectivo, es claro que la previsión del art. 128 CE («*toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general*») también ha de relacionarse con el medio ambiente, de tal manera que toda la riqueza del país (y desde luego, la propiedad del suelo lo es), independientemente de cuál sea su titular, se encuentra subordinada, entre otros, a la preservación medioambiental⁵. De esta manera, el derecho de propiedad regulado en el art. 33 CE (que no puede ser expropiado sin indemnización previa a su titular y para cuya regulación se precisa una norma de rango legal)⁶ encuentra en la función social que cumple un límite claro que se

* Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto del Ministerio de Ciencia e Innovación DER 2008-02962/JURI (Convocatoria de Proyectos del Plan I+D+I 2008-2011): *El Registro de la Propiedad como instrumento vertebrador de la información territorial; datos espaciales, metadatos y Directiva INSPIRE*.

** Doctora en Derecho.

¹ V., sobre el problema de distribución de competencias en esta materia la STC 102/1995, de 26 de junio, (Ponente: Rafael de Mendizábal Allende), que resuelve un conflicto positivo de competencias.

² El art. 45 CE dispone: «1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado». V. sobre la consideración que debe tener el derecho al medio ambiente, ALPA, G., «El derecho subjetivo al medio ambiente salubre: ¿nuevo derecho? o expediente técnico?», en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 2, 2002, pp. 101-115. Resulta interesante la STC 111/2002, de 24 de mayo de 2001 (Caso «Moreno Gómez»), donde en un supuesto de contaminación por ruidos, el Tribunal Constitucional llegó casi a afirmar la existencia de un derecho subjetivo al medio ambiente, aunque finalmente no estimó probada la existencia de la contaminación acústica en el supuesto concreto.

³ V. LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 63 y ss.; PAREJO ALFONSO, L., «El derecho al medio ambiente y la actuación de la Administración Pública», en *La protección jurisdiccional del medio ambiente*, Cuadernos de Derecho Judicial, 2001, pp. 371-401; CANOSA USERA, R., *Constitución y Medio Ambiente*, Dykinson, Madrid, 2000, p. 87 y ss.; DOMPER FERRANDO, J., «El medio ambiente: planteamientos constitucionales», en *Derecho del medio ambiente*, núm. 16, 1995, pp. 15-43, y del mismo autor, *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, vol. 1., *Planteamientos constitucionales*, Madrid, 1992, p. 57 y ss.

⁴ V. MONTERO AROCA, J., «Acciones judiciales en materia de medioambiente en el marco de la Ley de Enjuiciamiento Civil», en *VI Conferencias para el medio ambiente. Acciones para la preservación del medio ambiente*, celebradas en Castellón del 17 al 20 de noviembre de 2003.

⁵ V., entre otras, las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional: 64/1982, 227/1988, 66/1991, 149/1991, 243/1995 y 306/2000.

⁶ El art. 348 CC, al referirse al derecho de propiedad como el derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes, recoge como intrínseco al

materializa, en muchas ocasiones⁷ y por lo que respecta a la propiedad del suelo, en la protección del medio ambiente⁸ (concepto *a priori* abstracto e indeterminado, pero determinable en cada caso concreto). Este límite (que enmarca el derecho de propiedad) conlleva a su vez importantes limitaciones para los titulares dominicales, pese a que con carácter general, el art. 38 CE reconozca la libertad de empresa y el derecho al ejercicio de la economía de mercado. Como razona LOZANO CUTANDA⁹, los poderes públicos tienen a su disposición un título de intervención (el medio ambiente) en la actividad de los ciudadanos que les faculta, en aras de garantizar un desarrollo sustentable, para controlar dicha actividad con la finalidad de asegurar una utilización racional de los recursos. Ésta es precisamente la filosofía que enmarca la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (en adelante, Ley de Suelo)¹⁰.

También hay que traer a colación en este momento que el derecho de acceso a los recursos naturales está íntimamente relacionado con el derecho de acceso a la información ambiental y a la participación. El primer referente en esta materia fue, sin duda, la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo de junio de 1992¹¹, puesto que se recogió el derecho a tener acceso a la información

mismo la facultad de disposición: la propiedad es naturalmente libre. V., sobre la evolución histórica del principio que reconoce a la propiedad como naturalmente libre, GÓMEZ GÁLLIGO, F.J., «Comentarios al art. 26 de la Ley Hipotecaria», en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, dir. Manual Albaladejo y Silvia Díaz Alabart, tomo VII, vol. 4º, 1999, p. 174 y ss.

⁷ Por ejemplo, los arts. 31 y 32 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo, habilitan la expropiación por haber incumplido el propietario los deberes de edificación o rehabilitación previstos en la citada ley, en aras de garantizar la función social de la propiedad.

⁸ V. MORO ALMARAZ, Mª.J., «Medio ambiente y función social de la propiedad», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 617, 1993, pp. 943-1020.

⁹ LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 3ª ed., Dykinson, Madrid, 2003, p. 380.

¹⁰ Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas: «1. El derecho de propiedad del suelo comprende, [...] los deberes de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación. [...] En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo». V., si bien sobre la Ley anterior, MÉNDEZ GONZÁLEZ, F., «Registro de la Propiedad y Ley del Suelo», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 698, 2006, pp. 2303-2358 (en especial, el epígrafe 6º, pp. 2322-2352); MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, L., *La propiedad en las leyes del suelo*, Civitas, Madrid, 2004.

¹¹ Principio 10: «El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a dis-





medioambiental existente en los organismos públicos. Posteriormente, fue ya en 1998, concretamente el 25 de junio, cuando se lleva a cabo el Convenio de la Comunidad Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medioambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca) (en adelante, Convenio de Aarhus), vigente en nuestro país desde el 29 de marzo de 2005¹². Este Convenio tiene como finalidad la consecución de un triple objetivo: (i) que los ciudadanos tengan acceso a la información medioambiental relevante, (ii) que estén legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental, y (iii) que puedan interponer acciones judiciales en los casos en los que vean conculcados estos derechos. España ha adaptado su normativa interna al Convenio de Aarhus mediante la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente¹³ (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Esta Ley recoge, por un lado, derechos para los ciudadanos y, por otro, obligaciones para las Administraciones Públicas de suministrar la información medioambientalmente relevante de la que dispongan. Pero hay que reconocer que no es tarea fácil, dado que existen múltiples factores que dificultan enormemente en la práctica la consecución de tal objetivo, como por ejemplo lo serán: la dificultad existente, en ocasiones, para identificar exactamente cuál es la entidad que posee la información que interesa; la dispersión de organismos con distinta información medioambientalmente relevante debiendo acudir a varios lugares para recabarla con la pérdida de tiempo que ello supone; la posibilidad de que la misma información se encuentre en varias entidades pero no con la misma fecha de actualización (o, incluso, sin estar en ningún caso actualizada), etc.

El 25 de abril de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la UE (DOUE) la conocida como Directiva INSPIRE de la Unión Europea (DIRECTIVA 2007/2/CE de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea)¹⁴, cuyo principal objetivo es el establecimiento

posición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes».

¹² España lo ratificó el 15 de diciembre de 2004.

¹³ Ley que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

¹⁴ INSPIRE: *Infrastructure for Spatial Information in Europe*. INSPIRE ha sido desarrollada en colaboración con Estados miembros y países en situación de adhesión con el propósito de hacer disponible información geográfica relevante, concertada y de calidad, de forma que se permita la formulación, implementación, monitorización y evaluación de las políticas de impacto o de dimensión territorial de la Comunidad Europea. INSPIRE acaba de ser transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España y, concretamente, en su Anexo III dedicado a los «Datos Temáticos Generales» menciona a la cartografía temática específica como «la que proporciona una imagen cartográfica de las características físicas, jurídicas, económicas, sanitarias, industriales, patrimoniales, culturales, turísticas, de transportes, ganaderas, sociales, o de evolución histórica de un territorio...». Por ello, puede plantearse si el sistema diseñado por el Registro de la Propiedad español podría participar

de un marco jurídico adecuado para la armonización de los sistemas de información espacial a nivel de todos los países de la Unión Europea, por lo que la Directiva facilita las políticas de integración de los aspectos ambientales cartografiados sobre el territorio, dando a los Estados miembros un plazo de dos años desde su publicación para que procedan a adaptar sus legislaciones y procedimientos administrativos nacionales. De esta manera, se podrán compartir y trabajar conjuntamente los datos y la información, entre los que se encuentran los aspectos jurídicos del territorio (fincas registrales).

Partiendo de lo anterior, hay que afirmar que, si bien inicialmente el Registro de la Propiedad no fue concebido como un instrumento de protección medioambiental¹⁵ (es más, ni se planteó someramente tal posibilidad), nadie duda de que, en la actualidad, cuenta con muchas de las condiciones necesarias para colaborar en gran medida a la protección del medio ambiente¹⁶ en tanto en cuanto el eje vertebral de la mencionada protección no es otro que el principio de precaución: que en caso de amenaza para el medio ambiente se tomen las medidas necesarias para prevenir el daño¹⁷. Por tanto, ya de antemano es posible afirmar, no sólo que el Registro de la Propiedad puede llevar a cabo una eficaz protección del medio ambiente en nuestro país, sino que, atendiendo a la vertiginosa degradación que han sufrido nuestros recursos naturales en las últimas décadas, sobre todo debido a un fuerte crecimiento urbanístico¹⁸, debe hacerlo al ser un instrumento idóneo por contar con una base territorial (y, por ende, puede proteger el suelo, el subsuelo, las costas, el vuelo y las aguas continentales e, incluso, las subterráneas)¹⁹. Esta afirmación se

en dicha infraestructura a través de las bases gráficas registrales. V. también <http://eu-geoportal.jrc.it/>; <http://www.ec-gis.org/inspire/>; <http://www.infoinspire.org/>; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2007/l_108/l_10820070425es00010014.pdf.

¹⁵ El Registro de la Propiedad es esencialmente un registro jurídico que nació para garantizar la seguridad jurídica del tráfico jurídico inmobiliario, mediante un sistema de publicidad de las cargas y titularidad de los inmuebles inscritos. La finca registral constituye una unidad de dominio delimitada por su pertenencia a un titular y que ha sido definida por GARCÍA GARCÍA, J.M., como: «[...] *bien inmueble consistente en el espacio suficientemente delimitado y susceptible de aprovechamiento independiente, con una titularidad unitaria y objeto de tráfico como unidad, y por ello susceptible de abrir folio registral, conforme al principio de especialidad*», GARCÍA GARCÍA, J.M., «La finca como base del sistema inmobiliario», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 625, 1994, p. 2442. V., sobre la eficacia teórica y práctica del Registro de la Propiedad, FIGUEIRAS DACAL, M., *El sistema de protección jurídica por el Registro de la Propiedad. Síntesis de su explicación teórica y de su aplicación práctica*, Dijusa, Madrid, 2001.

¹⁶ Los Registradores de la Propiedad son conscientes de esta perspectiva y así lo reflejaron en las conclusiones de su 2º Congreso de Registradores de España celebrado en Santiago de Compostela en octubre de 2004. Concretamente, pusieron de manifiesto la necesidad de que se intensifique el desarrollo de las herramientas registrales que permita la consecución conjunta de varios fines, siendo el primero de ellos el fortalecimiento de la protección del territorio y del medio ambiente.

¹⁷ V. DE CÓZAR ESCALANTE, J.M., «Principio de precaución y medio ambiente», en *Revista Española de Salud Pública*, vol. 79, núm. 2, marzo-abril 2005, pp. 133-144.

¹⁸ V. RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., «La integración entre urbanismo y medio ambiente: hacia un urbanismo sostenible», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 42, julio-diciembre, 2006, p. 58 y ss.

¹⁹ V. PALACIOS CRIADO, E., «Introducción al medio ambiente, territorio y Registro de la propiedad», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al IX Congreso Nacional del Medio Ambiente*.



refuerza si se tiene en cuenta que el Registro, que se encuentra liderado por un funcionario público muy cualificado, cumple un papel de servicio público²⁰ que obedece a un interés social²¹. Ningún mecanismo que pueda colaborar a la preservación del medio ambiente debe ser descartado, por muy pequeña que sea la contribución que pueda aportar²², que en el caso del Registro de la Propiedad debe ser calificada como de muy importante²³, al contar además con los medios técnicos necesarios para ello. El Registro puede recoger, por ejemplo, como afirma FANDÓS PONS²⁴, la información contenida en los planes urbanísticos de cara

[...] a posibilitar un conocimiento generalizado de la situación de la propiedad urbana, en su vertiente física, jurídica, urbanística, tributaria y medioambiental con trascendencia real suministrándole información sobre las infraestructuras de comunicaciones, mapas acústicos, contaminación de suelos y de aguas de baño e interiores, sobre los usos del territorio, o la deforestación, sin olvidar la informa-

Cumbre de desarrollo sostenible, <http://www.conama9.org>, Madrid, diciembre de 2008. Incluso SALAZAR MÁÑEZ ha ido más allá al afirmar que: «Sólo mediante la incorporación al Registro de la Propiedad de las previsiones establecidas por la legislación medioambiental sobre fincas determinadas, y control por el registrador del cumplimiento de lo en ellas previsto, resulta posible incluir tales previsiones en el conjunto de circunstancias que son tenidas en cuenta por los agentes que intervienen en el tráfico inmobiliario, de modo que éstos adecuen su actuación a lo en aquellas esté previsto». SALAZAR MÁÑEZ, J.L., «Medio ambiente y registro de la propiedad, una interacción mutua: el derecho de acceso a la información ambiental y en apoyo de la sostenibilidad», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al IX Congreso Nacional del Medio Ambiente. Cumbre de desarrollo sostenible*, <http://www.conama9.org>, Madrid, diciembre de 2008, p. 14.

²⁰ V. LÓPEZ MEDEL, J., *Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*, 3ª ed., Reimpresa-Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad, Madrid, 1991. Fiel reflejo de la realidad de esta nueva tarea del Registro de la Propiedad es la firma de numerosos convenios por parte de los órganos competentes autonómicos y el Registro de la Propiedad, como por ejemplo, los suscritos por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía o por la Consellería de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana, entre otros. Estos convenios pueden ser calificados de ambiciosos por cuanto estipulan, con carácter general, que el Registro publicitará información sobre las cuestiones más variopintas: áreas protegidas, suelos contaminados, mapas de ruido, calidad del aire y de las aguas, ubicación de industrias, etc.

²¹ En el mismo sentido, V. PALACIOS CRIADO, F., «Registro de la propiedad y medio ambiente: Orden y progreso», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2007, p. 755 y ss.

²² El propio art. 6 del Tratado de la Comunidad Europea establece que las exigencias de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de al Comunidad, en particular con el objeto de fomentar el desarrollo sostenible.

²³ V. la Carta de Recomendaciones de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), suscrita por España y elaborada en el marco del VII SEMINARIO DE DERECHO REGISTRAL celebrado del 7 al 11 de octubre en Bolivia bajo el lema: «La importancia del Registro en la lucha contra la informalidad» (puede consultarse en www.cadri.org).

²⁴ FANDÓS PONS, P., «La nueva ciudad», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2007, p. 585.



ción sobre la evaluación del impacto ambiental, mediante el acceso al Registro del Plan, a modo de finca matriz, para coordinar la realidad física y jurídica de las parcelas y a través de modernos sistemas informáticos y de bases georreferenciadas, con las adecuadas interconexiones con Ayuntamientos y Centros Catastrales.

No hay que olvidar que los dos objetivos que persiguen las actuaciones de las Administraciones Públicas encaminadas a la protección medioambiental se centran en dos funciones básicas: por un lado, una labor informativa y, por otro lado, una labor protectora.

En mi opinión, hoy por hoy, hay que reconocer que el Registro de la Propiedad tiene también sus límites a la hora de cumplir esta nueva tarea ya que no puede abarcar todas las vertientes que precisa una perfecta e integrada protección medioambiental (por lo que consecuentemente se han ido creando otros registros administrativos)²⁵ ni tampoco puede (¿ni debe?) recoger absolutamente toda la información urbanística²⁶, ni mucho menos toda la existente sea cual fuere (pues ello podría originar una confusión considerable al ciudadano que lo consulta)²⁷. Además, hay un dato más a tener en cuenta: en virtud del principio de rogación, el ciudadano puede decidir si inscribe o no en el Registro²⁸, pues la regla general en nuestro sistema es que la inscripción no es constitutiva. Así, para que se practique el asiento registral debe existir una solicitud expresa por parte de los legitimados (art. 6 de la Ley Hipotecaria, en adelante LH) y, además, el negocio tratarse de alguno de los previstos en el art. 3 LH. Consecuentemente, si el negocio jurídico en cuestión no es inscrito en el Registro de la Propiedad, toda la información que el Notario hizo constar en la escritura, únicamente podrá ser consultada en el Protocolo notarial²⁹. Obviamente, si se trata de transmisiones realizadas en documentos privados,

²⁵ Como por ejemplo, el RENADE: Registro Nacional de Derechos de Emisión (RD 12645/2005, de 21 de octubre). Algunos de estos Registros también producen ciertos efectos jurídicos, como el Catálogo de Montes de Utilidad Pública o el Registro de Aguas.

²⁶ V., en este sentido, FUERTES LÓPEZ, M., *Urbanismo y publicidad registral*, 2ª ed., Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2001, p. 272.

²⁷ Y es que hay que evitar que el Registro se convierta, como afirma VA AGUAVIVA, en un «[...] noticiario que confunda y dañe su contenido esencial», aunque ello no impediría que en la oficina registral pueda establecerse un departamento de información medioambiental. VA AGUAVIVA, M., «Resumen Ejecutivo del Estudio en la modalidad «Expert's Corner», en *Medioambiente y publicidad registral. El Registro de la Propiedad y Mercantil como instrumento de la sostenibilidad*, realizado por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España para la Agencia Europea de Medio Ambiente en ejecución de un contrato de Expert's Corner, p. 15. <http://www.registradores.org/principal/ficheros/0expertscornerresumen.pdf>.

²⁸ En algunas ocasiones, la inscripción en el Registro de la Propiedad es constitutiva del derecho (como sucede, por ejemplo, con el derecho real de hipoteca).

²⁹ Aunque existen algunas disposiciones normativas que obligan a la inscripción en el Registro de la Propiedad de determinadas situaciones inmobiliarias (como por ejemplo las de las expropiaciones en las que la utilidad pública esté constituida por la necesidad de destino de la superficie o espacio cúbico ocupado por la finca expropiada a algún uso resultante de las exigencias que impone la protección medioambiental).



al margen del control notarial, la situación se complica enormemente al no tener, *a priori*, constancia de la transacción realizada.

Sentado lo anterior, y volviendo a esta loable protección de los intereses generales (de todos los ciudadanos), es posible plantear otra perspectiva, opuesta, pero complementaria a la señalada y que en nada la perturba: dado que la propiedad cumple una función social por expreso mandato constitucional³⁰, hay que afir-

³⁰ La CE, al igual que la mayoría de los textos constitucionales de otros países y convenios internacionales (como por ejemplo la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano) reconoce, dentro de su Título Primero dedicado a los Derechos y Libertades Fundamentales, el derecho a la propiedad privada (art. 33), por lo que se configura como un derecho fundamental de los ciudadanos, si bien su contenido se delimitará por las leyes atendiendo a la *función social* que cumple dicha propiedad. Paralelamente, sólo se podrá privar a alguien de su derecho de propiedad cuando exista un interés social o utilidad pública que así lo justifique. Por tanto, el derecho a la propiedad privada debe ser respetado por el Estado, a la vez que todos los propietarios tienen delimitadas las facultades inherentes a su derecho por la *función social* que el objeto sobre el que recae su derecho cumple en cada momento y lugar. De la misma manera, todo propietario puede verse privado de su derecho siempre y cuando hayan razones (ya de utilidad pública, ya de interés social) que así lo justifiquen. En armonía con lo previsto en el texto constitucional, se expresa nuestro Código Civil: el artículo 348.1º CC define la propiedad como un derecho público subjetivo frente al Estado (y no frente a los particulares): «*la propiedad es el derecho a gozar de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes*». No obstante, este precepto ha sido criticado por parte de la doctrina civilista porque, desde un punto de vista técnico, la propiedad no debe ser definida como una «suma de poderes» y porque, desde un punto de vista político, la definición legal conlleva implícita una idea antisocial de poder absoluto sobre una cosa. V. LACRUZ BERDEJO, J.L., y otros, *III. Derechos Reales, vol. Primero, Posesión y Propiedad*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 231. Por tanto, para la doctrina civilista está claro que el 348 del Código Civil no define el derecho de propiedad, siendo lo realmente importante la titularidad. Pese a ello, no puede negarse que el sentido del precepto civil es el que debe seguir imperando en un Estado Social y Democrático de Derecho como lo es el nuestro: un propietario tiene todas las facultades que emanan de su derecho de propiedad con las únicas limitaciones que las leyes, directa e incluso también indirectamente, le impongan. De esta manera, el derecho de propiedad puede seguir configurándose como lo ha sido a lo largo de la Historia: el propietario es titular del derecho real por excelencia, de un derecho absoluto y *erga omnes*, caracterizado por la generalidad, abstracción, elasticidad, exclusividad y perpetuidad, si bien limitado desde su mismo origen por la *función social* que dicha propiedad debe cumplir en cada momento así como por la posibilidad (excepcional, en todo caso) de que existan causas que, a juicio de los poderes públicos, indiquen la necesidad de privarle de su derecho. La dimensión social e individual del derecho de propiedad conviven armónicamente tanto en la CE como en el Código Civil. V. COLINA GAREA, R., *La función social de la propiedad privada en la Constitución Española de 1978*, Bosch, Barcelona, 1997, pp. 221-241. Por tanto, la «propiedad privada» conlleva aparejada unos límites, o lo que es lo mismo: no hay propiedad privada sin límites. El primero de ellos es la cosa en sí misma, es decir, dependiendo de cuál sea la cosa sobre la que recae el derecho de propiedad, éste tendrá unos límites u otros. En cualquier caso, algunos de estos límites (que conllevan prohibiciones o limitaciones de las actividades que el propietario puede desarrollar amparado por su título) pueden englobarse, con carácter general, dentro del concepto jurídico empleado al efecto por nuestra Carta Magna: *la función social*. La *función social* de la propiedad no constituye un mero límite a las facultades que ostenta el titular dominical sino que, por el contrario, se erige como definidor del mismo de tal manera que le es implícito. El mismo Tribunal Constitucional (en sus sentencias 37/1987 y 227/1988) ha perfilado el alcance de esta expresión. Pero hay que tener en cuenta, que la fijación de lo

mar que la misma es un derecho que conlleva aparejados unos límites (que pueden ser de mayor o menor entidad según la importancia patrimonial, en el amplio sentido de la expresión, que tenga el objeto sobre el que recae y, desde luego, la propiedad inmobiliaria es una en las que la función social del derecho de propiedad cobra más fuerza). Como sostuvo CORRAL DUEÑAS³¹,

[...] De una propiedad privada individual entregada a su libérrimo arbitrio por el liberalismo económico, se ha pasado a una propiedad en marcado matiz social o de interés público que impone nuevos deberes a los propietarios en aras del bien común y para satisfacción de aquellas necesidades sociales.

Es evidente que a las personas interesadas que consultan la información registral no les va a ser indiferente ni la existencia de circunstancias que limiten o circunscriban las facultades de las que *a priori* dispone el propietario de una finca (como por ejemplo, que se trate de una finca enclavada en una zona donde anidan aves) ni las particularidades específicas que la finca tenga puntualmente (como por ejemplo, que se trate de un suelo contaminado)³²: toda esta información le sería oponible de estar recogida en el Registro de la Propiedad. El hecho de que no consten limitaciones o que el «estado de salud»³³ de la finca aparentemente sea bueno (porque no exista asiento registral alguno que lo cuestione), supone, *a priori*,

que debe entenderse por *función social* que cumple la propiedad es una labor reservada a la Ley, por lo que no podría utilizarse el Reglamento *ex novo* (si bien, está claro que éste puede concretar el fin público que la Ley previamente fijó), pues no puede ser otra la conclusión a la que se llegue tras la interpretación de los artículos 33.2 y 53.1 CE. Por tanto, qué es lo que deba entenderse por la *función social* que cumple la propiedad es algo que no se deja a la discrecionalidad de los poderes públicos en cada caso concreto, sino que el mismo legislador se encarga de concretar. No es posible hablar de una función social que quede al arbitrio de la Administración ni tampoco de una función social difusa, general o implícita. V. VILLAR ROJAS, F., «Protección medioambiental y régimen de la propiedad del suelo en Canarias», en el Coloquio anual de la Asociación Internacional de Ciencias Jurídicas: *El Derecho de la propiedad del suelo desde una perspectiva comparada*, S/C de Tenerife del 4 al 6 de octubre de 2001, p. 5.

³¹ CORRAL DUEÑAS, F., «El agrarismo en la publicidad registral», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 657, enero 2000, p. 858.

³² El concepto que la normativa actualmente vigente en esta materia entiende por «suelo contaminado» excluye el suelo naturalmente contaminado, es decir, aquel que resulta contaminado por la acción de la naturaleza. En este sentido se manifiesta el art. 3.p) de la Ley 10/1998 que define el suelo contaminado como «[...] *todo aquel cuyas características físicas, químicas o biológicas han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes de carácter peligroso de origen humano, en concentración tal que comporte un riesgo para la salud humana o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que se determinen por el Gobierno*». Además, por suelo contaminado, jurídicamente hablando, ha de entenderse aquel que ha sido declarado como tal por una resolución administrativa firme.

³³ Expresión empleada por PALACIOS CRIADO, F., «Registro de la propiedad y medio ambiente: Orden y progreso», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2007, p. 758.





un añadido al valor económico de la finca. Lo mismo sucedería, por ejemplo, en el caso de que constara información emitida por la competente autoridad que asegurara la limpieza ambiental de una finca que previamente había sido catalogada como de contaminada. Por el contrario, el establecimiento sobre la finca de una limitación urbanística de cara a la protección paisajística, por ejemplo, mermaría su valor patrimonial, al menos, en principio. Y todo ello, es decir, la existencia o la ausencia de limitaciones y/o prohibiciones que imperativamente debe respetar y cumplir el propietario de la finca repercutirá directamente sobre el posicionamiento de ésta en el mercado inmobiliario. Este cúmulo de disminuciones o limitaciones de las facultades inicialmente inherentes al dominio tienen su primera y única justificación en la particularidad del objeto sobre el que recae: la finca, el suelo, en definitiva, el territorio que, como sostiene VA AGUAVIVA³⁴, debe ser entendido como un «recurso natural», debiendo garantizarse que su explotación sea acorde con un desarrollo sostenible (derecho de la sostenibilidad)³⁵.

Estos factores son, básicamente, los que han llevado a plantear cómo articular la protección medioambiental a través de los Registros de la Propiedad de una manera real y efectiva, es decir, utilizando las numerosas ventajas y las múltiples herramientas con las que de antemano se cuenta en nuestros Registros para conseguirla, y a realizar de manera preceptiva una crítica profunda: han de ponerse de manifiesto posibles problemas de eficacia (tras la puesta en marcha de esta modalidad proteccionista) debido a la difícil conjugación del entramado registral articulado y la versatilidad del bien jurídico a proteger, nuestro medio ambiente³⁶.

³⁴ «Por su arraigo tradicional se debe conservar el nomen iuris de derecho de propiedad, pero su titular —siempre transitorio— es un usufructuario que ha de conservarlo como obligación generacional». VA AGUAVIVA, M., «Resumen Ejecutivo del Estudio en la modalidad «Expert's Corner», en *Medioambiente y publicidad registral. El Registro de la Propiedad y Mercantil como instrumento de la sostenibilidad*, realizado por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España para la Agencia Europea de Medio Ambiente en ejecución de un contrato de Expert's Corner, p. 17. <http://www.registradores.org/principal/ficheros/0expertscornerresumen.pdf>.

³⁵ V., sobre el desarrollo sostenible desde un punto de vista jurídico, SALAZAR MÁÑEZ, J.L., «Medio ambiente y registro de la propiedad, una interacción mutua: el derecho de acceso a la información ambiental y en apoyo de la sostenibilidad», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al IX Congreso Nacional del Medio Ambiente. Cumbre de desarrollo sostenible*, <http://www.conama9.org>, Madrid, diciembre de 2008.

³⁶ La STC 102/1995, de 26 de junio (Ponente: Rafael de Mendizábal Allende) establece que «el medio ambiente [...] es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas. Los factores desencadenantes han sido la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas, fluviales y subálveas, así como de la atmósfera por el efecto pernicioso de humos, emanaciones, vertidos y residuos, la extinción de especies enteras o la degeneración de otras y la degradación de la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, la contaminación acústica y tantas otras manifestaciones que van desde lo simplemente incómodo a lo letal, con una incidencia negativa sobre la salubridad de la población en la inescindible unidad psicosomática de los individuos [...]. Diagnosticada como grave, además, la amenaza que suponen tales agresiones y frente al reto que implica, la reacción ha provocado inmediatamente una simétrica

II. LA ACTUACIÓN NOTARIAL EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Con carácter previo a realizar el análisis concreto de los mecanismos de los que dispone el Registro de la Propiedad para contribuir en la protección medioambiental, he de hacer referencia al papel del Notario en la consecución de la misma, pues como ya se ha adelantado, el título inscribible en el Registro de la Propiedad puede ser, y lo será en la mayoría de las veces, una escritura pública notarial (aunque también es cierto que pueden acceder al Registro documentos judiciales y administrativos y, muy excepcionalmente, documentos privados³⁷). El papel que cumple este otro funcionario público que participa, con carácter previo a la calificación que llevará a cabo el Registrador, en el proceso que culminará con la práctica del asiento registral, es fundamental: la actuación independiente del Notario tiene que ser «*conforme a las leyes*» (art. 1 de la Ley de 28 de mayo de 1862 del Notariado). La escritura notarial se encuentra revestida de autenticidad y ostenta la fe pública. Por ello, en principio y con carácter general, la intervención del Notario es para las partes una garantía de la validez del negocio, al informarlas y asesorarlas³⁸. Es en la Notaría donde toman contacto, por primera vez, la realidad fáctica con la jurídica puesto que es en ese momento donde, normalmente, va a llevarse a cabo el tráfico jurídico inmobiliario.

La coordinación entre el Notario y el Registrador de la Propiedad es esencial, en la medida en la que, pese a la gran importancia de la intervención del Notario en la celebración del negocio jurídico anteriormente reseñada, no hay que olvidar que el mismo no confiere certeza a las manifestaciones de las partes hechas en su presencia y recogidas en el título por él autenticado, siendo el Registro de la Propiedad el que publique lo recogido por el fedatario público con valor, nada más y nada menos, que de presunción de veracidad *iuris tantum* (eficacia positiva de los efectos ofensivos del principio de publicidad registral, arts. 38.1, 97 y 1.3 LH). Esta coordinación ha sufrido un gran avance en los últimos años. En un primer momento se promulgó el RD 1558/1992, de 18 de diciembre, de modificación de los reglamentos notarial e hipotecario sobre colaboración entre las Notarías y los Registros de la Propiedad para la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario, que se complementó con la Orden del Ministerio de Justicia de 2 de agosto de 1993. Esta Orden ministerial constituyó una comisión paritaria de Notarios y Registradores cuyas conclusiones se reflejaron en gran medida en el RD 2537/1994, de 29 de

actitud defensiva que en todos los planos jurídicos constitucional, europeo y universal se identifica con la palabra 'protección', sustrato de una función cuya finalidad primera ha de ser la 'conservación' de lo existente, pero con una vertiente dinámica tendente al 'mejoramiento' [...]».

³⁷ Como, por ejemplo, la anotación preventiva del crédito refaccionario (art. 42.8º y 59 LH).

³⁸ V. FERNÁNDEZ LOZANO, J.L., «Reflexiones sobre las condiciones esenciales para un correcto asesoramiento notarial», en VIII Congreso de Derecho Notarial español «Suelo y vivienda en el s. XXI», celebrado en Madrid los días 8, 9 y 10 de mayo de 2003, Consejo del Notariado, Madrid, 2005, pp. 103-129.



diciembre, por el que se modifican determinados artículos de los Reglamentos Notarial e Hipotecario sobre colaboración entre las Notarías y los Registros de la Propiedad para la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario (que derogó el RD 1558/1992) y que se completó con la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de diciembre de 1996. La Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el Impulso a la Productividad y la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, aunque en otros ámbitos, se encuentran impregnadas del mismo espíritu legislativo: aumentar y coordinar el control de legalidad de Notario y Registrador.

EL RD 45/2007, de 19 de enero, modifica el Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado (en adelante, Reglamento del Notariado), aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944, y, entre otras cosas, lo adapta a las nuevas tecnologías, reestructura la organización corporativa notarial y garantiza a los ciudadanos el derecho a la libre elección de Notario. Concretamente se modifican los arts. 170, 171 y 175 del Reglamento del Notariado en lo que respecta a la descripción de inmuebles y a la comprobación de la titularidad de la finca objeto del negocio jurídico así como de las cargas que recaen sobre la misma, imponiendo la obligación de comprobación de la mencionada información de cara a asesorar a las partes³⁹: debe por tanto consultarse, entre otros, el Registro de la Propiedad y el Catastro en la medida en la que ambas instituciones ofrecen realidades gráficas diferentes (finca registral-parcela catastral)⁴⁰. Incluso, si la carga en cuestión se encuentra recogida en una norma, el Notario debe hacer constar tal circunstancia en la escritura. Así, por ejemplo, en el caso del tanteo y retracto sobre suelo y edificaciones que recoge el art. 79 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias, el Notario hará constar una advertencia en la escritura⁴¹. Complementando los citados preceptos, la Ley de Suelo, dispone en su art. 18.2 que:

³⁹ V. la actual redacción de los arts. 170, 171 y 175.

⁴⁰ V. VÁZQUEZ ASENJO, Ó., «Situación deseable en materia de colaboración Registro-Catastro», en <http://www.notariosyregistradores.com/CORTOS/2009/33-relaciondeseablregistro-castro.htm>, 2009 y, del mismo autor, «Diferencias esenciales entre la finca registral y la parcela catastral» en <http://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2009-finca-parcela.htm>, 2009. También, V. ALCÁZAR MOLINA, M., «Catastro, notaría y registro de la propiedad: tres instituciones que se complementan y necesitan», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 185, abril 2001. Sobre la concordancia de la escritura pública, V. SAPENA DAVÓ, J., «Exactitud objetiva: conexión previa y posterior con Catastro, Registro y Hacienda», en *VIII Congreso de Derecho Notarial español «Suelo y vivienda en el s. XXI»*, celebrado en Madrid los días 8, 9 y 10 de mayo de 2003, Consejo del Notariado, Madrid, 2005, pp. 283-316.

⁴¹ Un ejemplo de esta cláusula de advertencia podría ser el siguiente: «Se advierte, para el caso de que la finca objeto de la presente escritura se encuentre dentro de un espacio natural protegido, que si el transmitente no ha notificado a la Administración con tres meses de antelación su propósito de enajenación las condiciones de ésta, a fin de que pueda ejercitar su derecho de tanteo, la Administración podrá retractar la finca en el plazo de un año, de conformidad con el art. 79 [...]».

2. En las enajenaciones de terrenos, debe hacerse constar en el correspondiente título: a) La situación urbanística de los terrenos, cuando no sean susceptibles de uso privado o edificación, cuenten con edificaciones fuera de [...]»⁴².

Medioambientalmente hablando, se trata de información que preceptivamente debe hacerse constar en el título y que es esencial en la medida en la que se hace expresa referencia a «terrenos no susceptibles de uso privado o de edificación» (como por ejemplo podrán serlo los enclavados en un espacio natural protegido), y a «terrenos en los que se encuentren edificaciones fuera de la ordenación» (como lo serían las viviendas ilegales)⁴³. Asimismo el apdo. 4 del referido artículo recoge la posibilidad con la que cuenta el Notario de solicitar información a la Administración Pública competente sobre la situación urbanística de la finca y sobre los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento están afectas⁴⁴. En mi opinión, el que esta importantísima diligencia quede al criterio de los Notarios en cada momento (el precepto emplea la expresión «podrán») es un error: la norma debió establecerse como imperativa para el actuar notarial puesto que podemos pensar en múltiples motivos (entre los que podría destacarse la premura de las partes por celebrar el negocio) que puedan hacer desistir al Notario de utilizar esta vía que legalmente se le reconoce para obtener más información de la que aportan las partes (que pueden estar interesadas, sobre todo la parte transmitente, en eludir la posterior inscripción de la citada información en el Registro de la Propiedad). De *lege ferenda* sería mucho más efectivo de cara a la protección medioambiental la redefinición de la norma como derecho imperativo.

Sin embargo, y a pesar de que la reforma del precepto en el sentido expuesto es lo que considero más acertado, es posible solucionar el problema señalado mediante una interpretación conjunta del art. 175.1 LH y del art. 18.4 Ley de Suelo. Así, mientras que la primera norma establece literal e imperativamente la obligación del Notario de consultar la titularidad de la finca en cuestión y de su estado de cargas de cara a informar a las partes, la segunda, como he señalado, establece que facultativamente el Notario podrá solicitar a las Administraciones Públicas competentes el estado urbanístico de la finca así como los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Considero que la primera obligación legal recogida en la LH (pese a tratarse de norma anterior y de norma general por lo que respecta a la normativa prevista en la Ley de Suelo) debe necesariamente primar

⁴² El último inciso del apdo. a) del art. 18.2 no es relevante a efectos medioambientales (hace referencia a terrenos destinados a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Tampoco el apdo. b) lo es (a los efectos de este estudio) ya que alude a los deberes legales y obligaciones pendientes de cumplir en los casos de terrenos sujetos a las actuaciones de transformación urbanística a las que alude el art. 14.1 de la norma.

⁴³ El art. 18.3 de la Ley de Suelo establece que la infracción de lo previsto en el art. 18.2 faculta al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de cuatro años así como para exigir la indemnización que proceda conforme a la legislación civil.

⁴⁴ V. el art. 18.4 de la Ley de Suelo.



sobre esta última pues parece claro que, si el Notario «debe» informar correctamente a las partes sobre el estado urbanístico y sobre las cargas de la finca (y en esa expresión debemos entender recogidos cuantas obligaciones supongan una limitación del tipo que sea al titular dominical), necesariamente ha de pedir tal información, entre otras instituciones, a las Administraciones Públicas. Desde luego, una vez que conoce la información, sería impensable que el Notario no la hiciera constar en la escritura.

III. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD ANTE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL: PUBLICIDAD REGISTRAL, PUBLICIDAD LEGAL Y PUBLICIDAD DE HECHO

La importancia de la protección registral al medio ambiente radica, en buena medida, en la labor calificadora del Registrador (si bien en la mayoría de los casos esta función ya ha sido realizada previamente por el Notario, por el Secretario Judicial o por el funcionario administrativo), dado que la calificación registral se convierte en un filtro, añadido a los ya mencionados⁴⁵. Se está ante un mecanismo de control preventivo, *ex ante*, lo cual, en atención a la gravedad que pueden ostentar los daños medioambientales (siendo una de las principales dificultades, una vez producidos, la cuantificación de su valor en atención a las múltiples variables que concurren a la hora de llevar a cabo esta tarea) se erige en un pilar de trascendental importancia. Pero, sin desdeñar la importancia de la labor reseñada, qué duda cabe que lo verdaderamente relevante es que, una vez producida la inscripción de la finca⁴⁶, ésta contará con lo que se ha denominado «DNI de la finca»: tendrá un número y unos datos específicamente suyos, y la protección registral abarcará a todas las relaciones que produzcan efectos «reales» (ya se trate propiamente de derechos reales o de relaciones obligacionales con eficacia *erga omnes*). En este sentido, como ha señalado DELGADO RAMOS⁴⁷, el Registro de la Propiedad es un instrumento útil para la protección medioambiental tanto en su vertiente de oficina pública (base territorial del Registro; su implantación descentralizada y su cercanía al ciudadano; los medios técnicos de suministro y de almacenamiento de la información con los que cuenta: el sistema de Bases Gráficas Registrales a través del programa informático GEOBASE⁴⁸, que encuentra su fundamento direc-

⁴⁵ V., sobre este tema, TRUJILLO CABRERA, C., «Información medioambiental y Registro de la Propiedad», en *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, núm. 25, 2008, pp. 151-176.

⁴⁶ V. GORDILLO CAÑAS, A., «La inscripción en el Registro de la Propiedad (su contenido causal, su carácter voluntario y su función publicadora de la realidad jurídico-inmobiliaria o generadora de su apariencia jurídica)», en *Anuario de Derecho Civil*, tomo LIV, Fasc. I, enero-marzo 2001, pp. 5-257.

⁴⁷ V. DELGADO RAMOS, J., «Protección registral del medio ambiente», en *Instrumentos judiciales de fomento para la protección del medioambiente*, Estudios de Derecho Judicial, núm. 65, CGPJ, 2004, pp. 15-60.

to en el art. 9.1 último párrafo de la Ley Hipotecaria) como en la de institución jurídica (importancia del principio de publicidad registral⁴⁹: oponibilidad, dado que los asientos se presumen válidos salvo que los Tribunales emitan una resolución que dictamine lo contrario; el de legalidad, previo control por parte del Registrador de ciertos actos inscribibles; la enervación de la fe pública registral mediante anotaciones o notas marginales en los casos, por ejemplo, de inicio por parte de la Administración de un expediente de disciplina ambiental⁵⁰; e incluso el control del pago de impuestos ecológicos o subvenciones concedidas). Por tanto, en palabras de PALACIOS CRIADO⁵¹

se trata de dar a conocer al posible adquirente de una finca no sólo su situación jurídica sino también su situación medioambiental 'estado de salud': contaminación, impacto ambiental, reforestación, cumplimiento de sanciones...

⁴⁸ Las ventajas de la utilización de las Bases Gráficas Registrales se pueden sintetizar, según VÁZQUEZ ASENJO, en las siguientes razones: evita la doble inmatriculación de fincas; cambia radicalmente la apreciación registral del concepto «exceso de cabida»; evita superficies sin adjudicar en proyectos urbanísticos; es el único medio de representar fincas discontinuas y viales; es la única forma de representación del planeamiento urbanístico; comprueba la veracidad de las agrupaciones y refleja las segregaciones y restos sin temor a equivocación; es la única forma de determinar en qué medida los deslindes administrativos afectan a las fincas registrales; evita la pérdida de localización de fincas por ruptura en su tracto; es el medio de evaluación del estado de inmatriculación; permite acumular la evolución histórica de la descripción de las fincas; constituye un potente medio de defensa del dominio público; permite asociar a la información registral el resto de información territorial; y permite solucionar los problemas de localización de fincas a la hora de solicitar información registral. V. VÁZQUEZ ASENJO, Ó., «Utilidades del Sistema de Bases Gráficas Registrales para la técnica de calificación registral», en <http://www.notariosyregistradores.com/CORTOS/2009/13-geobase.htm>, 2009. V. sobre las Bases Gráficas Registrales, VÁZQUEZ ASENJO, Ó., *La información territorial asociada a las Bases Gráficas Registrales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009. Para DELGADO RAMOS la inscripción de la identificación gráfica de la finca y la identificación de su titular gozarán de los siguientes efectos jurídicos: la protección registral frente a futuras perturbaciones tabulares; las ventajas procesales que implica el principio de legitimación registral; y la protección legal máxima: la fe pública registral del art. 34 de la LH., y sus únicas excepciones. V. DELGADO RAMOS, J., «Efectos jurídicos de la delimitación gráfica de las fincas en el Registro de la Propiedad», 2007, en <http://www.notariosyregistradores.com/PERSONAL/PROPIEDAD/basesgraficas-efectosjuridicos.htm>; «La base gráfica registral», *Topografía y cartografía*: Revista del Ilustre Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía, vol. 25, núm. 144-145, 2008, pp. 56-67. Sobre el Sistema de Bases Gráficas Registrales también puede consultarse: ARRIETA SEVILLA, L.J., «Aproximación sistemática a las bases gráficas registrales», en *Aranzadi de Derecho y nuevas tecnologías*, núm. 19, 2009, pp. 59-77.

⁴⁹ Que no significa «propaganda y difusión» sino «posibilidad de conocer», cognoscibilidad. V. RODRÍGUEZ OTERO, L., «La publicidad registral: sus fines y naturaleza», en *Instituciones de Derecho Hipotecario*, tomo I, Dijusa, Madrid, 2007, p. 173.

⁵⁰ Como sostiene DELGADO RAMOS, «[...] si se toma la precaución de dejar constancia registral del inicio del expediente administrativo (lo cual, por cierto, es, no sólo aconsejable, sino incluso obligado en muchos procedimientos administrativos) se evita la colisión con el art. 34 de la Ley Hipotecaria respecto de futuros titulares». DELGADO RAMOS, J., «El Registro de la Propiedad como eficaz instrumento en la protección del medio ambiente» en *La Ley*, Sección Tribuna, núm. 6750, de 5 de julio de 2007.

⁵¹ PALACIOS CRIADO, F., «Registro de la propiedad y medio ambiente: Orden y progreso», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2007, p. 754.





Lógicamente, dependerá en demasía de las particulares características y circunstancias que posea la finca en el caso concreto para que estas funciones se desarrollen de muy diversa manera. Por ejemplo, si la finca en cuestión se encuentra dentro de un parque natural, el Registrador deberá tener en cuenta los límites que el plan director del mismo haya establecido (prohibición o limitación de las construcciones, de utilización agrícola o ganadera, etc.), y ello pese al carácter normativo que poseen los planes, por lo que sería conveniente, como sostiene FUERTES LÓPEZ⁵², establecer los instrumentos de coordinación convenientes para que los Registros de la Propiedad correspondientes tuvieran a su disposición planos actualizados con la calificación de las zonas del parque natural y, por ende, de los usos permitidos, limitados y prohibidos.

Debido a múltiples circunstancias, muy conocidas por todos, la realidad física inmobiliaria extrarregistral que poseen las fincas no necesariamente concuerda, en la práctica, con la descripción que recoge el Registro de la Propiedad⁵³ (ya sea porque la situación se ha modificado y aún no ha tenido acceso al Registro, ya sea por un error en el asiento practicado). Esto es lo que el art. 39 LH denomina «inexactitud del Registro»⁵⁴ (que puede ser eliminada mediante la estimación de la acción de rectificación). Desde el punto de vista de la protección registral del medio ambiente, esta divergencia se erige en un inconveniente decisivo para lograr la citada protección en la medida en la que no puede protegerse lo que no se conoce que existe, aunque también es cierto, como sostiene VÁZQUEZ ASENJO⁵⁵, que no se puede pretender fusionar la realidad física con la jurídica al no ser ambas la misma cosa. Además de rectificarse los extremos fácticos que aparezcan incorrectamente reflejados en el Registro de la Propiedad⁵⁶, debe plantearse cuáles han de ser los supuestos que necesariamente han de ser publicitados por el Registro, de cara a

⁵² FUERTES LÓPEZ, M., *Urbanismo y publicidad registral*, 2ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 259.

⁵³ V. GARCÍA GARCÍA, J.M., «La finca como base del sistema inmobiliario», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 625, 1994, pp. 2437-2494.

⁵⁴ Art. 39 LH: «Por inexactitud del Registro se entiende todo desacuerdo que en orden a los derechos inscribibles, existe entre el Registro y la realidad jurídica extrarregistral».

⁵⁵ V. VÁZQUEZ ASENJO, Ó., «Concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad (Relaciones entre el Registro y el Catastro)», en *Boletín del Colegio de Registradores*, núm. 109, noviembre de 2004, p. 3344, donde continúa explicando que «No es posible dibujar las facultades del usufructuario sobre una vivienda y tampoco la opción de compra pactada sobre una finca altera las circunstancias planimétricas de ésta, frente al resto de fincas que no están afectadas por dicho pacto».

⁵⁶ V., con carácter general sobre este tema, MORALES MORENO, A.M., *Publicidad registral y datos de hecho*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 2000. También puede consultarse el interesante artículo de BOLÁS AFONSO, J., «La concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad extrarregistral», en *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, tomo XXXVIII, 1994, pp. 19-84. Existe al respecto una interesante y consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a los límites de la fe pública registral en cuanto a los datos de puro hecho de las fincas (puede consultarse, por todas, la STS de 1 de abril de 2009, donde se planteó un problema de inexactitud en el Registro de la Propiedad de uno de los linderos de una finca rústica, instando por ello el comprador de la misma la resolución del contrato de compraventa).

conseguir una eficaz protección medioambiental, en aras de la seguridad jurídica y para no dejar vacío de contenido el derecho constitucional a la información⁵⁷. Y no pueden perderse de vista las consecuencias del acceso al Registro de una u otra información, en la medida en que el sistema registral concede una serie de derechos a los titulares registrales frente a los que no lo son, a la vez que una serie de efectos con trascendencia real, con todo lo que ello conlleva, a lo que las situaciones jurídico reales que él recoge. Sostiene RODRÍGUEZ OTERO⁵⁸ que *a contrario sensu* de lo establecido en el art. 39 LH, deben quedar excluidos del campo de la inexactitud los siguientes puntos: a) los derechos personales o las relaciones de simple carácter obligatorio, b) los datos de mero hecho, c) los relativos al estado civil de las personas, d) aquellos derechos cuya registración no es necesaria (ya sea porque estén incluidos en la ley o bien por tratarse de derechos notorios, como sucede con las servidumbres aparentes). SALAZAR MÁÑEZ⁵⁹ considera imprescindible que el Registro publicite la siguiente información: por un lado, las que denomina circunstancias subjetivas, que estarían constituidas por «*las que resultan de la pertenencia de la finca registral a una o varias personas, públicas o privadas, en régimen de dominio público o dominio privado, determinándose los derechos de propiedad existentes sobre la misma, su titularidad, contenido y extensión, así como los gravámenes o cargas a que puedan estar sujetos*» y, por otro lado, lo que serían circunstancias objetivas, por tener su origen en las características de la finca, como serían «*su superficie y situación geográfica, composición de su suelo, subsuelo, y del aire y conjunto de especies vegetales o animales existentes sobre ella*».

Evidentemente, como ya se ha señalado anteriormente, el Registro de la Propiedad es un Registro público⁶⁰. Los particulares que tengan un interés conocido (art. 221 LH) que se concrete en la necesidad lícita y/o legítima de obtener unos datos para poder llevar a cabo una actuación en el tráfico jurídico inmobiliario, se van a beneficiar de la información (medioambiental) que refleje el Registro de la Propiedad. Pero también van a ser los propios poderes públicos (la Administración)

⁵⁷ LÓPEZ MEDEL, J., «El derecho a la información registral y el derecho constitucional de información» en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 659, mayo-junio 2000, pp. 1175-1813; MARTÍNEZ SANTIAGO, J.M., «En torno a la publicidad registral inmobiliaria», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 644, 1998, pp. 2437-2493. Hay que tener en cuenta también el Reglamento (CEE) núm. 1210/90, del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la Red Europea de información y de observación sobre el Medio Ambiente (Diario Oficial núm. L-120 11/05/1990).

⁵⁸ V. RODRÍGUEZ OTERO, L., «La inexactitud registral: concepto y causas», en *Instituciones de Derecho Hipotecario*, tomo III, Dijusa, Madrid, 2007, p. 649.

⁵⁹ SALAZAR MÁÑEZ, J.L., «Medio ambiente y registro de la propiedad, una interacción mutua: el derecho de acceso a la información ambiental y en apoyo de la sostenibilidad», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al IX Congreso Nacional del Medio Ambiente. Cumbre de desarrollo sostenible*, <http://www.conama9.org>, Madrid, diciembre de 2008, p. 13.

⁶⁰ V. sobre el interesante tema de la conjugación del Registro de la Propiedad y el derecho a la privacidad, GUICHOT REINA, E., *Publicidad registral y derecho a la privacidad. Una necesaria conciliación*, Colegio de Registradores de la Propiedad, Madrid, 2006.



los que encuentren en el Registro un punto de apoyo valiosísimo: (i) el interés al consultar la información registral de toda autoridad, empleado o funcionario que actúe en el ejercicio de su cargo, se presume (art. 221 LH); (ii) también, a la hora de conseguir la reducción o eliminación (si es posible) de las inexactitudes respecto al estado físico y medioambiental de la finca⁶¹, puesto que no hay que olvidar que lo no inscrito no perjudica al adquirente que inscribe (ésta es la vertiente negativa de la eficacia ofensiva del principio de publicidad registral); (iii) y, por último, en la actualidad (y a partir de la reforma del RD 1867/1998, de 4 de septiembre, de reforma del Reglamento Hipotecario)⁶², está claro que la Administración también puede utilizar el Registro de la Propiedad para obtener la protección registral de los bienes de dominio público.

Qué deba o pueda ser objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad, no es materia sencilla⁶³. Como afirma MARTÍNEZ SANTIAGO⁶⁴,

[...] que la publicidad inmobiliaria haya de serlo exclusivamente registral no es un principio que debemos considerar absoluto. Y es que esa necesidad de conocimiento efectivo que es esencial para el desenvolvimiento de los derechos reales va a ser cumplida, excepcionalmente, por la ley y la buena fe, haciendo coexistir junto al principio general de publicidad registral inmobiliaria, una publicidad legal y una publicidad de hecho.

Por tanto, la cuestión que ha de dilucidarse puede ser planteada de la siguiente manera: evidentemente, nadie cuestiona que las situaciones jurídicas reales que tradicionalmente han sido recogidas por el Registro de la Propiedad deben seguir siéndolo. El problema radica realmente en una doble vertiente: por un lado, ¿alcanza la protección registral a toda la información que aparece en el Registro?, ¿qué sucedería entonces ante una inexactitud o una omisión de una circunstancia fáctica (como, por ejemplo, un error en la descripción de la finca)?, y por otro lado, ¿pue-

⁶¹ V. FANDOS PONS, P., «La nueva ciudad», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2007, pp. 594 y 595.

⁶² V. sobre la inscripción de dominio público, PARRA LUCÁN, M^a.Á., *Vías pecuarias y propiedad privada*, Colección: Monografías de Derecho Civil-IV. Propiedad y Derechos Reales, núm. 1, Dykinson, Madrid, 2002, p. 86 y ss.; RODRÍGUEZ OTERO, L., «Inscripción de bienes del Estado y demás entes públicos territoriales», en *Instituciones de Derecho Hipotecario*, tomo II, Dijusa, Madrid, 2007, pp. 311-330.

⁶³ V., entre otros muchos, MORALES MORENO, A., *Publicidad registral y datos de hecho*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 2000, p. 21; GORDILLO CAÑAS, A., «El objeto de la publicidad registral en nuestro sistema inmobiliario registral: la situación jurídica de los inmuebles y las limitaciones dispositivas y de capacidad de obrar del titular», en *Anuario de Derecho Civil*, tomo LI, fasc. II, abril-junio 1998, p. 423 y ss.; MARTÍNEZ SANTIAGO, J.M., «En torno a la publicidad registral inmobiliaria», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 644, 1998, pp. 117-176.

⁶⁴ V. MARTÍNEZ SANTIAGO, J.M., «En torno a la publicidad registral inmobiliaria», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 644, 1998, p. 138.

den o deben ser introducidos en el Registro de la Propiedad datos de otra índole que afecten a la finca registral en aras de conseguir la protección medioambiental? Si ello fuera factible, ¿alcanzaría la protección registral a los mismos? El problema así planteado se ofrece como las dos caras de la misma moneda, puesto que ya existen datos fácticos medioambientalmente no significativos recogidos en el Registro de la Propiedad (descripción de la finca) a la vez que extrarregistralmente pueden existir otros tantos decisivos de cara a la preservación del medio natural.

Como sostiene RODRÍGUEZ OTERO⁶⁵, en el Registro

[...] se presentan títulos formales que contienen títulos materiales, y que se inscriben y publican situaciones jurídicas.

Con anterioridad ya he afirmado que, en la actualidad, debe sostenerse que la protección registral no puede quedar limitada a cuestiones relativas a la titularidad y demás cargas reales y que, sin embargo y pese a ello, tampoco parece factible que el Registro recoja absolutamente toda la información (con repercusión medioambiental o no) que se disponga de una finca. Dónde debe trazarse la línea divisoria (esto es: qué es lo que puede ser objeto asiento registral y qué no) es lo difícil de concretar. En opinión de VA AGUAVIVA⁶⁶:

[...] De lo que se trata es que en ejecución de las medidas concretas de publicidad e información que incumbe a la Administración para garantizar la seguridad jurídica ésta facilite la cartografía digitalizada de las fincas con incorporación del alfanumérico para que el Registro de la Propiedad sirva como Oficina de Información, de manera que además de la publicidad que como Institución tiene encomendada pueda facilitar, de forma diferenciada, información de lo que normativamente afecta a las fincas y a las titularidades inscritas. Igualmente el Registro de la Propiedad trasladaría la información del cambio de titularidad a las Instituciones competentes y garantizaría con carácter real el cumplimiento de aquellas obligaciones —como las sancionadoras— en las que no hubiere subrogación.

El control que el Registrador de la Propiedad puede llevar a cabo en este ámbito puede plantearse tanto en lo que respecta a los usos inscribibles, a las facultades dispositivas del propietario como a ciertos derechos u obligaciones del titular dominical (ART. 13 LH). En ocasiones, será la misma ley la que expresamente establezca que ciertas limitaciones son (deben ser) inscribibles en el Registro de la Propiedad así como las consecuencias concretas de que ello acontezca⁶⁷.

⁶⁵ V. RODRÍGUEZ OTERO, L., «La publicidad registral: sus fines y naturaleza», en *Instituciones de Derecho Hipotecario*, tomo I, Dijusa, Madrid, 2007, p. 174.

⁶⁶ VA AGUAVIVA, M., «Registro de la Propiedad y medio ambiente», en *Boletín del Colegio de Registradores*, núm. 45, 1999, p. 4187.

⁶⁷ El art. 34. 3 y 4 de la Ley de Suelo recoge el denominado «cierre registral».

3.1. ORIGEN DE LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL JURÍDICAMENTE RELEVANTE

Podemos diferenciar, a mi juicio, tres supuestos diferentes atendiendo a la forma de constitución (al origen) de la determinada situación medioambiental que jurídicamente pueda tener alguna trascendencia y que, por ende, pueda ser publicitada por el Registro de la Propiedad. Así, podemos encontrarnos con derechos y obligaciones cuya existencia derive: de una disposición normativa, de un acto expreso de constitución por parte de los particulares, y, por último, de resoluciones judiciales o administrativas.

A) *Constitución ex lege*

Evidentemente, si una ley establece una serie de derechos u obligaciones al propietario, éstas no tienen por qué recogerse en el Registro ya que opera el principio de publicidad legal. Sin embargo, nada obsta a que ello suceda, pues se trata más de una dispensa de inscripción que de una prohibición⁶⁸. Por tanto, si en el correspondiente asiento registral no consta tal situación o bien consta de manera errónea o deficiente, en nada exime de su cumplimiento al titular dominical ni al adquirente que consultó el Registro previamente a la celebración del negocio traslativo del dominio: el art. 6.1 CC dispone, como presunción *iuris et de iure*, que la ignorancia de la ley (y es unánime que el término «ley» debe ser entendido, en este contexto, en sentido amplio) no excusa de su cumplimiento⁶⁹. Y aunque en algunos supuestos de disposiciones administrativas el Tribunal Supremo ha excepcionado este principio, ello no supone, como afirma RIVERO HERNÁNDEZ⁷⁰, una generalización de la excepción a esas disposiciones⁷¹.

⁶⁸ V. MARTÍNEZ SANTIAGO, J.M., «En torno a la publicidad registral inmobiliaria», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 644, 1998, pp. 138, 139 y ss.

⁶⁹ Este principio de *ignorantia iuris non excusat* se manifiesta en la nueva Ley de Suelo cuando prevé en su art. 18 que: «1. La transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta Ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario [...]».

⁷⁰ V. RIVERO HERNÁNDEZ, F., «Comentario al art. 6 del Código Civil», en *Comentarios al Código Civil, vol. 1-Título Preliminar*, coord. Joaquín Rams Albesa, Bosch, Barcelona, 2000, p. 178.

⁷¹ Sin embargo, y aunque me muestro conforme con la aplicación sin excepciones del principio antedicho, no puedo negar que puede profundizarse en el estudio de esta cuestión desde el punto de la normativa medioambiental en la medida en la que la interpretación *sensu contrario* de este artículo no puede llevar a sostener que se impone la obligación de conocer el ordenamiento jurídico ni tampoco que se vaya a condenar a quienes ignoran el Derecho.

B) *Constitución convencional (por particulares)*

Por lo que respecta a las constituidas expresamente por la voluntad de los particulares mediante la celebración de un determinado negocio jurídico, tal y como permite el art. 1255 CC (como por ejemplo, en el contrato de compraventa en virtud del cual el particular asume determinadas obligaciones de dar, hacer o no hacer), baste decir que lógicamente aquéllas deben haberse inscrito en el Registro para que puedan ser oponibles al adquirente de buena fe y a título oneroso que consultó el Registro. Si ello no sucede, no son oponibles. Por tanto, para poder afectar el bien es necesario que las mismas consten en el correspondiente asiento registral.

C) *Constitución por órganos administrativos*

En caso de que fuera un acto administrativo singular el que estableció una determinada obligación, sí sería necesaria su constancia registral para la afectación real o «afección» de la finca y sus futuros titulares. El art. 1 apdo. 8 del RD 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística (en adelante, RD 1093/1997), dispone que es inscribible en el Registro de la Propiedad cualquier acto administrativo que en desarrollo del planeamiento o de sus instrumentos de ejecución modifique el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas. En esta línea, al igual que su antecesora⁷², se pronuncia la Ley de Suelo cuando prevé en su art. 18. 1 *in fine* que el nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario: «[...] así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real»⁷³.

3.2. DERECHOS Y OBLIGACIONES CON REPERCUSIÓN SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

Tomando como base la clasificación elaborada por VA AGUAVIVA⁷⁴ y partiendo de la tradicional división de la actividad administrativa (policía, fomento y

⁷² Art. 21.1 Ley de Suelo de 1998.

⁷³ V. CARRASCO PERERA, Á., *Relaciones civiles con contenido urbanístico*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 127 y ss.

⁷⁴ VA AGUAVIVA, M., «Resumen Ejecutivo del Estudio en la modalidad 'Expert's Corner'», en *Medioambiente y publicidad registral. El Registro de la Propiedad y Mercantil como instrumento de la sostenibilidad*, realizado por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España para la Agencia Europea de Medio Ambiente en ejecución de un contrato de *Expert's Corner*, pp. 14 y 15. <http://www.registradores.org/principal/ficheros/0expertscornerresumen.pdf>.

servicio público), considero que pueden ser subdivididas de la siguiente manera según cual sea la repercusión de las mismas en el titular dominical.

A) *Generadoras de obligaciones*

1º. *Limitaciones para acceder al Registro.* En determinadas materias, la normativa endurece la posibilidad de acceso al Registro de las titularidades de ciertos bienes. Un claro ejemplo de ello lo encontramos en el art. 22 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes⁷⁵ (en adelante, Ley de Montes), cuando establece, en su apdo. 1., la obligatoriedad de que todas las inmatriculaciones o inscripciones de excesos de cabida de un monte privado (o de una finca colindante con un monte demanial) o de uno ubicado en un término municipal en el que existan montes de demaniales, requerirán un informe favorable de los titulares del dominio público (y en el caso de los montes catalogados, el del órgano forestal de la comunidad autónoma)⁷⁶.

2º. *Limitaciones a la libre transmisibilidad.* Con carácter general, el art. 1112 CC establece los derechos como transmisibles, salvo pacto en contrario. El que esa posibilidad pueda estar limitada o prohibida es algo que, como ya se ha señalado, debe tener carácter excepcional. Pero piénsese, por ejemplo, en una finca encuadrada en una zona donde se ha detectado una importante contaminación (ya sea por humos, vertidos o residuos): es posible que se limite la facultad del titular de la finca de llevar a cabo una serie de vertidos pese a que, en principio, ello esté permitido.

También conllevan limitaciones a la transmisibilidad los denominados *derechos de adquisición preferente* (principalmente, tanteos y retractos). Desde el punto de vista medioambiental tienen relevancia los establecidos legalmente a favor de la Administración competente y, como ya se ha apuntado, por el hecho de estar reconocidos por la ley, no precisan de su inscripción en el Registro de la Propiedad⁷⁷. Por ello, la previsión establecida al respecto

⁷⁵ Modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril.

⁷⁶ La RDGRN de 20 de abril de 2007 sostiene que: «[...] no cabe duda que el artículo 22 de la Ley de Montes trata de impedir el acceso al Registro de la Propiedad y evitar que se le atribuyan los efectos derivados de la inscripción, a inmatriculaciones o excesos de cabida que puedan invadir demanio público».

⁷⁷ Entre los derechos de adquisición preferente recogidos en la ley pueden citarse: retracto de colindantes (art. 1523 CC), derecho de tanteo y retracto respecto de los terrenos sobrantes y desafectados del dominio marítimo (DA 3ª Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas), los de la Ley de Suelo, etc. Por ejemplo, para las transmisiones onerosas de montes clasificados como protectores, para lo que tienen alguna otra figura de especial protección o para aquellos de superficie superior a la fijada por las Comunidades Autónomas, el art. 25 de la Ley de Montes fija el plazo del tanteo en tres meses y el del retracto en un año, especificando en su apdo. 4 la obligación del propietario de notificar fehacientemente a la Administración pública titular de ese derecho los datos relativos al precio y características de la transmisión proyectada.



en el artículo 37 LH debe ser calificada como de redundante (a lo sumo, como de aclaratoria)⁷⁸. Estas limitaciones, en su grado máximo, conllevan una *prohibición de disponer*, es decir, la privación o restricción del poder de disposición que lleva aparejado un derecho subjetivo. Los arts. 781 y 785 CC al reconocer validez únicamente a las prohibiciones de disponer temporales y que no excedan del mismo límite que las establecidas para las sustituciones fideicomisarias, en la medida en la que las mismas constituyen una importante restricción al derecho de propiedad. En la misma línea, la legislación hipotecaria restringe la posibilidad de inscripción de las prohibiciones de disponer a las expresamente recogidas en el art. 26 LH⁷⁹.

- 3º. *Servidumbres*. Las servidumbres deben encontrarse inscritas en el Registro de la Propiedad para ser oponibles a terceros, a excepción de las legalmente establecidas y de las aparentes.
- 4º. *Obligaciones de comunicar y hacer constar una determinada situación medioambientalmente relevante*. El propietario que conozca que su finca se encuentra afectada por una situación no aparente que, conforme al principio de buena fe, sea relevante para el futuro adquirente atendiendo a la entidad del inmueble objeto del negocio jurídico en cuestión, debe comunicarlo⁸⁰. Concretamente, el art. 27.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos establece la obligación de los propietarios de fincas en las que se haya realizado alguna actividad potencialmente contaminante de hacer constar tal circunstancia en las escrituras públicas de cara a que posteriormente el Registrador la recoja mediante nota marginal⁸¹. También puede ser la Admi-

⁷⁸ Art. 37 LH.

⁷⁹ Arts. 26 y 27 LH. V., sobre las prohibiciones de disponer, ROCA-SASTRE MUNCUNILL, LL., «Las prohibiciones de disponer y el Registro de la Propiedad», en *Derecho Hipotecario. Fundamentos de la publicidad registral*, 8ª edición, tomo III, Bosch, Barcelona, 1995, pp. 467-552; GÓMEZ GÁLLIGO, F.J., «Comentarios al art. 26 de la Ley Hipotecaria», en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, dir. Manual Albaladejo y Silvia Díaz Alabart, tomo VII, vol. 4º, 1999, p. 172 y ss.

⁸⁰ Pues de lo contrario, si se trata de una compraventa, por ejemplo, podríamos encontrarlos ante un negocio susceptible de ser resuelto si el Juez entiende que el consentimiento del comprador no se hubiera prestado de haber conocido tal circunstancia o bien, de no ser de tal entidad, podría verse obligado a sanear por vicios ocultos: si ello fuera posible, a costear la subsanación de la citada afección medioambiental que experimenta la finca (como por ejemplo, llevar a cabo una limpieza de las tierras que podrá ser exigida en un plazo de seis meses a contar a partir de la entrega); aceptar un pago menor del estipulado o, incluso, a proceder a indemnizar económicamente al adquirente. Evidentemente, si se puede probar que el adquirente conocía realmente la existencia de la realidad extrarregistral, de ningún modo puede verse amparado por la presunción de veracidad de los asientos registrales: la buena fe se presume aunque el Juez puede entender probada su inexistencia, tal y como prevé el art. 34.2 LH. (V., aunque sobre problemas que afectan a la titularidad, la STS de 3 de octubre y la de 22 de noviembre de 1963).

⁸¹ En el mismo sentido, art. 8 del RD 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. V., sobre los suelos contaminados y el Registro de la Propiedad, VÁZQUEZ DE LAPUERTA, R., «El registro de la propiedad, los suelos contaminados y la finca como





nistración la obligada a comunicar al Registro de la Propiedad una situación de este tipo, tal y como sucede con lo previsto en la DA 3ª de la Ley de Suelo, en la que se impone a la Administración forestal la obligación de comunicar al Registro de cara a su inscripción la situación en la que se encuentran los terrenos forestales incendiados.

- 5º. *Medidas cautelares y de acción preventiva*, como podrían ser el inicio de expedientes administrativos de disciplina medioambiental o el inicio de un proceso judicial. Incluso, podría tratarse de una expropiación, en cuyo caso la normativa establece que la Administración expropiante debe acudir a los Registros públicos (Registro de la Propiedad y Catastro) con el fin de identificar a los propietarios afectados (art. 3.2 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa)⁸².
- 6º. *Medidas correctoras*. La Administración puede imponer sobre determinadas fincas una serie de medidas correctoras que conlleven la obligación de no hacer una determinada actividad (tales como prohibiciones de uso o emisión al encontrarse la finca en una zona costera o dentro de una zona protegida, como un parque nacional)⁸³ u obligaciones de hacer (donde se encuadrarían, por ejemplo, las obligaciones del propietario que ha recibido una subvención para la realización en la finca de actuaciones tendentes a la mejora ambiental, como limpieza y descontaminación de suelos, reforestación, etc.). También tendrían esta consideración todas aquellas conductas dirigidas a la protección del medio ambiente que debe observar el propietario adjudicatario de una determinada licencia (como podría ser el caso de las aparejadas al otorgamiento de una licencia para llevar a cabo una actividad empresarial potencialmente contaminante).
- 7º. *Medidas sancionadoras o de coacción*. Es posible que la Administración, ante incumplimientos o infracciones administrativas, proceda a clausurar unas determinadas instalaciones, a imponer multas y sanciones pecuniarias, suspender (cautelar o definitivamente) unas determinadas actividades, etc. La

garantía de la responsabilidad medioambiental», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al IX Congreso Nacional del Medio Ambiente. Cumbre de desarrollo sostenible*, <http://www.conama9.org>, Madrid, diciembre de 2008.

⁸² La citada solicitud de información hace que el Registrador de la Propiedad, de oficio, deje constancia de la misma mediante una nota marginal (art. 32.1 LH). De igual manera, en los casos de expropiaciones urgentes, es posible llevar a cabo una anotación preventiva sobre la finca afectada (art. 60.3 del Decreto de 26 de abril por el que se aprueba el Reglamento de Expropiación Forzosa).

⁸³ En la actualidad existe propiedad privada dentro de los espacios que cuentan con el mayor grado de protección medioambiental de nuestro país: los parques nacionales. V. la STS de 30 de octubre de 2006 sobre la afectación de terrenos de propiedad privada al Parque Natural Cabo de Gata. Sobre este problema V. mi trabajo: «¿Propiedad privada *versus* espacios naturales protegidos?», en *VIII Seminario Internacional Forum, UNESCO UNIVERSIDAD Y PATRIMONIO: «EL PATRIMONIO MUNDIAL NATURAL: LOS ESPACIOS NATURALES, DESARROLLO, SOSTENIBILIDAD Y ÉTICA»*, Universidad de La Laguna, coord. Miguel Ángel Matrán, La Laguna, 2005, pp. 408-414.

inscripción en el Registro de la Propiedad de las mismas se erige en *conditio* indispensable para garantizar su ejecución.

B) *Generadoras de derechos*

1º. *Licencias, concesiones y autorizaciones administrativas.* Tanto las licencias (como por ejemplo las licencias municipales de actividades clasificadas)⁸⁴ como las concesiones administrativas⁸⁵, cuya finalidad sea la regulación de la explotación de los recursos, pueden tener acceso al Registro de la Propiedad. Por lo que respecta a las autorizaciones administrativas, ha de señalarse que tras la transposición de la Directiva Europea 96/61/CE, relativa a la Prevención y Control Integrados de la Contaminación (en adelante, Directiva IPPC)⁸⁶, mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (norma inspirada en el principio de prevención), se introduce un nuevo procedimiento de prevención ambiental que trata de unificar todas las autorizaciones ambientales: la «autorización ambiental integrada»⁸⁷, cuya concesión deja en manos de las CCAA. Concretamente, la Ley de Suelo hace depender la eficacia de las autorizaciones administrativas para llevar a cabo usos y obras provisionales en terrenos de uso rural de su inscripción en el Registro de la Propiedad (art. 13 a.)⁸⁸, por lo que la inscripción de la autorización es constitutiva de su eficacia.

2º. *Ayudas técnicas y económicas para fomentar la realización de las actuaciones previstas en los programas medioambientales.* La actividad administrativa de fo-

⁸⁴ Regulada en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas o en la normativa autonómica que resulte de aplicación.

⁸⁵ V. arts. 31, 44, 60 y ss. 175 y 301 RH.

⁸⁶ Esta Directiva ha sido una de las iniciativas más ambiciosas de la Unión Europea para la aplicación del principio de prevención en el funcionamiento de las instalaciones industriales más contaminantes, estableciéndose mecanismos para tratar de minimizar o evitar dichas emisiones y sus residuos en cualquier medio (atmósfera, agua, suelo).

⁸⁷ Se somete a «autorización ambiental integrada», la construcción, montaje, explotación o traslado, así como la modificación sustancial de las instalaciones en las que se desarrolle alguna de las actividades incluidas en una lista en la que se encuentran instalaciones clasificadas por categorías, relacionadas con la combustión (centrales eléctricas y refinerías), producción y transformación de metales (fundiciones), industrias minerales (cementeras y fundición de materiales cerámicos), industrias químicas (hidrocarburos, cauchos, colorantes, fertilizantes, fabricación de explosivos), gestión de residuos (instalaciones de valorización y eliminación de residuos), industrias del papel y cartón (papeleras), industria textil (blanqueo o tintado de fibras), industria del cuero, industrias agroalimentarias y explotaciones ganaderas (mataderos, tratamiento de materia prima animal y vegetal, cría intensiva de aves y cerdos) y, por último, se incluyen también las categorías de consumo de disolventes orgánicos e industria del carbono.

⁸⁸ La nota marginal acreditativa de la concesión de licencias para obras y usos provisionales ya se encontraba prevista en el art. 76 del RD 1093/1997.



mento tiene en las subvenciones su instrumento más típico. Mediante el acceso de la concesión de las ayudas concedidas y aceptadas al Registro de la Propiedad, se consigue la afección real de las fincas a la devolución de las mismas.

3.3. ASIENTOS REGISTRALES

Todos estos derechos y obligaciones pueden hacerse constar en el Registro de la Propiedad⁸⁹ a través de distintos asientos registrales⁹⁰ y todos ellos pueden ser objeto de publicidad formal mediante la nota simple o las certificaciones. Podemos diferenciar:

- a) *Notas marginales*, con efectos de mera publicidad-noticia. Recogerán supuestos de suelos contaminados, declaración de impacto ecológico, licencias u autorizaciones administrativas, deslinde de terrenos, imposición de sanciones y obligaciones en expedientes administrativos de disciplina ambiental, reforestación procesal, etc.⁹¹
- b) *Inscripciones*. Recogerán: excesos de cabida, inmatriculaciones, transmisión de terrenos, deslindes de bienes patrimoniales, demaniales, vías pecuarias, expropiaciones, etc.
- c) *Anotaciones preventivas*⁹². Mediante estos asientos se hará constar en el Registro situaciones jurídicas provisionales, como por ejemplo expedientes de disciplina urbanística o demandas interpuestas en procedimientos civiles o administrativos.

⁸⁹ V. sobre la propiedad urbana el interesante artículo de ARNAIZ RAMOS, R., «Registro de la propiedad y regularización de la propiedad urbana», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2007, pp. 479-506.

⁹⁰ V., por su claridad y síntesis, con carácter general, sobre los asientos registrales, el artículo de VALDIVIESO POLAINA, J.L., «Aproximación a los asientos registrales» en *Cuadernos de Derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, tomo XXXVIII, 1994, pp. 473-683.

⁹¹ «[...] O, por la vía de ampliar el ámbito de la calificación registral, la posible creación de un impuesto ecológico o ecotasa, por ejemplo con motivo de la construcción y explotación de instalaciones industriales o turísticas, cuyo pago o declaración fuera requisito previo para la inscripción de las mismas. O la posible imposición legal del deber de contratar seguros obligatorios de responsabilidad civil para el caso de siniestros medioambientales (vertidos, contaminación, incendios, etc.), en los que además de imponerse al registrador la calificación del hecho de haberse concertado tales seguros, de modo análogo a lo que ahora ocurre con el seguro decenal de las viviendas, se podrían afectar legal y registralmente por nota marginal las fincas al pago de las primas de tal seguro de responsabilidad civil». DELGADO RAMOS, J., «El Registro de la Propiedad como eficaz instrumento en la protección del medio ambiente», en *La Ley*, Sección Tribuna, núm. 6750, de 5 de julio de 2007.

⁹² V. SÁNCHEZ JORDÁN, M^a.E., *Las anotaciones preventivas (en particular, la de embargo) en los sistemas registrales alemán y español*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 2002.



IV. LA OFICINA DE INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN SEDE REGISTRAL

La información medioambiental debe ser difundida eficazmente, con visos de seguridad y certeza, y de manera igualitaria entre todos los ciudadanos y de una forma cercana. Para ello, se precisa una serie de medios técnicos y humanos (personal cualificado) y, sobre todo, una red de difusión con un alcance considerable y con una constante y fluida relación con las Administraciones Públicas: el Registro de la Propiedad cuenta con todos estos requisitos⁹³. Por ello, recientemente⁹⁴ se ha creado en algunos Registros lo que se ha denominado la «Oficina de información medioambiental y territorial» (que se actualiza constantemente vía Internet). En esta Oficina (gracias a la firma de convenios con las administraciones públicas que cuentan con datos medioambientalmente relevantes), el interesado puede acceder cómodamente a muchísima más información que la que formalmente recoge el Registro en la medida en la que, además, existe cierta información que por sus características no es óptima para acceder al mismo (como por ejemplo sería el caso de normativa que con carácter general puede afectar a las fincas de una determinada zona o bien las particulares circunstancias de un determinado entorno natural). Se trata, en definitiva, de una Oficina anexa al Registro, pero independiente, por lo que dicha información se ofrecería a los particulares o Administraciones Públicas interesadas a título simplemente divulgativo sin que la misma se vea beneficiada por los principios que rigen la publicidad registral. Obviamente, en este momento, la Oficina puede (y probablemente debe) cohabitar en el tiempo y en el espacio con otras fuentes de información medioambiental, que serán básicamente de titularidad pública, si bien, qué duda cabe que si se consiguiera reunir toda la información en un único lugar se conseguiría un gran logro de cara al cumplimiento de la normativa actualmente vigente que vela por el fácil acceso de los interesados a la información medioambientalmente relevante. Considero, además, que dicha información debe ser suministrada de manera gratuita a los interesados, puesto que se trata, en mi opinión, de un servicio público que mejoraría considerablemente el nivel de los servicios prestados a los ciudadanos. Y es que una cosa sería consultar el estado de la

⁹³ V., en este sentido, GINER GARGALLO, M., «La oficina registral y la información medioambiental», en *Medioambiente y publicidad registral. El Registro de la Propiedad y Mercantil como instrumento de la sostenibilidad*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España para la Agencia Europea de Medio Ambiente en ejecución de un contrato de Expert's Corner, pp. 65 y 66. Puede consultarse en <http://www.registradores.org/principal/ficheros/4oficinaregstral.pdf>. V. también el apartado 6 del artículo de SALAZAR MÁÑEZ, J.L., titulado «La configuración de la oficina registral como centro de Información medioambiental. Las oficinas registrales de Información ambiental y territorial», en «Medio ambiente y registro de la propiedad, una interacción mutua: el derecho de acceso a la información ambiental y en apoyo de la sostenibilidad», *Ponencias y Comunicaciones presentadas al IX Congreso Nacional del Medio Ambiente. Cumbre de desarrollo sostenible*, <http://www.conama9.org>, Madrid, diciembre de 2008, pp. 18-21.

⁹⁴ La primera en crearse fue de ámbito comarcal, en el Maresme Sur (Registros de Mataró).





finca en el Registro de la Propiedad y otra muy distinta acceder a la información medioambientalmente relevante de la misma que estaría recopilada en la Oficina de Información (no estando amparada ésta por los principios básicos de la publicidad registral), máxime cuando dicha información es suministrada a la Oficina por las bases de las Administración Pública que impulsaría los correspondientes Convenios al objeto de integrar y unificar toda la información: sería ilógico sostener, teniendo en cuenta los principios de libertad de acceso a la información medioambiental que rigen en esta materia, ya referidos, que la información obtenida con recursos públicos sufragados por todos los ciudadanos debe ser luego obtenida por el que tenga un interés específico previo pago. En mi opinión, debe ser el Estado el que, mediante las correspondientes subvenciones a los Registros (que serían las estrictamente necesarias, tales como formación del personal o, incluso, contratación de personal cualificado para que desempeñe tal labor), colaboren en el sostenimiento económico de la Oficina en sede registral. Este planteamiento casa perfectamente, a mi juicio, con el hecho de que los Registros de la Propiedad son registros públicos y que el Registrador es un funcionario público y, por tanto, al servicio de todos los ciudadanos.

De esta manera, siempre que se cuente con el debido soporte informático, a fin de poder ir diseminando la información por capas convenientemente sistematizadas, pudiera recopilarse toda la documentación existente relativa a multitud de circunstancias medioambientalmente relevantes, como podrían ser las siguientes: zonas potencialmente inundables (para que el afectado adopte las cautelas y seguros oportunos, elaborándose mapas de riesgo de inundaciones⁹⁵), humedales, certificaciones forestales, niveles de riesgo de incendios, áreas destinadas como de especial protección por usos recreativos, gaseoductos, mapas de ruido, zonas afectadas por proyectos comunitarios de impacto ecológico (como por ejemplo podría ser la próxima instalación de un vertedero o de una planta de incineración de residuos), infraestructuras de comunicaciones (como líneas de ferrocarril), instrumentos de gestión o planificación forestal, corredores aéreos de vuelo, vías pecuarias, derechos de plantación, nivel de contaminación atmosférica, áreas utilizadas para extracción de agua potable, áreas designadas para la protección de especies, etc.

⁹⁵ Directiva 2007/60/CE.