

El Registro de la Propiedad y Mercantil como instrumento al servicio de la sostenibilidad

'Expert's corner report'

Realizado por el Colegio de Registradores de la
Propiedad y Mercantiles de España para la Agencia

Jefe de Proyecto:
José-Luis Salazar-Máñez
Agencia Europea de Medio Ambiente



Advertencia

El contenido del presente informe no refleja necesariamente la opinión oficial de la Comisión Europea o de otras instituciones de la Unión Europea. Ni la Agencia Europea de Medio Ambiente ni ninguna persona o empresa que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en este informe.

El informe 'Experts' Corner' de la AEMA

La Agencia Europea de Medio Ambiente tiene el mandato de dar información a la Comunidad y a los Estados Miembros, de modo que se les apoya para identificar, aplicar y evaluar las políticas, legislación y otras medidas sobre el medio ambiente y manteniendo al público debidamente informado sobre el estado del medio ambiente.

Con el objetivo de aportar temas para el desarrollo del programa de trabajo de la Agencia y estimular el debate sobre temas que puedan contribuir a la identificación, formulación y evaluación de las políticas ambientales, la Agencia algunas veces solicita a expertos independientes resumir sus opiniones sobre algunos temas o futuros tópicos, de modo que la Agencia pueda considerar su publicación como 'Experts' Corner'.

Los 'Experts' Corner' no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia o de las instituciones de la UE: Son las opiniones de los autores. De todos modos tiene por objetivo que se efectúe una amplia diseminación de este informe para aportar nuevos elementos a la agenda ambiental. La Agencia espera que el informe sea del interés de la Comunidad Europea y de los Estados Miembros, así como de otros entes interesados, de parte de los cuales los comentarios son bienvenidos.

En Internet, vía el servidor Europa (<http://europa.eu.int>), pueden consultarse otras muchas informaciones sobre la Unión Europea.

ISBN: 92-9167-506-7

© AEMA, Copenhague, 2002

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Prélego

El Registro de la Propiedad, cualquiera que sea el modelo organizativo al que se adscriba, es una institución creada para otorgar seguridad jurídica al tráfico inmobiliario, por medio de la publicidad, con efectos jurídicos, de las constancias tabulares que acceden al Registro debidamente depuradas.

Pero además de esta función esencial, con el devenir histórico los Registros de la Propiedad y Mercantiles han adquirido un gran protagonismo como instrumento coadyuvante para lograr otros fines igualmente esenciales para la Comunidad, colaborando en el efectivo cumplimiento de determinadas políticas estructurales y/o sectoriales, por ejemplo, en los ámbitos agrario, urbanístico o medioambiental.

Este estudio tiene la finalidad de buscar y proponer ámbitos de colaboración de la Agencia Europea de Medio Ambiente y el Colegio de Registradores, cuyos campos de actuación coinciden en parte, al ser el territorio uno de los aspectos básicos de actuación medioambiental y llevarse el registro por fincas.

El Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles encomendó la dirección del

estudio a los vocales de la Junta de Gobierno, Pilar García Goyeneche y José María Alfín, y nombró coordinador de los trabajos al Registrador de Mataró, Mariano Va Aguaviva.

En su confección han participado activamente, con aportaciones personales, los también Registradores, Fernando P. Méndez, Santiago Lafarga, Vicente José García Hinojal, Marta Valls, Mercedes Tormo, Luis Alfredo Suárez, Antonio Giner, Jorge Requejo, Manuel Ballesteros, José Antonio Rodríguez del Valle y José Simeón Rodríguez, y han colaborado Juan M^a Díaz Fraile, Javier Lardies, Joaquín Larrondo, Enrique Mariscal, José Ignacio Martín, Nicolás Noguerols, Plácido Prada y Jesús Santos. A todos ellos quiero expresar el agradecimiento de la Corporación por sus desvelos en esta importante materia, en la que el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y la Agencia Europea del Medio Ambiente han iniciado un camino de colaboración que sin duda será fructífero en el futuro.

Mariano Va Aguaviva
Registrador de la Propiedad de Mataró n° 1
(Barcelona)

Índice

Guión	5
Introducción	8
1.1. El registro de la propiedad como oficina de información medioambiental	10
1.2. Las transferencias de los derechos de emisión	10
1.3. Registro de la Propiedad Inmobiliaria como proveedor de los derechos sobre el suelo	11
2. El registro de la propiedad inmobiliaria como medio de prevención medioambiental	13
2.1. La legislación medioambiental y gatekeeping registral	13
2.1.1. Los sistemas registrales como reductores de costes transaccionales	13
2.1.2. El gatekeeper: noción y requisitos para su efectividad como law enforcer	14
2.1.3. Requisitos para la efectividad del Gatekeeper	15
2.2. Registro de la propiedad y medio ambiente	16
2.3. Publicidad registral de las limitaciones medioambientales que afecten a fincas concretas y determinadas	23
2.3.1. Registro de la Propiedad y publicidad medioambiental	24
2.3.2. Modo de constancia en el Registro de la Propiedad de las situaciones medioambientales	25
2.3.3. La Oficina Registral y la publicidad de su contenido	25
2.3.4. Conclusión	26
2.4. Título inscribible	27
2.4.1. Titulación administrativa	28
2.4.2. Documentos suscritos por los particulares con las formalidades exigidas por la legislación de cada Estado miembro	30
2.4.3. Documento judicial	31
3. El registro de la propiedad como medio de garantía de las sanciones en medio ambiente	35
4. La oficina registral y la información medioambiental	39
4.1. El registro de la propiedad como oficina de información medioambiental	39
4.1.1. Introducción	39
4.1.2. La oficina registral	40
4.1.3. La necesidad de extender la información medioambiental	42
4.1.4. La utilización de la oficina registral como oficina de información medioambiental	43
4.2. La información medioambiental asociada a las bases gráficas de las fincas en el registro de la propiedad	46
4.2.1. Aplicación informática	47
4.2.2. Fases fundamentales de la incorporación	48
5. Propuestas de aplicaciones en la práctica	49
6. Derecho medioambiental y registro mercantil	50
7. Aspectos internacionales de la información medioambiental	57
7.1. La información medioambiental y su perspectiva comunitaria	57
7.2. Aspectos internacionales de la iniciativa	58
7.3. Perspectivas de futuro	59
8. Conclusiones y acciones	60
8.1. Conclusiones	60
8.2. Acciones a efectuar para la continuidad de los trabajos	60
8.2.1. Se establecen diversos niveles de actuación	60
9. Glosario de términos	62

Guión

El presente Expert's Corner se compone de un conjunto de trabajos individuales, y coordinados, que pretenden analizar diversos aspectos del Registro de la Propiedad y Mercantil como instrumento jurídico para la preservación del medio ambiente y que se desarrolla conforme al siguiente plan:

1. Introducción

Es una exposición general de la cuestión, justificando la función del Registro de la Propiedad Inmobiliario y Mercantil en relación con el medio ambiente. Qué supuestos deben ser objeto de publicidad registral para garantizar la seguridad jurídica y los principios medioambientales. La utilidad de la Oficina registral como oficina de información conforme a la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso de la información medioambiental, y finalmente señala la idoneidad del derecho real de servidumbre para el establecimiento y garantía de las limitaciones medioambientales públicas y también las que pactaren los particulares conforme al principio de autonomía de la voluntad, y a la que se le da la rúbrica de transferencia de derechos de emisión, usando una terminología medioambiental.

Autor: Mariano Va Aguaviva
Registrador de la Propiedad de Mataró nº 1 (Barcelona)

2. El registro de la propiedad inmobiliaria como medio de prevención medioambiental

Este apartado se compone de varios artículos.

2.1. A manera de introducción y bajo el título de Legislación medioambiental y gatekeeping registral, para señalar la función del Registro de la Propiedad y Mercantil.

Autor: Fernando P. Méndez González,
Decano-Presidente del Colegio de Registradores de España.

Dos de carácter general:

2.2. Registro de la Propiedad y medio ambiente, que centra su atención en cómo la utilización racional del territorio y el respeto del entorno, ha repercutido en el concepto del derecho de propiedad y el protagonismo de la administración como representante de los intereses colectivos, resaltando la vital importancia de la información para la protección medioambiental.

Autor: Santiago Lafarga Morell
Registrador de la Propiedad de Rosas nº 2 (Girona)

2.3. La publicidad registral de las limitaciones medioambientales que afecten a fincas concretas y determinadas. Estudia la relación de la información medioambiental de la Directiva 90/313/CEE y el Convenio de Aarhus con la publicidad que puede proporcionar el Registro de la Propiedad. La forma técnica mediante la cual puede hacerse constar tal información en los libros del Registro y el contenido de tal información.

Autor: Vicente-José García-Hinojal López
Registrador de la Propiedad de la Bisbal (Girona) y Presidente de la Asociación de Registradores de la Propiedad de España

Un trabajo específico y concreto:

2.4. El título inscribible. Los documentos mediante los que se debe hacer constar en el Registro las variadas situaciones medioambientales, sean limitaciones, prohibiciones, concesiones, licencias, etc. En particular, la titulación administrativa, la judicial y los documentos suscritos por los particulares con las formalidades exigidas por la legislación de cada Estado.

Autoras: Marta Valls Teixidó
Registradora de la Propiedad de Olot (Girona) y Mercedes Tormo Santonja
Registradora de la Propiedad de Barcelona
23.

3. El registro de la propiedad como medio de garantía de las medidas sancionadoras en el ámbito medioambiental

Si el principio esencial medioambiental es el preventivo, subsidiariamente es imprescindible acudir al sancionador. En este trabajo se resalta la función colaboradora de los Registros de la Propiedad en la labor de 'policía territorial' en el estricto ámbito de la información sobre medidas sancionadoras impuestas por incumplimiento de deberes legales de conservación medioambientales, o de garantía por la imposición de sanciones económicas o del establecimiento de indemnizaciones. La colaboración debe y puede abarcar todo el amplio abanico de actuaciones que impliquen la Restauración del equilibrio ecológico alterado, concepto que es mucho más amplio que el exclusivamente sancionador.

Autor: Luis Alfredo Suárez Arias
Registrador de la Propiedad de Arenys de Mar (Barcelona)

4. La oficina registral y la información medioambiental

Este apartado se compone de dos trabajos:

4.1. El Registro de la Propiedad como oficina de información medioambiental. Estudio teórico-práctico, en el que se describe la oficina que es el soporte de la institución registral, oficina que por sus características, infraestructura, medios, organización territorial, recursos humanos, etc., permite y debe ser optimizada para suministrar información medioambiental en sentido amplio y hacer realidad el derecho del ciudadano-consumidor de acceder a tal información.

Autor: Antonio Giner Gargallo. Registrador de la Propiedad de Sant Feliu de Llobregat nº 2 y Delegado Provincial de Barcelona.

4.2. El segundo trabajo es de naturaleza técnica para describir la incorporación de la identificación gráfica de las fincas, georeferenciada mediante coordenadas de localización directa y complementada con la correspondiente aplicación informática.

Autor: Jorge Requejo Liberal
Registrador de la Propiedad de Valladolid 6.

5. Propuestas de aplicaciones en la práctica

A desarrollar en diversos ámbitos:

- (a) Prueba experimental para ofrecer la información on line desde las oficinas de los Registros de la Propiedad.
- (b) Convenio de colaboración entre la Generalitat de Catalunya y los Registros de la Propiedad de esta Comunidad Autónoma para la publicidad registral de las situaciones medioambientales.
- (c) Propuesta de colaboración con las instituciones registrales de la UE y países limítrofes.

Autor: Mariano Va Aguaviva
Registrador de la Propiedad de Mataró, Barcelona

6. Derecho medioambiental y registro mercantil

Considera que tal registro es un instrumento apto para dar publicidad a las normas, limitaciones, actuaciones administrativas y judiciales o de otro orden que afecten a las empresas, haciendo constar en el historial jurídico las situaciones o actuaciones medioambientales a las que se crea conveniente dar publicidad. Especial atención dedica a las auditorías medioambientales. También señala la conveniencia de la publicidad registral del comercio de los derechos de emisión.

Autores: Manuel Ballesteros Alonso y José Antonio Rodríguez Del Valle
Registradores del Mercantil de Barcelona.

7. Aspectos internacionales de la información medioambiental

Con una introducción de la información medioambiental y su perspectiva comunitaria se relata a continuación las relaciones entabladas, con ocasión del Expert's Corner, con las demás instituciones registrales de la UE y algunos países limítrofes, para darles cuenta del inicio de dicho trabajo, recabar información y observaciones y la propuesta de finalizado el Expert's Corner, dar traslado del mismo y continuidad a la relación en tal materia.

8. Conclusiones y acciones a efectuar para la continuación de los trabajos finalizado el expert's corner

9. Glosario de términos

Para facilitar la comprensión de los términos jurídicos más utilizados se ha propuesto un texto explicativo.

Además de los autores citados han colaborado en reuniones, debates, propuestas y soluciones los siguientes registradores Juan María Díaz Fraile, Javier Lardiés, Joaquín Larrondo, Enrique Mariscal, José Ignacio Martín, Nicolas Nogueroles, Plácido Prada y Jesús Santos. La Junta Directiva del Colegio de Registradores, encomendó la dirección a los vocales, Pilar García-Goyeneche y José M^a Alfin Massot y la coordinación a Mariano Va Aguaviva.

1. Introducción

Mariano Va Aguaviva, Registrador de la Propiedad

Medio ambiente, Registro de la Propiedad Inmobiliaria y Registro Mercantil están directamente relacionados:

- Los componentes básicos que soportan la biosfera y que constituyen el medio natural en sentido estricto son el aire, el agua y el suelo. El suelo o territorio está formado por un mosaico de fincas o bienes inmuebles que son el objeto sobre el que se organiza el Registro de la Propiedad y al que éste le atribuye una titularidad dominical, precisamente se denomina finca a la porción de territorio delimitada que pertenece a un titular.
- El Registro de la Propiedad es una institución que tiene la finalidad de dar seguridad al tráfico jurídico de los bienes inmuebles mediante la publicidad de la titularidad y cargas que afectan a tales inmuebles. Por motivos muy varios de origen medioambiental se producen limitaciones de derechos que deben ser publicadas en el Registro de la Propiedad no solo para garantizar la seguridad del tráfico, sino también la protección medioambiental cuyo principio básico es la prevención, la que precisa de una adecuada información.
- Los Registros de la Propiedad son oficinas públicas diseminadas por todo el territorio de la Unión Europea. La proximidad al ciudadano y su ámbito competencial: bienes inmuebles, información, seguridad jurídica, les hace especialmente aptas para ser optimizadas en cuanto oficinas de Información medioambiental general disponiendo de las adecuadas bases gráficas georeferenciadas en las que queden definidas las distintas capas de información medioambiental para su puesta a disposición de los ciudadanos conforme a la Directiva 90/313/CEE del Consejo de 7 de junio de 1990.
- El Registro Mercantil o Registros de Comercio, son instituciones que pertenecen también al ámbito de la seguridad jurídica y la publicidad. Están regulados con criterios uniformes en la UE por su adaptación a las directivas.

Se hace preciso relacionar la publicidad mercantil de las sociedades con la publicidad de determinadas materias relacionadas con el medio ambiente en las que aquéllas están directamente afectadas, entre las que proponemos las siguientes:

- **Auditoría ambiental y certificación ambiental** (ISO n° 14001, 17025 y EMAS). Hoy normalmente son voluntarias, pero cada vez más son una necesidad comercial. Una buena gestión ambiental empieza a ser sinónimo de una buena gestión económica, mayor acceso al crédito, seguros más baratos, mejor imagen de marca, etc.
- **Transferencias y adquisiciones de derechos de emisión** que si bien están adecuadamente reflejadas en la contabilidad mercantil, por su relevancia merecen un tratamiento singular en su publicidad y en definitiva de un registro —bienes muebles— en el que conste la titularidad, gravamen y transmisión de unos derechos sin apariencia posesoria.

Un breve desarrollo explicativo de los puntos anteriores nos conduce a las siguientes consideraciones:

La Unión Europea se basa en el principio del Estado de Derecho (artículo 6 del Tratado UE) y tiene como objetivo mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 2.4 del Tratado UE). La seguridad jurídica no es sólo un objetivo, sino también un requisito para que puedan cumplirse los demás objetivos y en particular el progreso económico y social (artículo 2.11).

Este requisito —la seguridad jurídica— está tan suficientemente contrastado en la práctica y analizado en la teoría que no precisa de una detallada demostración limitándonos a indicar que en 1993 la Academia Sueca otorgó el Premio Nobel de Economía a dos profesores del área del Estudio de la Historia Económica, North y Fogel. Según dicha Academia, ‘las innovaciones, los cambios tecnológicos y otros factores que se ven generalmente como explicaciones del crecimiento no son considerados suficientes por North, son en sí

mismos parte del proceso de crecimiento pero no bastan para explicarlo. Las organizaciones económicas efectivas son la clave del cambio económico’.

En su libro, *Instituciones, cambio institucional y éxito económico*, publicado en 1990, North analiza el tema fundamental de por qué unos países son ricos y otros pobres aunque dispongan de abundantes recursos naturales. ‘Las sociedades que muestran una mayor eficiencia relativa en la reducción de los costes de transacción, en la defensa de los derechos de propiedad y en la exigencia del cumplimiento de contratos son capaces de lograr un mayor crecimiento económico que los menos eficientes en este ámbito. La aportación de orden, de normas institucionales estables y la previsibilidad que aportan induce a una inversión mayor y más estable y a asumir riesgos que, en otro entorno, serían inaceptables y, por consiguiente, a incrementar el dinamismo económico’.

La seguridad jurídica requiere certeza en la regla de derecho y exige su publicidad. El ordenamiento jurídico crea instituciones con la función de dar seguridad jurídica, así el Registro de la Propiedad, precisamente para dar seguridad jurídica al tráfico de bienes inmuebles, mediante la publicidad de su contenido. Institución que no es sólo una oficina de información, sino que fundamentalmente produce una serie de efectos jurídicos. El alcance de estos efectos redundan no sólo en la certeza y seguridad, sino que trasciende a los costes de transacción que van a influir para que los recursos fluyan hacia sus usos más valiosos y también reducir la asimetría en el mercado, elemento tan relevante que en el presente año —2001— la Real Academia de Ciencias de Suecia ha otorgado el premio Nobel de Economía a los economistas Akerlof, Spence y Stiglitz por sus trabajos sobre los mercados con asimetría de información, es decir, aquellos en los que los distintos agentes que actúan sobre un mismo mercado manejan niveles diferentes de información que marcan sus decisiones. Sin duda la publicidad de datos medioambientales dará más transparencia al mercado inmobiliario y mercantil.

En definitiva, el ciudadano, el consumidor, tiene derecho a exigir que en aplicación del principio de seguridad jurídica los Registros de la Propiedad publiquen también

situaciones medioambientales como las que a continuación enumeramos:

- Las limitaciones, vinculaciones y servidumbres que afecten singularmente al dominio o sus facultades por causas medioambientales (suelo contaminado, parque natural, etc.)
- Las medidas cautelares y de acción preventiva que adopte la administración en materia medioambiental en relación con fincas determinadas.
- Las licencias administrativas que otorguen derechos de emisión vinculados a fincas determinadas y las concesiones administrativas para regular la explotación de los recursos.
- Las ayudas técnicas y económicas para fomentar la realización de las actuaciones previstas en los programas medioambientales de manera que se produzca la subrogación por los futuros adquirentes, en las obligaciones contraídas, en aplicación del principio de quien contamina paga.

La contaminación producida es de difícil reparación. No se trata de tolerar la contaminación mediante precio a manera de compensar los daños causados, sino de evitar que tales daños se produzcan. La eficacia del dispositivo sancionador tiene como objetivo fundamental la prevención, así pues en el Registro de la Propiedad deben constar:

- Las medidas correctoras que imponga la administración sobre determinadas fincas.
- Las medidas sancionadoras, suspensión de actividades, clausura de instalaciones, etc.
- Las multas y sanciones pecuniarias para garantizar su ejecución.

Con todo ello se pretende dar una información veraz y completa de la situación jurídica de la finca para el mejor cumplimiento de los derechos y deberes medioambientales y de manera que en aplicación del principio de subrogación real queden afectados los futuros adquirentes. Se conseguirá también incrementar la seguridad del tráfico inmobiliario y una mayor eficiencia económica por la disminución de los costes de transacción mediante una información completa y de fácil acceso.

Es de interés general y la sociedad debe exigir que tales situaciones sean publicadas no sólo por el principio de seguridad jurídica general, sino además por la materia específica, medio ambiente, que precisa de especial atención y protección 'un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente', artículo 1.2 del Tratado CE basado en el principio de cautela y acción preventiva, artículo 174.2 del Tratado CE, que ineludiblemente requiere de una precisa información y publicidad con efectos jurídicos y que puede obtenerse mediante el Registro de la Propiedad.

Esta ambiciosa pero necesaria propuesta de dar publicidad registral a las diversas situaciones ambientales que afectan a fincas concretas y determinadas, convendría ejecutarla mediante las tecnologías más avanzadas en informática y bases gráficas georeferenciadas.

1.1. El registro de la propiedad como oficina de información medioambiental

El Registro de la Propiedad debe mantenerse fiel a los principios que lo configuran para seguir cumpliendo la función legalmente encomendada. Los asientos en él practicados están bajo la salvaguarda de los Tribunales. Se publican derechos con eficacia *erga omnes*. En otras palabras, no debe convertirse en un noticiario que confunda y dañe su contenido esencial.

Cuestión distinta es si en la oficina registral puede establecerse un departamento de información medioambiental. Nuestras oficinas por su relación directa con un espacio físico determinado, su localización próxima al ciudadano, la dotación de medios informáticos, telemáticos, bases gráficas georeferenciadas, etc., podrían dar traslado de la información facilitada por otras instituciones competentes en la materia y en particular aquélla de que dispone la propia Agencia Europea del Medio Ambiente, que es una administración en red.

Por su naturaleza, los factores medioambientales pueden afectar a amplias zonas del territorio y es muy relevante su conocimiento, de manera que la UE no se limitó al principio general del derecho a información de los consumidores recogido en el artículo 153 del Tratado CE, sino que además promulgó la Directiva 90/313/CEE de manera específica.

La Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, impone a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica a acceder a la información sobre medio ambiente que esté en poder de las administraciones públicas, sin que para ello sea obligatorio probar un interés determinado.

Mediante la aplicación de tecnologías de telemática los Registros de la Propiedad podrían ser también oficinas meramente informativas para facilitar tal información que debería incluir la normativa aplicable.

El carácter complejo y polifacético propio de las cuestiones de medio ambiente hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico y lo convierte en el centro de todas las políticas públicas territoriales generales y de las sectoriales con competencia territorial directa, incidiendo de forma variada y cambiante.

Por ello el conocimiento de la situación real es complicado, máxime en un sistema global de mercado. La tradicional publicidad de la norma y de la planificación territorial, mediante su mera publicación no es suficiente para garantizar la seguridad jurídica en su conocimiento y por tanto su cumplimiento. Hay que dar noticia de su existencia, facilitar su contenido e interpretación. Queremos decir que la información no debe limitarse a un mero dato o situación fáctica, sino extenderse a las normas aplicables e instituciones competentes, ello requerirá un trabajo meticuloso, pero nunca disuasivo ante la importancia de salvaguardar los principios del Estado de Derecho y protección del medio ambiente.

1.2. Las transferencias de los derechos de emisión

Es función de la ciencia determinar los niveles de inmisión en cuanto límites máximos tolerables de presencia en la atmósfera de cada contaminante, aisladamente o asociado con otros en su caso.

Jurídicamente el aire se ha considerado como *res nullius* o como bien comunal del que cualquiera puede disfrutar. La civilización industrial hace posible tecnológicamente no sólo un

aprovechamiento desigual sino un perjuicio grave a ese bien común, ejemplo de lo que en economía se ha denominado la tragedia de los comunes, ‘el acceso abierto a un recurso natural congestionado tiene una lógica despiadada con un final terrible como en una tragedia griega’ (Garret Hardin). Sin embargo, acceso abierto y propiedad pública no tienen por qué ser equiparables. El control exige la concesión o la licencia para determinados parámetros. La compatibilidad del desarrollo económico con los niveles máximos de inmisión, que evite el no deseado desarrollo cero, precisa de la innovación tecnológica y las tecnologías alternativas con el reconocimiento de su valor económico mediante la posibilidad de negociar los derechos de emisión.

El Registro Mercantil es una institución adecuada para publicar como parte de la actividad empresarial, los derechos de emisión y sus transferencias. Con las adecuadas adaptaciones también aplicable al otro medio natural vital que es el agua. La información local quedaría integrada en un Registro Central.

1.3. Registro de la Propiedad Inmobiliaria como proveedor de los derechos sobre el suelo

Respecto al suelo, tercer componente básico de la biosfera, es competencia propia del Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

Es una idea básica, tradicional y permanente de los ordenamientos jurídicos, reflejo del sentir social de las distintas culturas, reconocer el derecho de propiedad individual sobre el territorio (a las formas de propiedad familiar, comunal, colectiva e incluso pública también es aplicable nuestro planteamiento). De tal manera que una porción del territorio se transforma jurídicamente en finca y sobre él su propietario, titular dominical despliega amplias facultades. La denominada función social del derecho de propiedad modaliza este haz de facultades sea para exigir su puesta en productividad (leyes agrarias) sea para un reparto de las plusvalías, entre otras obligaciones —leyes urbanísticas— situaciones ambas que en ciertos casos pueden entrar en contradicción con la protección medioambiental. Pero lo que sí interesa resaltar es que para el Derecho, el territorio es un objeto, una finca susceptible de aplicarle el derecho de propiedad.

Sin embargo, nuestro presente nos impone considerar el territorio como un recurso natural y extraer las consecuencias en todos los ámbitos, incluido el jurídico, que es precisamente el que tiene que regular el orden aplicable. Ciudadanos, sociedad y poderes públicos han de asimilar esta realidad; el territorio está formado por fincas y el todo —el territorio— y las partes —las fincas— son un recurso natural y su explotación ha de ser conforme a un desarrollo sostenible. Por su arraigo tradicional se debe conservar el nomeniuris de derecho de propiedad, pero su titular —siempre transitorio— es un usufructuario que ha de conservarlo como obligación intergeneracional. Este nuevo concepto —recurso natural— va a determinar una serie de limitaciones que en cuanto sean singulares y afecten a fincas concretas deberán publicarse en el Registro de la Propiedad como señalábamos anteriormente.

El Derecho ha resuelto tradicionalmente los problemas de escasez del territorio creando fórmulas jurídicas como la copropiedad del suelo compatible con la propiedad individual de los departamentos construidos susceptibles de aprovechamiento independiente, aplicable en la Fenicia Tiro, —pequeño islote—, primer caso conocido, o en Manhattan.

Ahora, debe abordar un problema no sólo cuantitativo, territorio escaso, sino cualitativo territorio en cuanto recurso natural, y que sólo permite el disfrute compatible con el desarrollo sostenible.

Toda la economía debe adaptarse a las exigencias medioambientales y muy especialmente si el objeto es un recurso natural, como en nuestro caso el suelo, bien irreproducible, limitado y por tanto escaso. En el apartado que estamos tratando y que denominamos transferencias de derechos de emisión, utilizando una terminología que permite un variado contenido, corresponde al Derecho formular soluciones para que la facultad de goce de una finca sea compartida con aprovechamientos compatibles que correspondan a varios titulares. Se trata de optimizar el recurso, sin daño al medio y evitando un sellado innecesario de una mayor extensión de este recurso.

Veámoslo con un supuesto que se da en la práctica:

Una explotación ganadera que cumpla con los requisitos de agricultura debe destinar un número determinado de metros cuadrados por cabeza de ganado lo que la hace una explotación económicamente rentable. Sin embargo, para que sea medioambientalmente sostenible se precisa una superficie cinco o diez veces superior al de la explotación conforme a los requisitos de Agricultura. Tenemos así una superficie directamente ocupada y un entorno que la hacen sostenible. Al margen del problema económico de viabilidad de la explotación ganadera si ha de adquirir una tan mayor superficie, sucede que también para el medio ambiente es perjudicial por la amortización o sellado de un recurso natural (además de las dificultades para adaptar la realidad existente a las nuevas exigencias). Por ello, consideramos, que jurídicamente debe ser admisible que el titular de la explotación pueda adquirir en su entorno la facultad de emisión, de manera que el transmitente pueda continuar con los usos de la finca permitidos excepto el de instalar una explotación ganadera. De esta manera queda salvaguardada la sostenibilidad medioambiental y es compatible con el desarrollo económico por la optimización de los recursos.

La propiedad horizontal ha permitido la asignación de derechos exclusivos y la copropiedad de elementos comunes. El denominado derecho de emisión, que

considero se debe articular en materia de fincas principalmente mediante la figura de los derechos de servidumbre, va a permitir que la facultad de goce de una finca se desmembre en aprovechamiento simultáneos y compatibles entre diversos titulares.

Considero que esta materia, en todo caso, debe encuadrarse en la esfera de los derechos reales y no en la de obligaciones, pues lo relevante es la finca y no los titulares, se da así permanencia, seguridad, efectos frente a terceros y subrogación real en la ordenación establecida.

También para el tratamiento jurídico del residuo derivado de la explotación, si este no puede ser medioambientalmente asimilado por la propia explotación, se deberá justificar con una servidumbre real las fincas receptoras de los residuos. Siendo materia de derechos reales, el Registro de la Propiedad les dará la eficacia jurídica y la publicidad propia de la institución máxime si se trata de transferencias de derechos que no llevan desplazamiento posesorio.

El derecho real de servidumbre es la figura jurídica más idónea para establecer y ordenar las limitaciones medioambientales tanto públicas o en beneficio de particulares.

En definitiva, es importante entroncar el derecho medioambiental con el derecho civil y sus principios inspiradores.

2. El registro de la propiedad inmobiliaria como medio de prevención medioambiental

2.1. La legislación medioambiental y gatekeeping registral

Fernando P. Méndez González, Decano-
Presidente del Colegio de Registradores de
España

El presente trabajo constituye una breve reflexión sobre la posibilidad de considerar al Registro de la Propiedad (y también al Mercantil) como un guardián de la legalidad (gatekeeper), como una institución dirigida a conseguir la realización del derecho 'ex ante' ('law enforcement'), también en el ámbito de la legislación medioambiental, lo que exige unas breves reflexiones preliminares sobre la función de los Registros así como sobre la figura del Gatekeeper.

Este trabajo únicamente se refiere a los denominados Registros de derechos o de fe pública, pues, por las razones que se apuntan brevemente al final, los Registros de documentos o de mera inoponibilidad difícilmente pueden desempeñar este tipo de funciones.

2.1.1. Los sistemas registrales como reductores de costes transaccionales

En los sistemas jurídicos más elementalmente organizados, las dificultades que originan las asimetrías informativas entre comprador y vendedor (normalmente mejor conocedor de los atributos físicos y jurídicos del bien que pretende enajenar e interesado en ocultar aquellos que pueden frustrar la venta o bajar notablemente el precio), se mitigan tan sólo mediante fórmulas privadas de

salvaguardia, basadas en la responsabilidad del transmitiente establecida mediante garantías contractuales cuya ejecución se logra mediante la presencia repetida del vendedor en el mercado (a veces) y a través de la intervención judicial 'ex post', de modo que hasta que no se produce, eventualmente, una sentencia judicial, los 'derechos y vicios ocultos' —origen de las asimetrías informativas— perviven, lo que dificulta las transacciones sobre los bienes y derechos afectados.

Para evitar estas asimetrías por derechos ocultos —y, también, en alguna medida, para facilitar la actuación judicial 'ex post'— la práctica totalidad de los derechos modernos ha dispuesto algún tipo de intervención pública 'ex ante' que reduzca en la mayor medida posible los costes de información o incertidumbre en la contratación inmobiliaria.

Pues bien, los sistemas registrales —inmobiliarios y societarios— tienen como finalidad esencial disminuir la incertidumbre jurídica en su ámbito competencial propio, contenido, en consecuencia, los costes de información jurídica en dicho sector ⁽¹⁾.

Disminución de incertidumbre equivale a incremento de seguridad, lo que no sólo sirve para facilitar los intercambios, sino también —y conviene subrayar este aspecto— para utilizar dichos bienes como garantía para el cumplimiento de otros contratos, singularmente de crédito ⁽²⁾.

(1) Desde esta perspectiva, parece que sería conveniente postular la evolución tendencial de los sistemas registrales hasta la consecución —ideal— de lo que podríamos denominar la complitud registral, en cuya virtud el sistema registral debería facilitar a los agentes económicos toda la información jurídica necesaria, relacionada con el inmueble de que se trate, incluida la jurídica ambiental, para la toma de decisiones contractuales.
El Registro debería suministrar, por sí mismo, o en colaboración con otros sistemas de información necesaria, con lo que se conseguiría una notable disminución de los costes de información (con todas sus consecuencias).

(2) De hecho, si nos atenemos al origen histórico de la mayor parte de los sistemas registrales (por no decir de todos ellos) podemos afirmar que la razón inicial de su implantación fue, originariamente, posibilitar que la riqueza inmueble de un individuo, pudiera servir de garantía al crédito, la gran palanca de toda economía moderna, que no es sino una economía de créditos. Sirva como ejemplo de lo expuesto, el siguiente pasaje de la exposición de motivos de la Ley Hipotecaria Española de 1861: 'Nuestras leyes hipotecarias están condenadas por la ciencia y por la razón, porque ni garantizan suficientemente la propiedad, ni ejercen saludable influencia en la propiedad pública, ni asientan sobre sólidas bases el crédito territorial, ni dan actividad a la circulación de la riqueza, ni moderan el interés del dinero, ni facilitan su adquisición a los dueños de la propiedad inmueble, ni aseguran debidamente a los que sobre esta garantía prestan sus capitales. En esta situación [...] la reforma es urgente e indispensable para la creación de Bancos de Crédito Territorial, para dar certidumbre al dominio y a los demás derechos en la cosa, para poner límites a la mala fe, y para liberar al propietario del yugo de usureros despiadados.'

El cumplimiento de estas finalidades ha convertido al Registro, con el devenir histórico, en una institución de law enforcement fundamental para la contención de los costes de transacción positivos inherentes a toda economía de mercado ⁽³⁾.

2.1.2. *El gatekeeper: noción y requisitos para su efectividad como law enforcer*

Para comprender, al menos en parte, esta función, es necesario hacer referencia al papel del Registro como ‘guardián de la legalidad’ o Gatekeeper ⁽⁴⁾, expresión que ha hecho fortuna en el ámbito del análisis económico del derecho para hacer referencia a una especial estrategia o modalidad de realización del derecho, consistente en imponer sanciones o exigir responsabilidades a partes privadas que, por su función transaccional, están en condiciones de detener conductas no ajustadas a derecho, mediante la denegación de su cooperación. La denegación de su ministerio es la forma —usual— que tiene el Registro para contribuir a la realización del derecho.

Ciertamente, el Registro de la Propiedad (o el Registro Mercantil), no es una parte privada sino una institución pública, lo que lo separa de la noción de Gatekeeper, tal y como fue inicialmente concebida. No obstante, hay una fuerte analogía con la figura, si tenemos en cuenta que, inicialmente, los Registros únicamente controlaban la legalidad privada de las transacciones entre particulares, pero hoy también controlan la legalidad pública implicada en todo tipo de operaciones susceptibles de inscripción, tales como la fiscal, administrativa, urbanística, etc., y, en un futuro más bien próximo, la medioambiental. Así, cuando se pretende inscribir una compraventa inmobiliaria, el Registro no sólo vigila el cumplimiento de los requisitos de orden civil necesarios para su validez o eficacia (consentimiento, objeto, causa, etc.), sino también si las partes han satisfecho los correspondientes impuestos; si la finca que se enajena procede por segregación de otra, si se ha obtenido la

licencia correspondiente; si se trata de declarar una obra de nueva construcción, si se ha obtenido la correspondiente licencia de edificación y si ésta y la obra que se declara coinciden, etc.

En estos casos, el Registro colabora en la realización del derecho por vías diferentes:

(a) Denegando su cooperación, es decir, rechazando la inscripción, como en el caso de la obra nueva sin licencia de edificación que se pretende inscribir; (b) Constituyendo una garantía registral sobre el inmueble transmitido a favor del Estado en el caso de incumplimiento de ciertas obligaciones por los particulares (por ejemplo, notas marginales de afección sobre el inmueble transmitido hasta tanto no se acredite el pago del impuesto y la aceptación de sus efectos liberatorios por la administración fiscal, tras la correspondiente comprobación de valores, por un período de tiempo determinado); (c) Notificando a la administración la no acreditación por los particulares de determinados requisitos exigidos por la legislación administrativa, al tiempo que por nota marginal se hace constar tal falta de acreditación a fin de evitar el surgimiento de un tercero protegido por la fe pública registral (por ejemplo, segregación sin licencia, según la legislación urbanística de Cataluña); (d) Denegando la práctica de asientos definitivos y practicando tan sólo asientos provisionales —a solicitud del interesado— hasta tanto se acrediten el cumplimiento de ciertos requisitos; (e) Notificando al Ministerio Fiscal la operación de que se trate si de ella se deriva la comisión de algún delito.

En los casos a), b), c) y d) puede considerarse que el Registro actúa como un Gatekeeper. Evidentemente, también colabora de otros modos, en caso de incumplimiento, pero no son esas formas objeto del presente trabajo.

En todos estos casos, se pone en manifiesto una de las características más propias de la función registral: el Registro, en tanto que representantes de los terceros —es decir, de

(3) Véase Méndez González F.P., ‘Los sistemas registrales como reductores de costes de información y conservación’, comunicación presentada en la reunión del WPLA de las Naciones Unidas celebrada en Madrid en septiembre de 2000.

(4) Fue Kraakman, R.H. quien primero construyó la figura del Gatekeeper en ‘Gatekeeper's: the anatomy of a third-party enforcement strategy’, J.L. Econ&Org. 2 (1986). Posteriormente Paz-Ares C. y Arruñada B. han utilizado esta figura para explicar el papel del notario como productor de ordenación pública. Méndez González extendió esta figura al análisis de la figura del registrador, en ‘La función calificadora: una aproximación desde el análisis económico del Derecho en la calificación registral I’, Gómez Galligo F.J. Ed. Civitas, Madrid 1996.

todos los que no son parte en el contrato u operación de que se trate, ese decir de la comunidad— vigila que las partes no violen normas imperativas que, por definición, imponen restricciones individuales porque generan derechos colectivos (por ejemplo, el derecho de la comunidad a que cada ciudadano pague sus impuestos, o a que nadie construya más de un determinado número de plantas), denegando su cooperación cuando esto sucede e incluso cooperando con las autoridades encargadas tanto de la prevención como de la represión en caso de incumplimiento, lo que convierte al Registro en una pieza extraordinariamente valiosa en cualquier estrategia de realización del derecho ⁽⁵⁾

2.1.3. *Requisitos para la efectividad del Gatekeeper*

Para que las estrategias de gatekeeping puedan ser efectivas se requiere, no sólo que haya deficiencias en el resto de los sistemas de realización del derecho —como suele ser— sino, además, que se reúnan algunos presupuestos específicos. A saber:

En primer lugar, que haya un servicio que resulte necesario o conveniente al infractor para conseguir su objetivo y una persona que esté en condiciones de denegar ese servicio. Este primer presupuesto plantea un problema de orden normativo y tiene que ver, con la oportunidad o inoportunidad, desde el punto de vista de la eficiencia, de establecer la obligatoriedad de la intervención registral en relación con los distintos grupos de transacciones. Es ésta una cuestión que no podemos abordar en este trabajo porque no es su objeto. Ahora conviene resaltar que en determinados países la inscripción es constitutiva para todos o para algunos casos, en otros obligatoria y en otros voluntaria, salvo ciertos casos.

Obviamente, el problema se plantea solo en los supuestos de inscripción voluntaria. En estos casos, hay que suponer que, dado que el Registro es un coste transaccional diseñado para evitar los costes —superiores— derivados de su ausencia, las partes invertirán en ese coste de transacción de manera racional, es decir, hasta el punto en el que se igualen los beneficios y los costes marginales de la inversión.

Se requiere, por tanto, que el Registro produzca los mayores efectos posibles. Se requiere asimismo que la legislación dote al sistema registral y especialmente al registrador de la mayor independencia posible respecto de las partes.

En segundo lugar, que el ordenamiento jurídico pueda inducir a los gatekeepers a prevenir las infracciones a un precio razonable. Se trata de un problema de diseño —en el que no podemos entrar en un trabajo de esta extensión— pero que se halla suficientemente bien resuelto en el caso registral, si examinamos el Derecho Comparado. Dicho análisis demuestra también que los costes, tanto implícitos como explícitos, disminuyen cuando el registrador se halla retribuido con el sistema de ‘retribución residual’, lo que incrementa tanto la eficacia como la eficiencia del sistema.

En tercer lugar, que existan condiciones en la oferta y en la demanda del servicio que opera como gatekeeping que aseguren la disponibilidad del Gatekeeper para cumplir su papel y la de sus clientes para aceptar que lo cumpla. Este tercer presupuesto hace referencia a que el sistema registral quiera y pueda prevenir las infracciones del orden jurídico rechazando el acceso al Registro de determinadas operaciones, absteniéndose de ingresar las cantidades correspondientes.

De entre los variados problemas que plantea este tercer aspecto, interesa destacar, básicamente, el de la independencia registral, que debe ser preservada y reforzada, tanto frente a las autoridades políticas (evitando libre designación), como frente al mercado (evitando la libre elección).

En efecto, una condición básica para el buen funcionamiento de cualquier sistema de gatekeeping es la independencia e integridad de quien presta el servicio. En el caso de los Registros, la importancia de estas virtudes es dramática. Si llegasen a flaquear —si los registradores cediesen fácilmente a las presiones de los usuarios más poderosos y no cerrasen la puerta a transacciones que violen la legalidad— si la confianza pública en los Registros se pusiera en entredicho, la institución entera se desmoronaría.

(5) En el caso de la legislación medioambiental, se presentan todas las características para que su conexión con el Registro siga los pasos —o muy parecidos— de la legislación urbanística. Incluso pueden articularse un Registro de los ‘derechos de contaminación’ similar al previsto por la legislación urbanística de transferencias de aprovechamientos urbanísticos.

Todos los sistemas registrales de derechos cumplen estas características y toda la evolución internacional en materia de sistemas registrales tiende a la adopción de sistemas registrales de derechos, caracterizados porque, al menos frente a terceros, se impone el contenido del asiento frente al del título que lo motivó, lo que permite que este tipo de Registros —Titles registration's systems— produzca el denominado efecto fe pública, caracterizado porque al tercero únicamente le vincula el contenido del asiento registral.

Los demás sistemas registrales no pueden desempeñar función alguna de gatekeeping, pues al no acreditar, ni siquiera frente a terceros, la titularidad y cargas de la propiedad inmueble, carecen de virtualidad alguna para un efectivo control de legalidad, y, en consecuencia, estos sistemas difícilmente pueden servir de apoyo para el cumplimiento de la ley.

2.2. Registro de la propiedad y medio ambiente

Santiago Lafarga Morell, Registrador de la Propiedad

El medio ambiente como un bien que a todos nos pertenece, merece de su protección, mejora y defensa.

Desde un principio, las personas ya adoptaban en sus relaciones privadas medidas protectoras con el objeto evitar ciertas intrusiones o intromisiones que pudieran perturbar su paz y tranquilidad. Era una protección de tinte marcadamente individualista, basada en la concepción que se tenía del derecho a la propiedad privada. El mundo del derecho ya ponía al servicio de los particulares determinadas instituciones, como algunas servidumbres, que indirectamente protegían el medio.

Con el paso de los años se ha ido produciendo un cambio en el concepto tradicional de la propiedad privada, sujetándola cada vez a más limitaciones que afectan a su uso, en beneficio de una utilización más racional de la misma, como finalidad social. La propiedad va adoptando, con el paso de los años, una utilización más comprometida y respetuosa con el entorno. Se pasa de una concepción individualista a una concepción colectiva.

Sin perjuicio de seguir manteniendo la protección del medio a través de las relaciones particulares, se va tomando conciencia de la necesidad que tiene que ser la propia administración la que debe tomar la iniciativa, como representante de los intereses colectivos.

En su actuación protectora, la administración, ya actúe de oficio o ya actúe a instancia de parte, debe adoptar con carácter prioritario medidas preventivas. Sin rechazar la actuación coercitiva y sancionadora, cuando sea necesario, una buena política preventiva evitará costes mayores y, tal vez, evitará la producción de daños que en ocasiones podrían ser irreparables.

En toda protección medioambiental, el derecho a la información es de vital importancia para los intereses de los ciudadanos. Un medio ambiente protegido constituye un valor añadido al valor del suelo.

La protección medioambiental es una actuación con un claro enclave territorial. Una institución que puede ser de gran utilidad para la consecución de sus objetivos son los Registros jurídicos de bienes y personas, donde, junto a la publicidad que dan al contenido de sus asientos, se les atribuye a los mismos eficacia jurídica, al igual que si de una resolución judicial se tratara, por estar amparados sus pronunciamientos al previo control de la legalidad vigente por los encargados del mismo.

A través de la publicidad registral, tanto de las medidas preventivas, como de las sancionadoras dirigidas a proteger, mejorar y conservar el medio ambiente, se logra que los titulares actuales y futuros de las fincas deban cumplir las medidas que se adopten, evitando que dichas medidas puedan quedar desprotegidas por los posibles cambios de titular y sin que en ningún momento éstos puedan quedar en situación de indefensión frente a las mismas.

Con la publicidad registral de las medidas protectoras sobre el medio, se logra unir a la información jurídica sobre la titularidad y cargas de la finca, la información medioambiental, evitando su dispersión y logrando que ésta sea simétrica, con lo que se evitarían mayores costes y se ofrecería mayor

seguridad y protección al tráfico jurídico y al medio ambiente.

La Tierra es, de los planetas conocidos hasta ahora, el único que reúne las condiciones necesarias para el desarrollo de la vida. Rodeada de una capa de aire, la atmósfera, compuesta entre otros gases por oxígeno y dióxido de carbono que unidos al vapor de agua, se hacen indispensables para nuestra existencia. Su equilibrio permite mantener estable la temperatura y la humedad del planeta; sin embargo, este equilibrio está cada vez más amenazado por agentes externos ocasionados principalmente por las actividades del hombre en su desarrollo industrial.

Las sociedades cuando más industrializadas están, mayores emisiones de dióxido de carbono emiten a la atmósfera, que unido a la agresión constante que recibe, provocada principalmente por los clorofluorcarbonos, están provocando un aumento paulatino en el agujero de la capa de ozono. Todo ello repercute en un calentamiento progresivo del planeta que está llevando a un cambio climático conocido como el 'efecto invernadero'.

Si al grave problema provocado por el calentamiento del planeta le añadimos el de la Desertización, ocasionada por la deforestación constante de nuestros bosques, algunas veces de forma voluntaria y en otras involuntaria, y también por la lluvia ácida, generada por la utilización de determinadas fuentes de energía, que hacen improductiva la tierra sobre la cual se precipita; no cabe duda que el futuro que le espera a nuestro planeta, no puede ser muy esperanzador. Los constantes ataques que recibe no solo pueden poner en peligro nuestra subsistencia o la de generaciones futuras, sino que ya están suponiendo una grave amenaza contra la flora y la fauna de algunas regiones.

Son problemas en ocasiones provocados por una mala planificación en el desarrollo de nuestras sociedades, tal vez por una excesiva concentración de población en determinadas zonas, que nos han llevado a una sobre explotación del planeta, a su contaminación, y en definitiva a su progresiva destrucción.

La naturaleza, por sí misma no contamina, todo lo que ella produce con el tiempo se reincorpora a la misma. No podemos decir lo mismo del ser humano, que cada vez genera

más residuos, algunos de los cuales no son reciclables, es decir, ni pueden reincorporarse al proceso productivo, ni volver a la propia naturaleza.

Uno de los elementos que componen nuestro ecosistema y que junto con la atmósfera, es de los más castigados por la actuación del hombre, es el suelo. Sobre el mismo puede recaer, ante una falta de previsión, como ya hemos citado, una agresión constante, no sólo la que pueda recibir de una forma directa por su actuación sobre él, sino también la que se le pueda ocasionar de una forma indirecta, por la repercusión que puede sufrir a través de otros elementos que inciden sobre el mismo.

La protección de nuestro entorno ha sido una constante en nuestro transcurrir histórico, ya que la protección del medio ambiente ha ido siempre relacionada con nuestra calidad de vida.

En la época de los romanos ya se prevenían determinadas acciones o derechos destinados principalmente a regular las buenas relaciones vecinales, evitando que el uso de la propiedad pueda llevar a un abuso de la misma, sobre todo cuando se puede causar un perjuicio a los que nos rodean.

Existían, y existen en la actualidad, entre otras, las llamadas relaciones de vecindad, las acciones negatorias de servidumbre, la constitución obligatoria de determinadas servidumbres. Todas ellas orientadas siempre a la intención de intentar regular nuestras relaciones de convivencia con los más cercanos; y todo ello presidido por el principio de la buena fe en el ejercicio de los derechos evitando que su uso se pueda convertir en un abuso.

Su finalidad principal era la protección de la propiedad, no solamente la propia, sino también la ajena, pero desde una visión individualista del problema. No se percibe ni en las épocas más antiguas, ni en las más cercanas, una intención de proteger intereses más generales que el del propio individuo.

Es en las sociedades modernas, más industrializadas, cuando el medio ambiente pasa de ser observado desde una perspectiva individualista a una visión colectiva, hasta diríamos universal. El medio ambiente como un bien colectivo que hay que preservar y como un patrimonio común que hay que respetar. Es cuando ya se empieza a hablar

de intentar buscar un desarrollo sostenible que permita a la propia naturaleza mantener su propia capacidad regeneradora.

Se pasa, o mejor dicho se está intentando pasar de la protección inicial del medio ambiente a través de una acción individual, prácticamente vecinal, que respondía a unos intereses particulares, a una acción colectiva que proteja el interés que todos tenemos en él como bien colectivo.

Independientemente de seguir manteniendo la regulación de las relaciones vecinales entre particulares, al amparo del principio de la autonomía de la voluntad; se siente la necesidad de que también corresponde a la administración velar por su preservación, su mantenimiento y su mejora. La administración, como representante de los intereses colectivos, debe cuidar por el mantenimiento de los recursos naturales, debe buscar su adecuado aprovechamiento y buscar su restauración. Se debe proteger el medio ambiente con independencia de la titularidad y del régimen jurídico de los bienes.

No obstante esta necesidad colectiva, la protección del medio ambiente no es una tarea fácil; es difícil dar una definición que delimite su objeto y que satisfaga a todos; se trata de una materia muy interrelacionada con otros sectores y algunas veces en contraposición de sus intereses. Es una materia eminentemente técnica en la que antes de tomar cualquier decisión son necesarios, en primer lugar, unos conocimientos técnicos que tendrá que buscar la administración en especialistas en la materia afectada y que mediatizarán su actuación. Es impensable pretender alcanzar una buena política medioambiental sin contar con la ayuda de los técnicos, cuyos estudios y dictámenes deberán encauzar la actuación de la administración.

En ocasiones la protección del medio ambiente puede chocar con intereses económicos que habrá que ponderar, como el principio de libertad de empresa. Jurídicamente pueden entremezclarse intereses privados con intereses públicos, de hecho se discute si el Derecho sobre el medio ambiente pertenece al campo del Derecho público o del Derecho privado. Se produce en ocasiones una conexión entre disciplinas tan distintas como el Derecho Civil, el Derecho Mercantil, el Derecho Administrativo o el Derecho Penal. La

adopción de determinadas medidas puede crear también problemas competenciales, ya que sus consecuencias pueden afectar a distintas áreas, debido a su dispersión.

Pero sí estamos seguros, que se trata de una materia con un alcance internacional en la que la administración, a pesar de su dificultad, no puede tomar una actitud ni pasiva ni morosa. La protección medioambiental debe actuar como marco dentro del cual deben desarrollarse las otras actividades.

Es a mediados de los años 60 cuando se va tomando conciencia social sobre la necesidad de proteger el medio ambiente. En el año 1972 la CEE asume la protección del medio ambiente como una función propia, sin embargo, hasta la firma del Acta Única Europea en enero de 1986 no se incorpora la competencia comunitaria sobre el medio ambiente al Derecho originario; posteriormente se reconoce en la Directiva 90/313/CEE de 7 de junio a través del Derecho derivado, la libertad de acceso a la información en materia medioambiental.

Con el paso de los años, y a través de la distinta configuración o transformación que va sufriendo el derecho a la propiedad, se observa que la protección medioambiental debe ir como algo inherente al mismo y a su uso; ya se entienda la protección al medio como una limitación al ejercicio de sus facultades, o ya se entienda su protección como algo ya integrado dentro de las facultades que lo componen.

La función social de la propiedad no va reñida con el medio, sino unida al mismo. El ejercicio del derecho a la propiedad privada, actualmente ya no puede observarse desde una perspectiva puramente individualista, desde un liberalismo a ultranza, si no formando parte de una propiedad colectiva.

Utilizando el pensamiento de F. de Castro nos tenemos que preguntar, si en la regulación de las distintas instituciones debemos proteger la individualidad o la colectividad.

Es principio admitido por la comunidad jurídica internacional que, el uso de un derecho no puede llevar a su abuso, y menos que el uso de un derecho pueda causar perjuicios a los que no rodean; por esto, también está genéricamente admitido, que el derecho a la propiedad puede limitarse

atendiendo a su función social, función social que delimitará su contenido y extensión. En otras palabras, se está reconociendo que el derecho a la propiedad puede y debe limitarse en beneficio de un fin superior que merezca protección, protección que puede recibir directamente de la ley, o bien a través de la conciencia social mantenida en una época determinada sobre ciertos hechos o acontecimientos. No es lo mismo el concepto que podamos tener actualmente sobre el derecho a la propiedad, que el que hayan podido tener nuestros antepasados. En las etapas actuales determinados acontecimientos nos han podido llevar a un replanteamiento sobre determinadas ideas o principios que hasta ese momento se tenían como válidos. De ahí que el ejercicio de un Derecho nunca pueda ser antisocial; hay que dar márgenes a los interpretes y aplicadores de las normas para que aún cuando la letra de la ley no cambie, pueda ser interpretada y aplicada con arreglo a la realidad social del momento.

Podría pensarse que el medio ambiente no necesita de protección, ya que su protección va inscrita dentro del mismo derecho a la propiedad, al igual que sucede con el uso social del mismo, y ello es cierto, ya que actualmente empieza a haber una conciencia social lo suficientemente sensibilizada para mantener este criterio, así como reclamar la reparación e indemnización de cualquier perjuicio causado. Pero de lo que se trata también, es de proteger el medio ambiente con medidas concretas y coordinadas.

De los distintos estudios técnicos y jurídicos que se han realizado para hallar la mejor manera de proteger al medio ambiente, se ha llegado a la opinión bastante generalizada, que la mejor política a seguir por parte de la administración, es la política preventiva, sin olvidar que el medio no solamente debe de ser protegido sino también mejorado. La adopción de una buena política preventiva puede evitar, de entrada, costes superiores a los que puedan llevar las soluciones reparadoras o restauradoras medioambientales.

Sin dejar de lado la necesidad de adoptar, necesariamente, una actitud sancionadora ante quien contamina, siguiendo el principio comunitario de 'quien contamina paga', en ocasiones la sanción civil o incluso la penal nunca podrán reparar el daño causado, sobre todo cuando el daño causado al medio sea ya irreparable e irreemplazable. Hay que evitar,

en principio, las soluciones a posteriori, cuando el daño ya este hecho.

Pero tanto en el supuesto en que deba adoptarse una actuación preventiva, o en el caso de que sea necesario, una actuación reparadora y sancionadora, ambas actuaciones deben estar presididas por la idea de que se está defendiendo un interés colectivo. La protección del medio, necesita ampararse en principios como el de la solidaridad, el de la objetivación de los riesgos y el de la publicidad o la información.

Debe haber una legitimación solidaria, tanto activa como pasivamente, no deben plantearse problemas de imputación de responsabilidades. Debe prescindirse del nexo causal, de tal forma que quien realiza una actividad que puede causar un perjuicio debe responder del mismo; y es necesario que cualquier interesado como cotitular del medio pueda conocer por medio de una publicidad que otorgue seguridad jurídica a sus pronunciamientos, que política medioambiental sé está llevando a su alrededor o se va a llevar en el futuro, así como si se han adoptado o no las medidas represivas pertinentes contra quien contamina, no solamente porque se esta perjudicando a un bien que le copertenece, sino también por la posibilidad que debe brindársele de actuar, directa o indirectamente, ante la pasividad del órgano competente. Su conocimiento, su intervención y su decisión son necesarios, ya que todo ello va a repercutir en su propio entorno y en definitiva, en su calidad de vida. De ahí que todo proyecto público o privado debe estar sujeto a la evaluación del impacto medioambiental.

El medio como un bien jurídico, incide directamente sobre el territorio. Un medio ambiente protegido, sin ningún tipo de contaminación constituye un valor añadido al valor del terreno. Por todo ello es necesario que cualquier ciudadano pueda conocer la calidad del medio que le rodea, pues ello afecta o puede afectar a su propiedad.

En ocasiones, la administración, aun dentro de una política preventiva, habrá de actuar de una forma directa y hasta coercitiva para proteger y regular el medio, incidiendo directamente sobre la propiedad de los posibles causantes del daño medioambiental; actuación que podrá consistir bien en la imposición prohibiciones, o bien en la

imposición de limitaciones a las facultades dominicales de los titulares, sin limitar su disponibilidad. En otras ocasiones, lo conveniente no será incidir directamente sobre el dominio o las facultades que lo integran, sino que será más aconsejable adoptar medidas de garantía que en caso de producirse el perjuicio puedan ayudar a reparar el daño causado.

Entre todas estas medidas, ya sean limitativas, prohibitivas o de garantía, las que ofrecen mayor seguridad, no solo por su posibilidad de conocimiento, sino también por su control de la legalidad, por quedar garantizada su preferencia frente a otras y por su rápida exigibilidad, son las limitaciones, prohibiciones y garantías que se publican en los Registros Inmobiliarios.

No obstante y hasta ahora, la actuación de las administraciones, desde que se está tomando conciencia social del problema, no podemos decir que haya sido una actuación muy planificada, que no quiere decir desordenada. Tal vez por la dificultad de la materia, muy interrelacionada con otras disciplinas, como ya hemos apuntado; tal vez para evitar problemas competenciales con otras administraciones; lo cierto es que su actuación ha sido en general bastante sectorial, y casi siempre desde un plano administrativo, regulando determinadas propiedades especiales, y protegiéndolas de posibles inmisiones y usos de particulares a través de determinadas limitaciones, servidumbres o prohibiciones.

Lo que sí podemos afirmar es, que ha sido una práctica constante, la de prescindir de una adecuada publicidad a la cantidad creciente de limitaciones impuestas como consecuencia de proteger las propiedades especiales, amparándose todavía en la vieja creencia de que la publicidad que da la ley es siempre superior a la que puedan dar otras instituciones de fácil consulta y rápido acceso. A lo más que se ha llegado es a una especie de control por parte de algunos funcionarios, que por otro lado, y en ocasiones, es bastante difícil de cumplir ante la distinta terminología y forma de proceder de las distintas administraciones, así como a una falta de coordinación y de medios.

Hay que intentar ir superando, esta clásica distinción, a efectos de su publicidad, entre lo público y lo privado, para alcanzar una publicidad que abarque a todo el derecho de propiedad, sin distinción, pues en definitiva,

todo es propiedad y lo único que varía es su titular.

En un mundo cada vez mejor interrelacionado, donde a través de los medios de comunicación informatizados se permite pedir y obtener con rapidez información, en ocasiones con validez jurídica, es difícil pensar desde el hombre de la calle, que un extranjero que contrate desde su país de origen pueda conocer, por la ley extranjera, todas las limitaciones que puedan recaer sobre los bienes en el extranjero, si está desprovisto de una buena información que le pueda garantizar su seguridad jurídica.

Pero es que, aparte de esta regulación sectorial, la administración se ha preocupado más por seguir por la vía sancionadora que no por la preventiva; tal vez por intentar conseguir con una política intimidatoria, a través de sanciones, ya sean impuestas en el ámbito administrativo, civil o penal, una actitud disuasoria.

Sin renunciar a la actitud sancionadora, ya hemos señalado que no es este el camino más adecuado. Unas buenas medidas cautelares que eviten la producción del daño, pueden constituir una mejor medida de justicia, por su rapidez, que no una sanción. En muchas ocasiones no se podrá reemplazar el daño causado, sobre todo cuando el daño suponga, por citar algún ejemplo, la eliminación de la flora o la fauna del lugar, la eliminación del ecosistema.

Pero, es que en ocasiones la adopción de una buena medida cautelar no solamente redundará en la protección preventiva del medio ambiente, sino que puede dar a conocer al interesado o a futuros interesados, anticipadamente, las posibles consecuencias de su incumplimiento, consecuencias que en ocasiones no se detendrán en la vía civil o administrativa, sino que pueden desembocar en la vía penal.

Centramos pues, en la necesidad de protección del medio ambiente a través de la adopción de medidas jurídicas, supeditadas al previo estudio técnico, y partiendo de los principios básicos que hemos citado, hay que permitir que estas medidas preventivas pueden ser adoptadas tanto por la administración, de una forma directa, como a instancia de los particulares; dependiendo del alcance y finalidad de las mismas, y amparadas en ambos casos por la tutela

judicial, sin que pueda crearse para el afectado una situación de indefensión. En su actuación, la administración podrá incidir de una forma directa sobre el afectado, o bien obligando al particular o particulares afectados a través de convenios entre sí a adoptar ciertas medidas de protección para la consecución de determinados objetivos. Pero tanto unas como otras medidas, cuando incidirán en la propiedad, limitando la extensión o el ejercicio de sus facultades; supondrán en principio una limitación del dominio y en ocasiones podrán suponer también una limitación a la autonomía de la voluntad de los propios particulares; pero tanto en un supuesto como en otro afectarán al derecho real de propiedad.

Vemos también que en muchas ocasiones la utilización del suelo está condicionado a la obtención de licencias, permisos o autorizaciones; no debe descartarse la posibilidad de condicionar su otorgamiento, cuando el fin que se persiga sea la protección del entorno, al cumplimiento por parte de los interesados, de determinados requisitos que también deberán poder cumplir a través de convenios celebrados entre los propios particulares, cediendo o adquiriendo determinadas facultades dominicales, sin una intervención directa de la administración, aunque sí con su supervisión.

En definitiva la actuación preventiva sobre el medio ambiente debe poder llevarse a cabo por la administración de una forma directa, relaciones entre la administración y el administrado; o de una forma indirecta, a través de relaciones privadas, supervisadas por la administración.

Se observa en las leyes que protegen determinadas propiedades especiales, que se trata de una protección únicamente sectorial, protegiendo la propiedad especial, bajo la tutela de la administración; pero no bilateral, a favor también del administrado. Lógicamente se trata de una regulación sectorial.

Una medida fácil de adoptar y que podría reportar grandes ventajas, sería la de dar publicidad a través del registro de bienes inmuebles, a determinadas propiedades que gozan de una especial protección por razón de su ubicación, de su interés histórico-artístico, o porque merecen de una especial protección por su flora o su fauna, por citar algunos ejemplos, como si de propiedades

catalogadas se tratara. Sería una medida muy útil, no solo para el conocimiento de los particulares, con todas sus posibles consecuencias jurídicas; sino que también sería útil a la administración como principal interesada en el respeto y conservación de la zona afectada, y ayudaría al control de su legalidad, pues, con su constancia en el Registro inmobiliario se tendría conocimiento de que se trata de unas propiedades que están sometidas a un régimen especial.

Si la actuación de la administración pretendiera ser más incisiva sería también conveniente dar publicidad inmobiliaria a las limitaciones impuestas al propietario; ello redundaría no solo en interés de la administración, que a través de la publicidad no solo vincularía a los futuros adquirentes, sino que contribuirá a fortalecer la seguridad jurídica en las transmisiones inmobiliarias. Estas limitaciones podrán venir en ocasiones a través de prohibiciones; en otras ocasiones, por supeditación de determinadas licencias o permisos a la constitución de servidumbre a favor de la administración; o la constitución de determinadas garantías en cumplimiento o no de determinadas obligaciones.

Pero en todos los supuestos, repetimos, sería aconsejable no confiar únicamente en la publicidad legal, y confiar también en las ventajas que pueda reportar la publicidad inmobiliaria registral, para dar a conocer y vincular de una forma definitiva a cualquier adquirente, sin tener que ampararse únicamente en la publicidad de la ley para tener conocimiento de los supuestos en que se producen subrogaciones por la fuerza de la propia ley de las cargas o limitaciones que recaen sobre los terrenos afectados. Por otro lado se descargaría la propiedad de cargas que si bien son legales no siempre son conocidas por todos, y se quiera o no, crea una cierta inseguridad en las transmisiones inmobiliarias, pues la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento, y la proliferación de cargas en leyes especiales, aunque sean públicas, como dicen algunos autores, merecen ser publicadas.

No cabe duda que para alcanzar estos objetivos es necesario llevar a cabo una coordinación entre medio ambiente y el Registro inmobiliario, al igual que como se esta llevando en otros sectores como el urbanismo que también es necesario que vaya coordinado con el medio ambiente.

Apelando también a la conciencia social sobre medio ambiente, el legislador no debe olvidar a los particulares, a sus relaciones privadas. Con una interpretación de las leyes acordes con nuestro tiempo, no debe impedirse que los propios interesados auto regulen su propio entorno a través de las distintas figuras jurídicas permitidas por las legislaciones. Al igual que los propietarios de los pisos situados en el mismo edificio auto regulan su convivencia, se les debe permitir regular su entorno, dentro de los límites del derecho, si ello va a incidir en la mejora del mismo. La tranquilidad y el silencio, son valores muy apreciados en nuestra sociedad competitiva, es necesario, por qué no, también protegerlos, ellos también inciden en la calidad de nuestro medio.

Vemos pues, que el mundo del derecho dispone de mecanismos para proteger el medio ambiente a través de sus distintas instituciones, aunque alguna de ellas necesiten una reinterpretación para adaptarla a las necesidades actuales, y al sentir social. Ello se debe, aunque incidamos en ideas expuestas al principio, en que si bien las personas se han preocupado por su entorno desde siempre, la protección que recibía al principio, era una protección mediatizada por el interés que existía de proteger la persona y la propiedad; no existía una necesidad de proteger bienes más genéricos, más universales, sino era por la necesidad de la protección individual. Es en épocas recientes donde se va sintiendo progresivamente la necesidad también de proteger intereses más genéricos, y no siempre fáciles de determinar o de catalogar, como son los derechos de los usuarios, por citar un ejemplo, o el medio ambiente.

Por ello cuando el medio ambiente es atacado, la obligación principal de la administración, como garante de los intereses colectivos, es la de reaccionar ante el hecho y buscar no solamente la reparación del daño, la indemnización o la sanción, sino que en un primer momento lo importante es paralizar la actuación que produce ese daño. Los delitos contra el medio generalmente son delitos continuados. Cuando se produce una agresión contra el medio se está perjudicando no solo a los propietarios más inmediatos o cercanos al foco de origen, sino que también se está perjudicando a toda la colectividad. Es necesario que la administración pueda disponer de los mecanismos legales adecuados para actuar directamente contra el culpable, y en

especial sobre sus bienes, como garantía no solo para asegurar el cumplimiento de las sanciones e indemnizaciones pecuniarias que puedan imponerse al infractor, sino también para paralizar la acción o suplir la omisión causante del daño. Su actuación no tiene que verse perjudicada por los posibles cambios de titularidad de los bienes, de ahí la necesidad de contar con la ayuda de la institución registral inmobiliaria, llevando al Registro de la forma más rápida posible las actuaciones administrativas, civiles o penales, que en primera instancia tiendan a paralizar la acción perjudicial o a suplir la omisión debida; sin perjuicio que posteriormente, también se utilice la institución registral para hacer efectiva las sanciones o responsabilidades civiles o penales que puedan recaer.

Cuando se comete una infracción medioambiental, la administración debe poder actuar, no solamente de oficio, sino también a instancia de los particulares. Actuación que, cumpliendo los requisitos legalmente establecidos, y evitando la indefensión al causante de la misma, debe poder ser directamente ejecutiva. Pero dentro de esta actuación, la administración debe estar provista de diferentes medios, desde paralización de actuaciones, a rescisión de concesiones o a la imposición de determinadas limitaciones o servidumbres; sin perjuicio de que cuando este cuantificado el daño pueda reclamar las correspondientes indemnizaciones garantizando el cumplimiento de las mismas sobre los bienes de los culpables.

Independiente de la acción Administrativa, siempre cabrá, ante la comisión de un perjuicio al medio ambiente, las acciones civiles o penales de reclamación de daños o de imputación de delitos. Tanto en un caso como en el otro debe facilitarse su acceso al Registro inmobiliario, muy especialmente cuando el daño afecte o se produzca en un inmueble en concreto, o pueda tener una repercusión directa o indirecta sobre su dominio.

En ocasiones la acción civil no solamente podrá ir encauzada a la reclamación de una indemnización, sino que la reclamación puede también ir dirigida a evitar que se repita el daño en un futuro mediante la imposición de servidumbres obligatorias.

Pero al igual que debe permitirse a la administración actuaciones inmediatas para

evitar que el daño ecológico aumente, también debe permitirse a las distintas jurisdicciones la adopción de medidas cautelares que eviten no solamente el aumento del perjuicio, sino que una dilatación no deseable de los procesos, ya sean estos de carácter Administrativo, ya sean de carácter civil, o ya sean penales, se conviertan al finalizar los mismos en puramente ilusorios ante la despatrimonialización de los culpables. Para que todas estas consecuencias perjudiciales para el medio ambiente, en definitiva para todos, no sucedan, deben adoptarse las medidas cautelares pertinentes que como mínimo vinculen los bienes, de los culpables o presuntos culpables, a los resultados del proceso, para que una vez adoptadas dichas medidas con arreglo a la legalidad vigente, no se vean afectados los resultados de los procesos, ni por los cambios de titularidad de los bienes, ni por los gravámenes que puedan imponerse sobre los mismos y que disminuyan su valor, con el consiguiente quebranto para todos.

2.3. Publicidad registral de las limitaciones medioambientales que afecten a fincas concretas y determinadas

Vicente José García-Hinojal López,
Registrador de la Propiedad

En materia de acceso a la información medioambiental la norma que más ha influido en su configuración ha sido la Directiva 90/313/CEE del Consejo ya que hasta el Convenio de Aarhus había sido la única que atribuía en el plano internacional derecho a la información medioambiental a todas las personas, con carácter general.

Este Convenio atribuye a la persona física o jurídica el derecho a acceder a la información medioambiental que se encuentra en poder de las autoridades públicas, pero con dos precisiones o avances con relación a la Directiva 90/313/CEE; por un lado, destaca que el ciudadano no está obligado a invocar ningún interés, si bien, se considera que aún partiendo de este hecho puede resultarle útil invocar las razones de su solicitud de información para así poder ser mejor asesorado por el funcionario encargado de proporcionarle la misma; por otro lado, configura el acceso a la información como un derecho, siguiendo así la doctrina sentada por la jurisprudencia del TJCE.

A los efectos de la información medioambiental el Convenio recoge dentro de dicho concepto, no sólo los recursos naturales y el ruido, sino también el paisaje, el estado de los sitios culturales, la salud del hombre, la seguridad y las condiciones de vida, las sustancias, la energía, la radiación y todo tipo de medidas que conciernan al medio ambiente incluidos los acuerdos voluntarios entre las actividades públicas y las empresas, centrándonos esta referencia a los acuerdos en el tema de autorregulación, es decir, la estrategia destinada a alcanzar objetivos ambientales mediante la negociación entre las autoridades públicas y los operadores económicos. Es decir que tanto el Convenio como la Directiva que tratamos son básicos a nivel internacional tanto por el tipo de información suministrada como por no circunscribirse a un ecosistema o aspecto concreto, sino que afectan a todos los sectores del medio ambiente.

Como hemos visto el Convenio sienta el principio de la existencia de una obligación de suministro de información por parte de las autoridades públicas, englobándose bajo este concepto a todas las administraciones públicas de iure, así como a las personas que ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente.

Esto que podría plantear disfunciones entre los Estados, ya que no en todos se tiene igual concepto de los servicios que debe prestar la administración pública, gracias a la concepción amplia, funcional contenida en el Convenio permite cubrir todos los casos en que la administración pública delega sus funciones en otros organismos.

Ahora bien, el carácter amplio de la configuración del derecho a la información contenido en la convención no implica que no existan excepciones cuando haya intereses necesitados de protección.

Las garantías que incluye el Convenio son las siguientes:

- (a) Utilización de un criterio de interpretación restrictiva de las causas de denegación basado en la ponderación entre el interés público en la divulgación de información y la relación que guarde dicha información con las emisiones en el medio ambiente.

- (b) Valoración de la oportunidad de suministrar información eliminando los aspectos que por su confidencialidad pudieran resultar contrarios a los intereses protegidos, aquí cabrían tanto la protección de intereses públicos que afecten por ejemplo a materias de defensa nacional, relaciones internacionales, seguridad pública, investigación penal o administrativa sobre medio ambiente como de carácter privado, por ejemplo, propiedad intelectual, secreto comercial e industrial, o las informaciones aportadas voluntariamente por un tercero.

En cualquier caso el Convenio anima a los funcionarios a asesorar a los ciudadanos para suministrarles la información que realmente les interesa, con lo que si esto se cumple adecuadamente, muchos problemas pueden soslayarse.

Finalmente, y por lo que respecta al plazo para suministrar esta información, mientras que la Directiva 90/313/CEE señalaba que las entidades públicas debían responder a los interesados lo antes posible y dentro de un plazo de dos meses, debiendo indicarse las razones de la denegación de la solicitud de información, el Convenio de Aarhus reduce el plazo a un mes ampliable a dos meses más cuando por circunstancias justificadas y debidamente motivadas el volumen y complejidad de la solicitud lo requiera, impidiéndose la existencia del silencio negativo, es decir que ante la solicitud hay dos opciones, o concederla o denegarla por causa justificada.

Hecha esta introducción relativa al marco jurídico internacional y centrándonos en el tema que nos ocupa cabe señalar que con arreglo al estatuto de la publicidad podemos definir ésta como toda actividad que tiene por objeto o finalidad hacer público el conocimiento de una cosa, de un hecho o de una situación.

Según Pugliatti los dos grandes elementos de la publicidad son el conocimiento y la difusión, si bien actualmente hay que superar esta fase y dar un paso más de manera que podamos distinguir entre publicidad, por un

lado y publicación y notificación por otro, es decir distinguir entre publicidad noticia y publicidad efecto. Y si avanzamos aún otro paso más, podríamos definir la publicidad con Chico Ortiz como aquel requisito que, añadido a los que rodean a las situaciones jurídicas, asegura frente a todos la titularidad de los derechos y protege al adquirente que confía en sus pronunciamientos, facilitando de esta manera el crédito y protegiendo el tráfico jurídico.

En este orden de cosas es donde cobra su verdadero aspecto e importancia el ámbito de la publicidad registral, convirtiendo al Registro de la Propiedad como un medio técnico adecuado para lograr la publicidad de las relaciones inmobiliarias y con ello alcanzar la seguridad del tráfico jurídico ⁽⁶⁾.

2.3.1. Registro de la Propiedad y publicidad medioambiental

La necesidad de protección del medio ambiente cada vez más se viene configurando en su doble aspecto de derecho-deber por parte de los ciudadanos y de los estados requiere inexcusablemente la existencia de legislaciones que contemplen los diversos aspectos y enfoques de la cuestión regulando sus diversas manifestaciones tanto en el aspecto preventivo como normativizador, sin olvidar, la trascendental cuestión de la necesidad de contar con los medios de publicidad necesarios para garantizar la efectividad real de dicha protección.

A estos fines el Registro de la Propiedad es una institución que puede resultar indispensable, dentro de los ámbitos señalados por el artículo 174 del Tratado de la Unión Europea, ya que puede coadyuvar plenamente a lograr la protección y la publicidad de las diversas manifestaciones medioambientales necesitadas de protección, dado que se encuentra implantado territorialmente, la registración se efectúa por fincas y emite una publicidad igual para todo interesado.

En este sentido los Ordenamientos jurídicos exigen para la entrada en vigor de las normas su publicación en boletines o diarios oficiales, de modo que por el hecho de su publicación obligan sin que pueda invocarse

(6) La publicidad en su aspecto sustantivo tiene una doble dimensión en el derecho registral español:

1. Positiva, traducida en una doble presunción:
 - (a) Se presume, *iuris tantum*, que lo que publica el Registro es exacto e íntegro.
 - (b) Esa presunción se convierte en "*iuri et de iuri*" en favor de un tercero que ha actuado de buena fe, confiado en lo que publica el Registro.
2. Negativa. Lo que no está inscrito en el Registro no afecta al que contrata confiado en el contenido registral.

su ignorancia para eludir su cumplimiento. Esto en el ámbito medioambiental, con la multiplicidad de normas de distinto origen y rango que pueden afectar a cada finca, variando en función del territorio donde radican puede llevar a un sin sentido, creador de ignorancia y contrario a la seguridad jurídica, de tal forma, que la seguridad jurídica para ser plena no se debe conformar con la publicación, sino que requiere de una publicidad adecuada; así el artículo 129.9 del Tratado de la Unión Europea, bajo la rúbrica de la 'Protección a los consumidores' establece que la Comunidad contribuirá a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores mediante acciones concretas que apoyen y complementen la política llevada a cabo por los Estados miembros a fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores y garantizarles una información adecuada.

A estos efectos aunque hemos visto como el Convenio de Aarhus con carácter general sienta el principio de que no hay que probar ningún interés para acceder a la información, en el caso concreto que ocupa este trabajo, es decir, publicidad de limitaciones medioambientales que afecten a fincas concretas, en aras de la seguridad jurídica, y de la protección de los titulares y derechos inscritos, así como del interés de terceros, entiendo que se ha de acreditar un interés por parte del solicitante, siquiera presunto o indiciario.

2.3.2. Modo de constancia en el Registro de la Propiedad de las situaciones medioambientales

Para que el Registro de la Propiedad pueda publicar las situaciones medioambientales que afectan a las fincas concretas, es preciso que dichas situaciones causen un asiento registral. Este asiento podría ser una inscripción propiamente dicha en combinación con la nota marginal de modificación jurídica y contenido propio (se podría seguir un procedimiento parecido o inspirado en el existente en el Derecho español para las actuaciones urbanísticas, además de contar con el apoyo inexcusable de las denominadas notas de referencia; por estas vías podríamos reflejar y publicar las limitaciones, vinculaciones y servidumbres que afecten a cada finca en el ámbito medioambiental; los derechos que ostente su titular sobre los mismos, vía concesiones y/o licencias administrativas; las medidas

preventivas, sancionadoras o indicativas de inicios de expedientes de diversa índole (penal o administrativo) sin olvidar la importante cuestión del reflejo registral de la evaluación del impacto ambiental, es decir, proyectos de instalaciones, infraestructuras y obras susceptibles de ser sometidos a la evaluación de dicho impacto para la obtención de licencia para su realización; la existencia de licencias o concesiones de derechos así como las autorizaciones para su transferencia, por ejemplo.

De tal modo que una vez inscrita en el Registro la situación medioambiental sobre cada finca concreta nos va a permitir suministrar y obtener por parte del interesado una publicidad completa de la finca, es decir jurídica y económica en todas sus manifestaciones, así como permitir que dichas situaciones ingresen en el tráfico económico, tanto para lo positivo, valor añadido a las fincas generado por la titularidad de derechos o expectativas de derechos de contenido medioambiental que les afecten así como la evidente consecuencia, en su caso, de la posibilidad de constitución de derechos reales de garantía por ese incremento de valor añadido; como para lo negativo, por ejemplo traba de embargo, limitaciones al dominio, a la libre transmisibilidad de las fincas o de sus derechos medioambientales, anotaciones de demanda, etc. En definitiva se convierte la Oficina Registral en un elemento indispensable para coadyuvar a la protección del medio ambiente, para la existencia y efectividad de las medidas cautelares y reparadoras de la legalidad infringida, en su caso, y como una pieza básica y esencial de la gestión medioambiental entendida, como el conjunto de actuaciones y disposiciones necesarias para lograr el mantenimiento de un capital medioambiental suficiente para que la calidad de vida de las personas y el patrimonio natural sean lo más elevados posibles.

2.3.3. La Oficina Registral y la publicidad de su contenido

Nos encontramos ante el fenómeno de la llamada publicidad formal, es decir el medio de permitir a los interesados conocer el contenido del Registro, para lo cual creo que siguiendo el Derecho Hipotecario español, la publicidad de las situaciones medioambientales que afectan a cada finca se puede conseguir, mediante la nota simple informativa y la certificación registral.

Ahora bien, si consideramos que el impacto de las cuestiones medioambientales está produciendo ya y mucho más en un futuro inmediato una alteración del concepto y contenido tradicional del derecho de propiedad, ahondando hasta límites insospechados en su función social, incrementado esto por el carácter, aparentemente irreversible, de la degradación del medio ambiente, y de la extinción de los recursos naturales, lo que hasta épocas recientes se consideraban impercederos; así como imprimiendo limitaciones y controles a dicho derecho, que llegó a ser considerado por los revolucionarios franceses como 'sagrado e inviolable', es preciso que el Registro de la Propiedad no se contente con ser una mera Oficina que informe con publicidad noticia, sino que ha de otorgar una publicidad efecto; la cual podría alcanzar, entre otros extremos, y dentro de la demarcación territorial de cada Registro a:

- Información sobre las infraestructuras de comunicaciones.
- Información sobre los mapas acústicos.
- Información sobre la contaminación de los suelos.
- Información sobre la contaminación de las aguas de baño en las zonas costeras, según la Directiva comunitaria relativa a la calidad de las aguas de baño.
- Información sobre el grado de contaminación de las aguas interiores.
- Información sobre los usos del territorio.
- Información sobre la deforestación.

Dado que nos encontramos ante la apasionante posibilidad de influir en las políticas medioambientales comunitarias hay que lograr que el Registro dada su implantación territorial, la registración por fincas, su incardinación en el medio y utilizando las modernas tecnologías pueda reunir y aglutinar toda la información acerca de las diversas normativas medioambientales que afecten al conjunto de su distrito para dar así una información general, lo que se puede lograr con las adecuadas interconexiones con ayuntamientos y centros catastrales y además una información concreta de actuaciones jurídicas medioambientales que afecten a cada finca tanto a lo positivo como a lo negativo. Incluyéndose aquí todo las cuestiones cartográficas y georeferencias como complemento de la información jurídica y económica suministrada por dicho Registro, lo que además permitiría un intercambio de

información entre los Registros y los ayuntamientos por ejemplo en los cambios de titularidad de fincas como sus correspondientes altas y bajas en las oficinas catastrales, censales, fiscales, etc.

2.3.4. Conclusión

Considero como Va Aguaviva que hay que tratar que en ejecución de las medidas concretas de publicidad e información que incumbe a la administración para garantizar la seguridad jurídica permita que el Registro de la Propiedad sirva como Oficina de Información, con las precisiones que he apuntado, de modo que además de la publicidad que como institución tiene encomendada pueda facilitar de forma diferenciada, información de lo que normativamente afecte 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 las obligaciones, como las sancionadoras, en las que no hubiere lugar a la subrogación.

La seguridad jurídica de los ciudadanos y la seguridad del tráfico demandan una oficina de Información que dé transparencia al mercado.

El Registro de la Propiedad Inmobiliaria como institución territorial independiente y que tiende a proporcionar y garantizar la seguridad debe cumplir dicha función complementando el fin para el que fue creado. Es decir, que la Oficina Registral puede y debe ser considerada como un elemento básico para la adecuada y ordenada gestión del medio ambiente y lograr por esta vía completar el Derecho ambiental, es decir, el conjunto de normas, principios, instituciones, prácticas operativas e ideologías jurídicas que regulen las relaciones entre los sistemas sociales y sus entornos naturales, con un adecuado sistema de publicidad registral, lo que implicaría en la práctica que a las relaciones tradicionales del Derecho ambiental con las principales ramas jurídicas, por ejemplo, civil (responsabilidad extracontractual), penal (delito ecológico), administrativo (licencias y evaluación del impacto ambiental), comunitario (directivas y reglamentos de la Unión Europea sobre medio ambiente) y tributario (canon y ecotasa), se incorpore también el Derecho registral o hipotecario,

no circunscribiendo el campo del Derecho privado, en materia medioambiental, al ámbito de la responsabilidad extracontractual (visión clásica) sino al ámbito de la seguridad jurídica del tráfico y de la publicidad de las situaciones jurídicas medioambientales que afecten a fincas concretas permitiendo la incorporación de aquéllas al tráfico económico.

Todo lo cual se verá reflejado en la llamada imagen ‘ecológica’ que se logra y refuerza mediante mecanismos tales como:

- El desarrollo de acciones de protección del medio ambiente tanto en los procesos de producción como en los productos.
- La publicitación de tales situaciones, vía Registro de la Propiedad y en su ámbito adecuado Registro Mercantil.
- La verificación jurídica de la validez y operatividad de estas acciones.

Es decir, incorporar el Registro de la Propiedad y el Derecho Registral, en la parte adecuada a la legislación ambiental, pieza indispensable de la gestión pública del medio ambiente, consistente en la elaboración de normas relativas a la protección del medio ambiente que establece unos objetivos a cumplir y una serie de medidas para alcanzarlas pero organizándose un sistema completo y eficaz de publicidad frente a terceros de las particulares situaciones medioambientales que afecten a cada finca en concreto, con garantías frente a terceros y utilizando para ello la organización territorial del Registro de la Propiedad y su llevanza por fincas con la debida utilización de infraestructuras tecnológicas que permitan el adecuado control y seguridad jurídica del fenómeno medioambiental, la seguridad del tráfico jurídico y el desarrollo económico.

2.4. Título inscribible

Marta Valls Teixidó y Mercedes Tormo Satonja, Registradoras de la Propiedad

Este apartado del trabajo aborda el tema del aspecto formal de los documentos que deben presentarse, en las oficinas públicas encargadas de la publicidad de las medidas, decisiones y soluciones adoptadas, en relación con las fincas afectadas por una cuestión medioambiental.

De esta forma y tras una breve reseña histórica se establecen las condiciones de

fondo y forma que debe presentar el documento, para garantizar dentro de un sistema de publicidad los derechos tanto de los terceros adquirentes como de los titulares de fincas y todo ello dentro de un respeto al medio ambiente.

Aclaremos que nos limitamos a exponer la cuestión relativa a los títulos o documentos inscribibles sin extendernos al acceso al Registro o más bien a la Oficina Registral de las limitaciones medioambientales que no precisen, conforme a la legalidad vigente, ser practicadas en el asiento de la finca afectada.

Considerando que en las concepciones primitivas del derecho de propiedad, éste se configuraba como ilimitado en cuanto a lo que podría considerarse ‘uso y abuso’ de sus facultades y comparándolo con la situación actual en la que se imponen restricciones y limitaciones a las facultades del dueño del fundo por imperativo, entre otras, de la protección del medio ambiente, sobre la base del principio de sostenibilidad, haciendo compatible el desarrollo económico necesario para que nuestros congéneres y sus descendientes puedan vivir dignamente con respeto de un entorno biofísico adecuado como propugno la Cumbre de Estocolmo de 1972, vemos que el derecho de propiedad ha sufrido una evolución, que lejos de haber quedado estancada, continúa su camino. Así, hemos visto en los anteriores apartados de este trabajo el enorme número de limitaciones o restricciones que sobre el concepto de propiedad en el sentido tradicional es cada vez más conveniente imponer, y cómo nacen en la práctica nuevas figuras impuestas por las necesidades medioambientales, algunas, carentes todavía de regulación jurídica.

Admitida la utilidad que para todos tiene la constancia en el Registro de la Propiedad inmobiliaria de determinadas decisiones medioambientales, se hace necesario estudiar a través de que documento dichas decisiones pueden tener acceso a este Registro. Dada la tendencia a imponer cada vez más limitaciones o prohibiciones sobre el derecho de propiedad, podemos llegar a pensar en dos fases en esta evolución, que reflejaran de manera distinta el acceso al Registro de las limitaciones impuestas. En este sentido cabe distinguir dependiendo del estado o fase de desarrollo de los países:

Fase actual: Estados en fase de desarrollo, en la que la mayor parte de la legislación

impone limitaciones y prohibiciones en el modo de usar del derecho de propiedad pero se mantiene el principio de que, en general, se permiten toda clase de inmisiones e interacciones sobre el medio ambiente salvo las que estén expresamente prohibidas o sobrepasen el nivel de sostenibilidad o uso racional establecido.

Fase futura: Estados en los que el nivel de evolución legislativa ha llegado a declarar como prohibidas o no permitidas TODO tipo de interacciones (salvo respirar y otras que puedan considerarse elementales) en el medio ambiente, considerando éste el agua, aire y suelo como bienes cuya titularidad corresponde al Estado en representación de todos los ciudadanos, estando permitido el uso o interacción en el medio ambiente a través de un título o autorización específica para un acto específico y concreto.

En los Estados en fase de desarrollo o fase actual pueden considerarse incluidos todos los Estados de nuestro ámbito (UE) los cuales se preocupan por la cuestión medioambiental ya de una manera muy específica desde la aprobación del Acta Única Europea de 17 y 28 de febrero de 1986 y Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht. Debido al gran número de formas, maneras y procedimientos en los que las limitaciones u obligaciones medioambientales pueden venir impuestas encontraremos una diversidad de titulación, que a grandes rasgos puede agruparse de la siguiente forma:

2.4.1. Titulación administrativa

(a) **Certificación o resolución administrativa** expedida por el órgano competente para establecer determinadas prohibiciones absolutas de emisión, uso o cualquier otra limitación, sobre una zona determinada (por ejemplo, por hallarse enclavada en zona de parque natural o de especial protección). El órgano competente en materia de la Unión Europea será la Comisión encargada de la ejecución de medio ambiente que será la Dirección General XI, aunque existen direcciones especiales en agricultura, energía y transportes, y sin perjuicio de las competencias que los estados miembros puedan asumir directamente.

El órgano de la CEE o estatal competente para iniciar el proceso y delimitar e imponer sobre una zona restricciones, limitaciones o cargas determinadas por

razones medioambientales deberá sujetarse a un procedimiento que las legislaciones deben regular esmeradamente en el que deberán ser citados los titulares de todas las fincas afectadas así como los de los derechos reales que recaigan sobre las mismas, comunicando a los mismos las limitaciones o prohibiciones que se derivaran del procedimiento que se sigue y que se van a imponer sobre sus propiedades. Resultado de este procedimiento se obtendrá una resolución en la que deberá constar la descripción de la finca o fincas afectadas, que se ha citado al titular registral del dominio y demás derechos reales, y deberán contenerse de forma clara las limitaciones o prohibiciones que se imponen por razones medioambientales en el uso de la finca. La propia resolución o en su caso una certificación de la misma relativa a una o varias fincas afectadas será el título inscribible. Se hará constar en el Registro por medio de una inscripción y constituiría una carga de la misma finca.

(b) **Resolución administrativa a modo de ‘concesión’ o autorización** si afectan al dominio convencional de las aguas o terrenos estatales, o atmósfera, y en la que la administración debe velar por el cumplimiento de las condiciones de la concesión, imponiendo multas y sanciones y estableciendo la obligación de resarcimiento de daños.

El procedimiento se iniciará a solicitud del interesado y en la concesión o autorización, se autorizará o concederá al titular de una finca determinada el derecho a emitir o lanzar a la atmósfera o medio ambiente en general determinadas cantidades de productos, ruidos, etc., que sobrepasan el umbral racional o sostenible que se considera permitido a todos en general. El Derecho, o las facultades concedidas, irá necesariamente ligado a la finca, de tal manera que, si bien puede ser un derecho independiente o transmisible, siempre recaerá sobre una finca concreta (por ejemplo, por su situación en un polígono industrial) y derivará de la misma como facultad del dominio.

Se tratará de un título administrativo expedido por la autoridad competente según la legislación de cada país en la

que se hará constar la descripción de la finca y los derechos que se conceden. Si es una concesión, se hará constar en el Registro a modo de inscripción, y se reflejarán todas las condiciones impuestas en la resolución administrativa. Si es una autorización se hará constar por nota al margen de la finca. No tendrá la consideración de carga sino más bien de derecho añadido o facultad que puede desmembrarse del dominio y que puede tener una vida independiente del dominio de la finca, y por tanto transmisible, como veremos después.

(c) **Licencias** expedidas por la administración, a solicitud del titular, para realizar aquellos actos que la legislación de los estados quiere someter a la obtención de la propia licencia, por ejemplo construcción de fábricas, granjas, plantaciones, talas, construcciones de autopistas, etc. En todas ellas pueden establecerse determinadas condiciones que debe cumplir la actuación que se autoriza con respecto al medio ambiente y con relación a la finca que afecta. Dichas condiciones la mayor parte de las veces vendrán impuestas como resultado del estudio de impacto ambiental que con carácter previo a la concesión de la licencia es obligatorio realizar. En este caso el Órgano encargado de evaluar el impacto ambiental puede exigir que, como requisito previo a la concesión de la licencia, se hagan constar en el Registro determinadas condiciones ineludibles para la concesión, o bien exigir que se incorporen las condiciones u obligaciones impuestas al cuerpo de la licencia. Se admitirían a inscripción tanto la licencia propiamente dicha como la resolución del órgano encargado de evaluar el impacto medioambiental, que exige la constancia como requisito previo. La descripción de la finca y la enumeración detallada de las limitaciones u obligaciones impuestas al titular y que afecten directamente a la finca son requisitos ineludibles del título. Se harán constar por nota marginal en virtud del documento administrativo expedido por delegación del órgano de la comunidad o por el organismo del Estado competente

(d) **Documento administrativo otorgante de una subvención** para determinada

actividad que al mismo tiempo imponga obligaciones al dueño de la finca respecto a actividades que pueden o no realizarse en una finca y que por tanto pueden configurarse como limitaciones del dominio. Por ejemplo las ayudas a industrias antiguas para su renovación ambiental pueden consistir en subvenciones a fondo perdido, desgravaciones fiscales o condiciones en préstamos cualificados. Constaría por nota al margen y sería una carga para la finca, de tal modo que cualquier adquirente posterior de la finca sabría que la misma se halla afecta al cumplimiento de las obligaciones que se le impusieron al obtener la subvención o beneficio, de tal manera que el incumplimiento de las mismas podría dar lugar a la pérdida de las subvenciones o beneficios y al derecho a la administración a restituirse de las cantidades entregadas o reposición de la finca a su anterior situación, con cargo a la misma finca.

(e) Hacer referencia a la contratación de **seguros obligatorios** para paliar la responsabilidad civil por las inmisiones en medio ambiente y la posibilidad de exigir su constitución con carácter previo y como requisito para otorgar una concesión y subordinado a ella su posterior inscripción en el Registro. En este caso la acreditación de la constitución del seguro a través de una certificación expedida por la entidad aseguradora, sería documento complementario para la posterior inscripción del título de la concesión.

(f) En caso de expropiación forzosa se practicara la inscripción en virtud de la **certificación administrativa de expropiación** en la que consten debidamente explicados los trámites del procedimiento seguido para la misma, que no tiene porque separarse de los actualmente regulados en las legislaciones de cada Estado. Únicamente habrá que añadir a estas legislaciones una 'causa de expropiación' más, cual es la derivada del medio ambiente, y que puede fundamentarse en dos razones:

Primera: como sanción, expropiando la finca infractora de las medidas medioambientales, en procedimiento seguido contra el titular registral de las

fincas y en su caso con la correspondiente indemnización.

Segunda: la expropiación cabe entenderla también en aquellos casos que por utilidad pública las autoridades decreten como necesaria la expropiación de determinadas zonas, suelos (terreno físico, o derecho a inmisiones o vertidos sobre él), o zonas de la atmósfera, que quieren excluir de todo fluido o vertido para establecer una especial protección. Se regulará en estos casos un procedimiento en el que deberá ser citado necesariamente el titular de la finca objeto de la expropiación y si se trata de expropiar derechos de emisión, además de su titular, el titular de la finca sobre la que recaen directamente si fuere distinto, así como la de los colindantes, a los que de manera indirecta puede afectar. La legislación deberá establecer los casos en que procederá el pago de un justiprecio. Como resultado de este proceso se expedirá una certificación por la administración actuante en la que se describirán las circunstancias esenciales del procedimiento, especialmente citación de titulares y cargas de las fincas así como la declaración de la necesidad de expropiación y pago del justiprecio en su caso.

- (g) En caso de infracciones el Registro será también un instrumento de publicidad mediante la publicación de **la sanción o multa por nota marginal** si se concreta sobre una finca o por publicación de la medida de garantía constituida para asegurar su cumplimiento.

El título inscribible será igualmente la resolución que imponga la sanción en la que deberá acreditarse el trámite seguido, para evitar siempre la indefensión de los titulares.

- (h) Señalar la posibilidad, en zonas de atmósfera contaminada, de hacer constar **la declaración de suelo contaminado por nota al margen de la finca** afectada en virtud de la certificación administrativa que así lo declare y que servirá de publicidad para posibles adquirentes posteriores de la finca.
- (i) En aquellos supuestos en que la administración inicie un expediente en relación con una finca para determinar si en ella se cumplen las medidas

medioambientales que se le exijan, bien por haber obtenido con anterioridad una concesión, licencia o autorización, o bien por desarrollar en ella actividades necesitadas de algún tipo de autorización o permiso sin haberlo obtenido, debe poder tener acceso al Registro un mandamiento expedido por el órgano actuante, en el que se solicite que se haga constar en la finca una anotación preventiva de haberse iniciado un expediente. Dichas anotaciones preventivas deben regularse con un plazo de caducidad, que podría ser el de cuatro años, de la legislación española, o uno más breve, por cuanto los procesos medioambientales deben ser resueltos en un plazo más breve si queremos que sean realmente eficaces en la práctica. De nada sirve obtener una garantía de ejecución jurídica si en la práctica el daño causado puede ser con el tiempo irreparable.

En todo caso el documento administrativo debe venir expedido por el órgano competente, bien sea de la Comunidad Europea o del Estado. Posiblemente en este aspecto, dado que el derecho ambiental se interrelaciona entre diversas materias o disciplinas del derecho es deseable una clarificación en las legislaciones y sería conveniente que en las diversas regulaciones de los procedimientos a seguir se fijara con absoluta claridad el órgano competente en cada caso.

La Comunidad Europea tiene competencias desde sus órganos en los espacios supranacionales protegidos que la aproximan a soluciones de tipo federativo. Frente al Parlamento cuyas competencias decisorias son reducidas, el Consejo es en realidad el órgano normativo superior y a él corresponden adoptar las decisiones pragmáticas y medidas medioambientales, al estar integrado por los representantes de los Estados miembros.

Los distintos Estados adaptarán las directivas y las comunidades autónomas aplicarán los reglamentos directamente.

2.4.2. Documentos suscritos por los particulares con las formalidades exigidas por la legislación de cada Estado miembro

Son numerosos los actos que los particulares pueden hacer constar en un documento auténtico, relacionados con el medio ambiente. Además cabría hacer en este

apartado una breve mención al principio de autonomía de la voluntad. La práctica puede llevarnos al nacimiento de figuras que pretenden conseguir los objetivos fijados por la legislación medioambiental, por vías lícitas pero no reguladas jurídicamente todavía. Tiene en este campo gran importancia la calificación que de estos documentos hagan los Registradores para ajustar su contenido al espíritu del derecho medioambiental en los supuestos todavía no regulados. Le corresponderá al derecho medioambiental el control y posterior definición de las nuevas figuras que vayan apareciendo, así como el establecimiento de lo que puede ser objeto de tráfico jurídico lícito, pues no cabe duda que las facultades dominicales que se consideraban hasta hoy integrantes e inseparables del dominio pueden empezar a desmembrarse, y habrá que determinar cuales de ellas pueden efectivamente ser objeto independiente de tráfico. Con las coordenadas actuales podemos citar a título de ejemplo:

- Documento por virtud del cual un determinado propietario renuncia a realizar en una finca determinadas inmisiones, en beneficio de otras, de tal manera que en este caso funcionaria como una restricción impuesta por el propio dueño de la finca a sus facultades dominicales, a modo de servidumbre.
- También, dentro de esta categoría es necesario hacer referencia a lo que en medios norteamericanos se ha llamado 'venta de licencias para contaminar', recogidas en la ley de protección atmosférica denominada Clean Air Act en su versión de octubre de 1990, para aquellos casos en que una industria disminuye su carga contaminante por la modernización de su tecnología o por otras causas, manteniéndose constante el límite máximo de asimilación cualitativo en la zona pudiendo vender el exceso resultante. Para ello son utilizables los denominados bancos de contaminación 'que facilitan las transacciones que permiten la incorporación de nuevas industrias en la zona'.
- También se permiten otras practicas como ampliar la contaminación aprovechando cuotas no dispuestas (como las transferencias de aprovechamiento urbanístico).

Documento otorgado por los titulares de varias fincas en las que se establecen lazos de vinculación entre las mismas para obtener una zona que reúna determinadas características para con posterioridad poder obtener licencias para determinadas actividades o bien para preservarlas de las mismas. Por ejemplo el propietario de una explotación agrícola consigue vincular el espacio medioambiental de las fincas colindantes para que así la carga de residuos de su explotación pueda superar los límites que tendría con su sola finca. O el titular de un camping vincula la biosfera de las fincas colindantes al objeto de protegerlas de inmisiones a los efectos de poder establecer un parque de animales protegidos, que será atractivo adicional para su negocio.

El documento deberá ser otorgado por el titular o titulares de las fincas, con las formalidades exigidas por la legislación de cada Estado, y que lo sean de las fincas sobre las que se distribuya el aprovechamiento o que resulten afectadas por la transmisión, así como por los titulares de los derechos inscritos o anotados sobre las mismas y que resulten afectados por la transferencia. La transmisión se hará constar en el folio de la finca que se beneficia de la transferencia y se expresara por nota marginal en la finca que lo cede.

No creemos necesario hacer mención aquí a los contratos comúnmente admitidos, como los de constitución de hipoteca en garantía del cumplimiento de obligaciones, en este caso medioambientales, y en especial la hipoteca unilateral, o los contratos de permuta, cesión o venta, los cuales mientras tengan un objeto de tráfico lícito en nada se apartan de la regulación actualmente admitida.

2.4.3. Documento judicial

La importancia del ámbito judicial surge debido a la internacionalización que se produce con claridad en la llamada 'contaminación transfronteriza', es decir, aquella que teniendo su origen en el territorio de un Estado proyecta sus efectos más allá de éste, se producen situaciones que afecta a la jurisdicción de más de un Estado. El mismo efecto pero de signo contrario se produce en los supuestos de 'exportación de la contaminación', cuando se produce el trasvase de las propias fuentes o riesgos de contaminación más allá de la jurisdicción nacional, cuyas consecuencias negativas fueron ya recogidas en el artículo 130 R del

Tratado de la Comunidad Europea. Artículo éste que recoge también la necesidad de elaborar una política de medio ambiente que respete las condiciones del mismo en las distintas regiones de la comunidad, evitando así los denominados 'paraísos de la contaminación', que se producen cuando por una desigualdad en las exigencias legislativas de algún Estado miembro en materia medioambiental, de lugar a una situación desventajosa para las empresas nacionales frente a los productos de otros Estados menos exigentes.

Una vez sentada la internacionalización de un conflicto debemos señalar que la jurisprudencia internacional, es decir, la que es obra de los tribunales judiciales o arbitrales, en el Derecho internacional del medio ambiente es relativamente escasa, aunque en los últimos tiempos se ha producido un crecimiento. Esta evolución pasa de un laudo arbitral de la jurisdicción de Trail de 1941 a la creación el 19 de julio de 1993 de una sala Especial permanente para las cuestiones de medio ambiente en el Tribunal Internacional de Justicia.

Hoy por hoy la función de control medioambiental se realiza a través de los Estados partes en los Convenios que regulan los diversos sectores de la protección del medio ambiente.

En algunas ocasiones ciertas funciones relativas al control de la aplicación de las normas internacionales sobre protección del medio ambiente podrían realizarse a través de organizaciones internacionales competentes, que en el caso de la Comunidad Europea cuentan con un respaldo judicial donde el tribunal de justicia comunitaria ha dictado ya una nutrida jurisprudencia y lo mismo cabe decir en el ámbito del Consejo de Europa en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Mientras esta evolución se consolida, se han llevado a cabo otros esfuerzos encaminados a crear un tribunal internacional del medio ambiente en el marco de las Naciones Unidas. Solo cuando el Tribunal Internacional del medio ambiente en el ámbito de la CEE esté totalmente desarrollado se podrá hablar de un control eficaz del cumplimiento de las medidas medioambientales y mediante la publicidad de sus resoluciones a través de instrumentos como el Registro de la Propiedad conseguir su finalidad coercitiva.

Así, pueden hacerse constar en el Registro aquellas resoluciones judiciales firmes que contengan un sanción en materia medioambiental, o que imponga limitaciones a una finca determinada. Hecho constar en el Registro de la Propiedad evitará que los terceros adquirentes puedan alegar desconocimiento de la sanción impuesta.

Se hará constar por nota marginal, o inscripción en aquellos supuestos en que se impongan prohibiciones de hacer, y serán una carga de la finca.

Evidentemente en el ámbito judicial tienen gran importancia los mandamientos de embargo para hacer efectivas deudas medioambientales, cumpliendo con los requisitos ya establecidos actualmente para cualquier procedimiento de ejecución, es decir, procedimiento seguido contra el titular registral, requerimiento de pago, y posterior embargo, el cual se anota en el Registro en virtud de mandamiento que expide la autoridad judicial.

En definitiva el documento judicial vendría constituido por una resolución firme, dictada en procedimiento dirigido contra el titular de la finca sobre la que hay que hacer constar las prohibiciones, limitaciones o sanciones de naturaleza real.

En el segundo caso, futurible de momento, partimos de la base de que, salvo los usos esenciales toda inmisión en la atmósfera agua o suelo esta excluida de las facultades dominicales por disposición legal. Quedan pues los elementos sobre los que recae el derecho medioambiental (suelo, aire, agua) bajo la protección del Estado y como tal configurados como bien de dominio público. En estos casos no se podría llegar a disfrutar del derecho a interactuar sobre el medio ambiente más que por concesión administrativa.

Habría que establecer en primer lugar un derecho transitorio hasta llegar a esta fase, y respetar en principio lo que constituirían derechos adquiridos, previa su oportuna justificación, lo cual podría hacerse a través de

- Acta notarial acreditativa de los extremos que la legislación en cada caso fije para respetar el derecho adquirido determinado. En este caso dicha acta podría hacerse constar en el Registro, o bien sobre la finca sobre la que recae, o si la

legislación lo configura como una concesión obtenida vía Derecho adquirido, podría hacerse constar en el Registro como finca o derecho independiente.

- También en este caso se podría acreditar el derecho adquirido a través de una resolución administrativa, que, previa comprobación de los diversos expedientes o autorizaciones, o relaciones que un individuo determinado ha tenido con la administración se llegare a probar que realmente ha adquirido un derecho y las condiciones del mismo. El acceso al Registro sería a través de una certificación de la administración competente en la que constara la extensión del derecho y las fincas sobre las que recae.

Respetados los derechos adquiridos, habría que distinguir:

Usos habituales y necesarios para el desarrollo elemental de la vida humana, como por ejemplo las chimeneas de calefacción cuya simple autorización o permiso se concedería de forma automática, con sus límites predeterminados, al conceder por ejemplo la licencia de edificación.

Para todos aquellos usos que se catalogaran como no necesarios o elementales habría que obtener el consiguiente título administrativo de concesión, obtenida en un procedimiento especialmente establecido en la legislación, la cual regulara el acceso de la misma al Registro, bien como cualidad o gravamen sobre una finca o bien como derecho independiente.

Si bien esta fase puede parecer lejana, pensemos que probablemente no todos a la vez, pero sí alguno de los elementos que componen el medio ambiente puede ser objeto de esa declaración de considerarse de dominio público estatal y por tanto solo poder usarse a través de concesión. Pensemos en el caso de las aguas en España.

Por último, deberíamos hacer una referencia a los medios para hacer constar en estos Registros la extinción o cumplimiento de las medidas, limitaciones o condiciones establecidas. Estos podrían ir desde establecer un plazo de caducidad, transcurrido el cual se cancelarían por nota marginal, o bien exigir una resolución administrativa del mismo órgano que impuso las limitaciones o condiciones y que justifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en cada caso, o

bien un documento suscrito por los particulares en que de común acuerdo dejen sin efecto pactos antes establecidos, y en todo caso, la resolución judicial firme que decrete la cancelación de las limitaciones, condiciones o pactos establecidos.

Conclusión

En definitiva, y como conclusión, creemos que la filosofía general de las legislaciones, bien de la Unión Europea, bien de los estados miembros, debe encaminarse a hacer constar en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria las diversas decisiones medioambientales, pero no todas ellas, sino únicamente aquellas que recaen directamente sobre una finca y que tienen una trascendencia para terceros por implicar de alguna manera una minoración o aumento de valor de mercado de la finca por razón de las obligaciones limitaciones o sanciones impuestas a la misma. No debemos tampoco convertir nuestros Registros en un conglomerado de informaciones que no tengan verdadera trascendencia. Se trata de incorporar al Registro únicamente la información que sea útil y además de la forma más clara posible y con una duración determinada según los casos para facilitar su cancelación.

En general la titulación, tanto administrativa como judicial, que debe tener acceso al Registro debe ser el resultado de haberse observado correctamente un procedimiento establecido por el legislador con garantías suficientes para todos los titulares afectados. El cumplimiento de todos los requisitos esenciales debe poder ser materia de calificación por el registrador en aquellos países en que los Registros no tienen un carácter puramente administrativo.

Los documentos otorgados por los particulares y que sean inscribibles deben sujetarse en principio a las normas generales de la contratación de cada país, siendo objeto de calificación todos aquellos aspectos que lo son ahora, así como especialmente el objeto de tráfico, ya que como hemos dicho antes tratándose de una materia en desarrollo, la autonomía de la voluntad de las partes puede crear figuras no pensadas todavía por el legislador, y donde se reflejará la gran importancia de tener al frente de los Registros personas jurídicamente capacitadas.

En todos estos supuestos los documentos podrán ser incorporados a un soporte físico

de papel o bien a un soporte electrónico. Así tanto los documentos judiciales, como los administrativos y los suscritos por los particulares podrán tener acceso al Registro por vía telemática, siempre que reúnan los

requisitos de procedencia e integridad del documento, que las legislaciones establezcan y siempre dentro del marco de la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999.

3. El registro de la propiedad como medio de garantía de las sanciones en medio ambiente

Luis Alfredo Suárez Arias, Registrador de la Propiedad

Resumen

La colaboración de los registradores de la propiedad puede ser especialmente eficaz en materia de restauración del orden ecológico alterado por actuaciones ilegales.

La información registral debe incluir tanto la obligación de restaurar (sus medios y plazos), como la imposición de sanciones económicas a quienes contaminan, y garantizar su cumplimiento.

La labor de ‘policía’ (de vigilancia o control de la aplicación de la normativa legal imperativa) es una de las actuaciones clásicas de los Registros de la Propiedad, donde pueden aportar una larga experiencia de actuación eficaz y contrastada. Es conocida, en este sentido, la adecuación de la institución registral para la colaboración en la exigencia de cumplimiento de las normas urbanísticas y agrarias.

Tanto las disposiciones legales en materia agraria como urbanística —y registral— tienen como base de actuación el territorio. La protección de la legalidad en materia de usos del suelo, tanto rústico como urbano, es una labor compleja en la que intervienen las autoridades administrativas, en la labor de policía propiamente dicha, mediante la inspección física del territorio y, en su caso, la imposición de las sanciones que correspondan; y en la que también colaboran otras instituciones públicas, como los Registros de la Propiedad.

La utilidad de los Registros de la Propiedad en esta labor de policía reside fundamentalmente en que son órganos de **información permanente**. La publicidad que proporcionan los Registros respecto de las actuaciones administrativas de policía son el modo más eficaz de que éstas sean conocidas por todos, mediante un acceso fácil y rápido, de una forma ininterrumpida en el tiempo.

Puede conocerse así, tanto por los particulares como por todas las

administraciones públicas interesadas, en cada momento y prácticamente en tiempo real el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones legales a que están sujetos los titulares de derechos sobre el territorio. También informa el Registro de las sanciones económicas impuestas y garantiza su cobro.

Todo lo expuesto, como es lógico, produce en los afectados un efecto disuasorio, que estimula el **cumplimiento voluntario** de las obligaciones legales.

La oportunidad de trasladar esta eficaz experiencia al ámbito de la legislación medioambiental debe aprovecharse ineludiblemente. No solo pueden colaborar los Registros de la Propiedad en la labor de ‘policía territorial’ en el estricto ámbito de la información sobre medidas sancionadoras impuestas por incumplimiento de deberes legales de conservación medioambiental, o de garantía por la imposición de sanciones económicas o del establecimiento de indemnizaciones: la colaboración debe, y puede, abarcar todo el amplio abanico de actuaciones que impliquen **la restauración** del equilibrio ecológico alterado, concepto que veremos es mucho más amplio que el exclusivamente sancionador.

No olvidamos que la labor preventiva, aquella que impide la realización de un perjuicio ecológico, debe primar sobre esta labor de restauración, o curativa, del daño ya hecho; pero resaltamos la eficacia disuasoria que la publicidad-información tiene sobre futuros incumplimientos: al contaminador conocido le resultará más difícil volver a lesionar el medio ambiente; tendrá dificultades para su acceso al crédito y para obtener un buen precio por su inmueble; sufrirá descrédito social. En definitiva, la posibilidad de conocimiento por la sociedad, con carácter permanente y accesible, de los incumplimientos de obligaciones ecológicas, disminuirá su número e importancia en un plazo de tiempo relativamente breve.

Requisitos

La publicidad en los Registros de la Propiedad de las medidas restauradoras de la legalidad ecológica precisa, fundamentalmente, de dos requisitos:

1. **Infracción medioambiental localizable en el territorio:** Siendo los Registros de la Propiedad oficinas territoriales es preciso la identificación de la porción de territorio a que el ilícito ecológico afecta.

Este requisito es de fácil cumplimiento: si tenemos en cuenta que la información registral se extiende al suelo, subsuelo y a las aguas continentales (tampoco habría mucha dificultad en extender la publicidad al aire o atmósfera, en conexión o no con el suelo subyacente), la conexión con el territorio de los incumplimientos ecológicos puede hacerse tanto por la delimitación del **territorio afectado** —suelo, subsuelo o vuelo— como por la localización territorial de la **fuerza de emisión contaminante**. A modo de ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivos, suele ser fácilmente identificable en el territorio el origen de las emisiones contaminantes atmosféricas (chimeneas, escapes), de contaminación de acuíferos, de emisiones radioeléctricas, sonoras, lumínicas, etc., como también es fácil fijar territorialmente el uso de contaminantes en la agricultura o la minería o la tala abusiva de bosques.

En todos los casos, la información del incumplimiento se daría en conexión con el territorio causante del ilícito ambiental, o afectado por el mismo, y sin perjuicio de poder darse también información nominal de las personas sujetas a expedientes ecológicos, cuando esa información se considere necesaria por la legislación nacional correspondiente.

2. **Derecho a defensa del posible infractor:** Un segundo requisito imprescindible de la publicación en los Registros de la Propiedad de la adopción de medidas de restauración de la legalidad ecológica, es la constancia en el expediente administrativo o judicial de que el titular registral afectado ha tenido oportunidad de hacerse oír en el procedimiento, como medio de asegurar el derecho a la defensa reconocido en todos los ordenamientos de la Unión Europea.

Objeto de la información registral

La labor protectora del Registro de la Propiedad debe extenderse tanto a los procedimientos administrativos como a los jurisdiccionales; y tanto a los procedimientos iniciados por las autoridades públicas como a los instados por los particulares, cuando la legislación nacional les reconozca esta facultad.

1. Expedientes administrativos:

(a) Fase inicial: los expedientes administrativos tendentes a sancionar los ilícitos ecológicos pueden ser objeto de registración desde su inicio o incoación. La publicidad de la incoación del procedimiento es probablemente una de las más eficaces medidas cautelares que el ordenamiento puede adoptar: el conocimiento por la generalidad de los afectados de la existencia de un expediente restaurador de la legalidad medioambiental asegura el cumplimiento de la resolución que ponga fin al expediente, dificulta la comisión de nuevos ilícitos, alerta a los propietarios de otros territorios próximos. Contribuye, en fin, a una mayor eficacia de la medida de restauración de la legalidad que definitivamente se adopte.

Esta publicidad podría extenderse no sólo a la incoación del expediente y a la adopción de medidas cautelares concretas (suspensión temporal de las actividades que puedan resultar lesivas al medio ambiente), sino a los trámites esenciales del procedimiento, cuyo conocimiento público se considere útil.

(b) Fase final o de resolución del expediente administrativo: el conocimiento general que puede dar el Registro de la Propiedad de la resolución definitiva del expediente administrativo, cuando de él resulte la comisión de un ilícito medioambiental y su sanción, es imprescindible.

Esta información es independiente de la de incoación del expediente, y puede darse aunque no se hubiere publicado aquélla, por cualquier causa.

La relación detallada de todas las actuaciones a que puede dar lugar el cumplimiento de una resolución administrativa en materia ecológica excede de los límites de este trabajo y puede variar por razones de oportunidad legislativa y de especialidad de cada ordenamiento nacional. Por ello, y a

modo de ejemplo, examinaremos las más importantes.

De la resolución del expediente administrativo puede resultar bien una obligación de restaurar la situación alterada por la contaminación al momento anterior a la comisión de la actividad ilegal, bien una obligación de indemnizar los daños causados (cuando la restauración no sea posible), bien una sanción económica. También cabe la posibilidad de combinar varias de estas medidas. Si lo que resultara de la finalización del expediente es la inexistencia de actividad ilegal, 'limpiaríamos' el historial del territorio con la cancelación de la publicidad de la incoación del expediente que en su momento registráramos.

Publicidad de la obligación de restaurar el daño ecológico causado: el Registro de la Propiedad dará información de la resolución de los expedientes administrativos que impongan obligaciones de hacer al infractor medioambiental (o de la realización subsidiaria, y a su costa, de estas actividades por la administración competente, a falta de cumplimiento voluntario por el obligado).

También dará publicidad de las prohibiciones establecidas en una resolución, que impliquen la abstención u obligación de no hacer determinadas actividades que se consideren nocivas, o que restrinjan tales actividades a los límites de lo considerado tolerable por el legislador (en multitud de campos: talas abusivas de bosques, cultivos prohibidos o restringidos, utilización de fertilizantes, contaminación sonora, lumínica, radioeléctrica, de vertidos en acuíferos, de basuras y desechos, de contaminación atmosférica, etc.).

Publicidad de las sanciones económicas: en esta materia la publicidad-información derivada del Registro de la Propiedad cumple una doble función: no sólo de posibilidad de conocimiento por la población en general, sino también de garantía jurídica del cobro de las cantidades debidas.

Dentro de este apartado comprendemos las sanciones propiamente dichas (las multas impuestas por las autoridades en su labor de policía) y también las indemnizaciones que deba satisfacer el infractor, sujeto al principio más amplio de que 'quien contamina paga'.

Debemos resaltar que en su función de publicidad-garantía la resolución administrativa puede afectar no sólo al territorio donde se localiza el ilícito ecológico, sino a cualquier propiedad del sujeto infractor (del cumplimiento de las sanciones o indemnizaciones debería responder el infractor con la garantía de cualquier bien o derecho de valor económico que tuviere dentro de la Unión Europea).

También se incluye dentro de este apartado de sanciones publicables la posibilidad establecida en algunas legislaciones nacionales de **expropiación-sanción** o privación forzosa de los bienes al infractor medioambiental que persista en el incumplimiento.

2. Actuación de los particulares perjudicados:

El cumplimiento por las legislaciones nacionales europeas del principio 10 de la Declaración de Río, sobre acceso efectivo por los particulares a los procedimientos judiciales y administrativos en materia medioambiental, está generalizado.

Este acceso puede realizarse por diversas vías, y todas ellas pueden ser objeto de información general a través de los Registros de la Propiedad:

- Denuncia: los particulares pueden dirigirse a la administración pública competente poniendo en su conocimiento la realización de una actividad ilegal y solicitando su actuación. Su publicidad registral se dará como la de cualquier expediente administrativo, sin que sea necesaria la constancia registral de que el origen del expediente proviene de denuncia.
- Acción pública: reconocida por muchos ordenamientos nacionales a asociaciones privadas o a un número mínimo de personas que pretendan defender un interés general. También pueden ser objeto de la publicidad registral, por orden de la autoridad judicial competente.
- Procedimientos jurisdiccionales de iniciativa privada: en el sentido en que ahora hablamos, es la posibilidad de acceso de los sujetos privados a los Tribunales para proteger sus derechos frente a una actuación, pública o privada, que atente contra sus derechos ecológicos.

Frente a la actuación ilícita de otra persona particular, los sujetos lesionados podrán interponer todas aquellas acciones legales que tiendan a la restauración de la legalidad medioambiental infringida o a la indemnización de los perjuicios sufridos. La publicidad registral en estos casos debe extenderse, de forma análoga a como hemos visto en los expedientes administrativos, tanto al momento de la presentación de la demanda judicial correspondiente, como a la publicidad de la sentencia recaída, o al establecimiento de las garantías que el Juez estime necesarias para el cumplimiento de la misma o para la indemnización económica que hubiera podido fijarse.

También puede el particular oponerse a aquellas actuaciones de las administraciones públicas que vulneren sus derechos a la protección medioambiental. Las legislaciones nacionales reconocen a los afectados legitimación activa para interponer recursos administrativos y jurisdiccionales frente a aquellas autorizaciones y licencias que menoscaben sus derechos ecológicos. De estos recursos y demandas también puede darse publicidad en los Registros de la Propiedad, para conocimiento general.

Conclusiones

La conexión de los Registros de la Propiedad con la protección medioambiental y la defensa del cumplimiento de la legislación ecológica tiene uno de sus aspectos fundamentales en la publicidad de las

medidas restauradoras y sancionadoras del orden ambiental alterado.

La publicidad y la información que dan los Registros de la Propiedad pueden abarcar todos los aspectos implicados en la restauración del equilibrio medioambiental que tenga relación con el territorio de uno o varios de los Estados miembros. Hemos visto que la gran mayoría de los desequilibrios ecológicos están relacionados o son localizables en el territorio.

La información proporcionada por los Registros de la Propiedad tiene, al menos, una doble eficacia: publicada registralmente la incoación de un expediente administrativo, o su resolución, o la presentación de una demanda por un sujeto privado, todos tienen la posibilidad de conocer su existencia, y nadie podrá alegar ignorancia. El cumplimiento de la resolución recaída tiene así muchas mayores posibilidades de llevarse a término.

En un segundo sentido, la publicidad registral sirve de garantía al cumplimiento, voluntario o forzoso, de las resoluciones judiciales o administrativas que impongan sanciones económicas o establezcan indemnizaciones de daños.

Una eficaz gestión de la política ecológica de sanciones no debe prescindir de las oportunidades que le proporciona una institución territorial como los Registros de la Propiedad.

4. La oficina registral y la información medioambiental

4.1. El registro de la propiedad como oficina de información medioambiental

Antonio Giner, Registrador de la Propiedad

El Registro de la Propiedad, como institución creada por los Estados para garantizar la seguridad jurídica en las transmisiones de inmuebles, se organiza mediante una red de oficinas. Las características de las mismas son esencialmente:

- son oficinas públicas, en su doble afección: dependen de la administración y están abiertas al público;
- están organizadas territorialmente, y con una conexión importante al territorio de su demarcación;
- tienen una conexión directa con las diferentes administraciones públicas;
- tienen cierta conexión intereuropea;
- están dotadas de medios técnicos avanzados;
- están cercanas a los ciudadanos;
- están servidas por ciudadanos de elevada cualificación jurídica.

Las anteriores características han facilitado que las administraciones públicas hayan utilizado estas oficinas para otras funciones, además de su función principal: funciones tributarias, de protección e información a los consumidores, urbanísticas, penales, etc.

La propuestas que defendemos consiste en utilizar las mismas como oficinas de información medioambiental: aprovecharemos estas oficinas ya existentes para lograr cumplir uno de los principios básicos de toda política medioambiental: el derecho al acceso a la información. No se trata sólo de lograr una conexión con el Registro de la Propiedad de todas aquellas actividades medioambientales que supongan la modificación física o jurídica de los inmuebles sino de informar en sentido amplio. Los Registros europeos pueden convertirse en auténticos escaparates de las políticas seguidas por las entidades públicas con competencias medioambientales. En el trabajo se insinúan algunas manifestaciones posibles de esta nueva faceta, pero queremos

destacar su carácter abierto: convirtiendo los Registros en oficinas medioambientales los poderes públicos podrán utilizarlos en todo aquello que crean conveniente para una mayor difusión de la información medioambiental.

4.1.1. Introducción

El Registro de la Propiedad es una institución cuyo origen se debe fundamentalmente a la necesidad de proporcionar al mercado inmobiliario un instrumento de seguridad jurídica. Con antecedentes que se remontan al antiguo Egipto o la Grecia clásica, la institución registral moderna se desarrolla durante el siglo XIX a medida que las transacciones inmobiliarias van adquiriendo importancia. El Estado se ve obligado a entrar en la regulación de dicho mercado ofreciendo un mecanismo de seguridad que garantice al adquirente de un inmueble que quien se lo transmite es el verdadero propietario y que no le afectarán más cargas o gravámenes que aquellos que conoce. Para ello los ordenamientos jurídicos europeos crearon unos Registros donde constan los propietarios de los inmuebles así como las cargas o gravámenes que recaen sobre ellos.

Para organizar estos Registros los Estados procedieron a crear unas oficinas públicas en las que se desarrollaría la función pública registral. Por eso, cuando se trata de definir el Registro de la Propiedad, se puede poner el relieve en su aspecto esencial o institucional o en su aspecto adjetivo como oficina pública. Así, el Registro de la Propiedad es aquella **institución** creada para proporcionar seguridad jurídica al tráfico inmobiliario, mientras que la **oficina registral** es aquella oficina pública **donde se desarrollan las funciones propias de la institución registral**.

Procederemos, por tanto, en primer lugar, a examinar esta oficina registral. En segundo lugar, veremos como uno de los principios básicos de toda actuación ambiental es el de proporcionar información sobre la situación del medio ambiente. Finalmente veremos como es posible integrar dicha oficina dentro de la red de información medioambiental.

4.1.2. *La oficina registral*

Pretendemos analizar si la oficina registral es apta para otras finalidades, y en especial, si es apta para convertirse en auténticas oficinas de información medioambiental. Para averiguarlo debemos examinar en primer lugar las características de dichas oficinas registrales, y examinaremos luego otras funciones, además de las registrales, que se realizan en los Registros de la Propiedad.

La oficina registral reúne los siguientes caracteres que la describen:

(a) Es una oficina pública

Ciertamente, la oficina registral es una oficina pública, en las dos acepciones de dicha palabra: es una oficina que forma parte de la administración pública y es una oficina abierta al público para informar de su contenido al ciudadano.

Es el Estado quien crea el Registro para el cumplimiento de la finalidad antes señalada: la seguridad del mercado inmobiliario. Las oficinas registrales no son creadas ni organizadas por los operadores de dicho mercado sino por el Estado, quien actúa como regulador para proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para que sus transacciones se desarrollan con igualdad de condiciones. El Estado crea la oficina registral, regula su composición, fija su contenido y funciones, reglamenta el procedimiento de registración y de información. La oficina registral es, por tanto, oficina de la administración Pública. Las funciones que desarrolla y la forma en que cumple sus fines lo fija el Estado mediante normas jurídicas. No estamos ante un ente privado sino ante el mismo Estado que se organiza para una finalidad propia del mismo.

Además, la oficina registral es una oficina abierta a los ciudadanos, quienes pueden acudir a ella para consultar la situación jurídica de los inmuebles e inscribir sus derechos sobre los mismos. Los ciudadanos europeos conocen los Registros y acuden a las oficinas registrales a solicitar información jurídica inmobiliaria. Por tanto, son oficinas con una estructura preparada para recibir al ciudadano e informarle, ya que ésta es principalmente su razón de ser.

(b) Es una oficina organizada territorialmente

Cuando decimos que la oficina registral es una oficina organizada territorialmente, lo decimos en varios sentidos:

En primer lugar, porque el objeto del Registro de la Propiedad es el territorio o bienes inmuebles. La oficina registral está creada y preparada para proporcionar información sobre el territorio. En principio, esta información es de naturaleza jurídica, pero luego veremos como esta conexión territorial la hace hábil para extender su información a otras cuestiones territoriales relacionadas con la actuación de las administraciones públicas (urbanismo, agrícola, fiscal, etc.).

En segundo lugar, porque los diferentes Estados han organizado la institución registral mediante la creación de una red de oficinas con competencia territorial. Cada oficina pública informa de la situación jurídica de los inmuebles incluidos en su demarcación territorial. En realidad, todo el territorio europeo está dividido en demarcaciones registrales más o menos amplias, y en cada demarcación se crea una oficina registral con competencia exclusiva sobre dicho territorio. Los Registros son una institución jurídica inmobiliaria de carácter esencialmente territorial. La información jurídica sobre los inmuebles sólo la proporciona la oficina registral competente. Esta característica esencial en la organización de la institución registral implica la creación de una red de oficinas con una conexión muy relevante con el territorio de su demarcación.

Además, y consecuencia de todo lo que hemos dicho en los apartados anteriores, la oficina registral se organiza mediante un sistema descentralizado. No es una oficina única sino una red de oficinas pero interconectadas mediante redes telemáticas y un sistema ágil de comunicación, y con una organización central que provee a dichas oficinas de homogéneos recursos humanos, materiales y asesoramiento técnico.

(c) Es una oficina conectada con las diferentes administraciones públicas

Las oficinas registrales pueden depender orgánicamente de los Estados o de órganos descentralizados de éste (regiones, Estados federados o cantones), según el diferente sistema de distribución competencial de cada Estado miembro. Sin embargo, esta

atribución competencial no impide que dichas oficinas tengan una conexión ágil y fluida con las demás administraciones públicas existentes, todas ellas actuantes en el mercado inmobiliario bien como reguladores bien como operadores. Así, por un lado, en los Registros se aplica normativa emanada de diferentes administraciones públicas, que son competentes por razón de la materia. Por otro lado, en los Registros se inscriben bienes adquiridos o transmitidos por diferentes administraciones o entes públicos.

(d) Son oficinas con conexiones intereuropeas

Existe desde hace años una relación constante entre las oficinas registrales de los países de la Unión Europea. Mediante congresos internacionales convocados anualmente por el Cinder (Centro Internacional de Derecho Registral) los registradores europeos junto con registradores de otros países, estudian y debaten las legislaciones aplicables, proponen mejoras a éstas para cumplir mejor sus finalidades e intercambian sus respectivas experiencias nacionales.

(e) Son oficinas dotadas de amplios medios técnicos

El tratamiento de la información jurídica inmobiliaria ha exigido a los registradores dotar a las oficinas registrales de las tecnologías más modernas que permitan cumplir sus finalidades con rapidez y seguridad. Se han desarrollado importantes redes internas que permiten facilitar la información a los ciudadanos sin desplazarse físicamente hasta las oficinas. Por ello, al igual que en otros muchos campos, podemos decir que también existen las llamadas oficinas virtuales, multiplicando el número y la rapidez de la información que proporcionan. Igualmente, estos medios técnicos se utilizan para remitir información de interés a otras administraciones públicas.

(f) Son oficinas cercanas al ciudadano

Las oficinas registrales son lugares accesibles a los ciudadanos, tanto por la estructura territorial que antes hemos destacada (se encuentran cerca físicamente del lugar de residencia de cada ciudadano) como por su carácter público. Los ciudadanos conocen las oficinas registrales y acuden a ellas siempre que participan en el mercado inmobiliario.

(g) Son oficinas servidas por funcionarios de elevada cualificación

Los diferentes Estados han puesto al frente de dichas oficinas a funcionarios con un alto grado de conocimientos jurídicos y fiscales, que deben pasar por unas exigentes pruebas de ingreso, que requieren una preparación exigente para el correcto desarrollo de sus funciones.

Examinadas las funciones del Registro de la Propiedad y las características de la oficina registral, corresponde preguntarnos si en esta oficina pueden desarrollarse funciones distintas de la de Registro de la Propiedad.

La respuesta es afirmativa. Los Estados crearon y organizaron las oficinas registrales como mecanismos o instrumentos para el cumplimiento de la función de seguridad del mercado inmobiliario o Registro de la Propiedad. Sin embargo, las características de dichas oficinas antes examinadas ha facilitado que dichos Estados las hayan utilizado para otras funciones además de la originaria. Incluso cabe destacar que no sólo las utiliza la administración de la que dependen orgánicamente sino también otras administraciones distintas, dadas sus especiales características, esencialmente su carácter territorial. Así, a modo de ejemplo, en las oficinas registrales pueden desarrollarse algunas de las siguientes funciones que trascienden de su finalidad originaria.

Funciones fiscales: la existencia de las oficinas registrales ha sido utilizada por los Estados como mecanismo para garantizar el cobro de los diferentes impuestos que gravan los inmuebles. Así, o es necesario el pago de los impuestos devengados por las operaciones inmobiliarias cuya inscripción se solicita (y por tanto, su pago es requisito para gozar de la protección que proporciona el Registro) o bien dicho pago se hace directamente en dichas oficinas. Igualmente se establecen mecanismos de colaboración con las administraciones competentes en los impuestos por la tenencia de bienes inmuebles mediante la remisión periódica de información. Además, dada la formación jurídica de los funcionarios encargados de las oficinas registrales, con frecuencia se les encomienda la gestión y liquidación de los impuestos de naturaleza jurídica (Transmisiones patrimoniales, sucesiones, etc.). Además, la administración fiscal utiliza frecuentemente las oficinas registrales para recabar información de trascendencia tributaria.

Funciones de protección a los consumidores: el ámbito inmobiliario, especialmente en materia de vivienda, es uno de los que tiene mayor incidencia la actuación pública dirigida a proteger a los consumidores. Para ello se ha utilizado las oficinas registrales como auténticas oficinas de información al consumidor. Además, en las oficinas registrales se informa a los consumidores sobre los mecanismos de seguridad inmobiliaria y se colabora con organizaciones o asociaciones de consumidores y con entidades públicas encargadas de su defensa en el estudio de los mecanismos y propuestas de medidas para que el mercado inmobiliario ofrezca seguridad.

Funciones urbanísticas: el desarrollo urbano implica una serie de operaciones que se reflejan en el Registro de la Propiedad: se alteran físicamente los inmuebles, se cambia su titularidad, se establecen gravámenes sobre los bienes. Para la adecuada conexión entre estas actuaciones y el Registro se requiere un contacto constante entre los poderes públicos con competencia urbanística y los registradores. Además, la legislación urbanística encomienda al Registro de la Propiedad la función de informar sobre la situación urbanística de los inmuebles situados en su demarcación. Igualmente se colabora con la administración en las labores de disciplina urbanística tanto preventiva como sancionadora. Así, los registradores deben exigir ciertos requisitos de naturaleza urbanística para el acceso registral de determinados actos jurídicos (declaración de edificaciones, transformación y parcelación del suelo, etc.). Igualmente, los registradores comunican a la administración competente determinadas operaciones que pueden infringir la normativa urbanística.

Funciones penales: la información de los Registros ha sido utilizada para evitar y sancionar determinadas actividades como las derivadas del blanqueo de dinero, evasión fiscal, estafas, etc.

4.1.3. La necesidad de extender la información medioambiental

Uno de los principios básicos que rigen la materia del medio ambiente es el derecho de acceso a la información medioambiental.

En efecto, ya en la Declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y desarrollo de 14 junio de 1992, su principio 10 afirmaba que '[...] 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 ofrecen 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 del público poniendo la información a disposición de todos'.

Por su parte, la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, imponía a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona a acceder a la información sobre medio ambiente que esté en poder de las administraciones públicas.

En España, es la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (reformada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre), la que implementa la citada Directiva, estableciendo su párrafo primero del artículo 1 que 'todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales de uno de los Estados que integran el espacio económico europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, tienen derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder de las administraciones públicas competentes, sin obligación de acreditar un interés determinado y con garantía, en todo caso, de confidencialidad sobre su identidad'

Garantizar este derecho es una de las finalidades principales de la Agencia Europea del Medio Ambiente, como destaca el artículo 1 del Reglamento (CEE) no 1210/90 del Consejo, de 7 de mayo, por el que se crea la citada Agencia y la Red europea de información y observación del medio ambiente. En dicho precepto se indica que la creación de la citada Agencia Europea del Medio Ambiente se debe a la necesidad de proporcionar a la Comunidad y a los Estados miembros informaciones objetivas, fiables y comparables a escala europea que les permitan tomar las medidas necesarias, entre otros fines, para garantizar una buena información al público sobre la situación medioambiental.

Es más, dentro de las funciones de la propia Agencia que enumera el artículo 2 del mismo Reglamento, la mayoría de ellas están relacionadas con esta finalidad. En especial,

se señala la finalidad de ‘garantizar la divulgación a gran escala de la información medioambiental fiable y comparable, sobre todo la relativa a la situación del medio ambiente, entre la opinión pública en general, fomentando a tal fin el uso de las nuevas tecnologías en telemática’.

En consecuencia, estamos ante uno de los principios fundamentales en el derecho del medio ambiente, aspecto clave en el desarrollo del mismo. De hecho, algunos estudiosos de la materia inciden en la trascendencia de la información medioambiental como instrumento para la toma de conciencia por parte del ciudadano de sus reponsabilidades ambientales, lo que sin duda contribuirá —razonan estos autores— a la protección del medio ambiente (finalidad última de la legislación ambiental, artículo 45 de la Constitución).

Para ello es preciso que dicha información se ponga a disposición de los ciudadanos de forma sencilla, mediante mecanismos que faciliten su obtención y comprensión. En efecto, es conocida la argumentación de que de nada sirve regular un derecho si en la práctica éste no puede ejercerse o si, para ejercerlo, es necesario arbitrar complicados caminos o utilizar técnicas excesivamente costosas para el ciudadano que conviertan tal derecho (en nuestro caso, el acceso a la información) en algo puramente teórico.

Ramón Martín Mateo ha escrito, al tratar del derecho a la información ambiental, que ‘una cosa es que se disponga de la información y otra que sea accesible, bien para los particulares, bien para la administración. Las dificultades desde la perspectiva ciudadana remiten a circunstancias tan comunes como la distancia de los centros públicos responsables, la ignorancia sobre las competencias de las distintas instancias administrativas y el propio desconocimiento de actividades ambientalmente relevantes en proyecto o en curso, que no suelen divulgarse. [...] Pero aunque las administraciones públicas tengan en su poder los datos solicitados y deseen transmitirlos, no siempre estarán en condiciones materiales de hacerlo, sobre todo en grandes complejos donde es difícil localizar físicamente expedientes y documentos e identificar las dependencias concretas que entienden del asunto. Será necesario crear oficinas especializadas con funciones de enlace y seguimiento, tareas éstas con las que se enfrentan sin éxito

múltiples organismos públicos. Pero es que además en algunos ordenamientos parece asumirse la apatía de la administración, que no está obligada a localizar datos si su identificación y características no se suministran por el interesado con cierta precisión, y éste no está habilitado, lo que parece comprensible, para introducirse informáticamente en los Registros y archivos’.

4.1.4. La utilización de la oficina registral como oficina de información medioambiental

Hasta ahora hemos descrito la oficina registral, llegando a la conclusión que la misma es apta para otras actividades que la principal o originaria. Y hemos destacado la necesidad de extender la información medioambiental, como finalidad principal de la acción de los poderes públicos en esta cuestión: permitir que el público pueda disponer de una buena información sobre el estado del medio ambiente.

Queda solamente demostrar que la oficina registral puede colaborar en esta tarea de facilitar la expansión de esta información entre los ciudadanos convirtiéndose en una auténtica oficina de información medioambiental. Es más, los Registros de la Propiedad pueden estar integrados en la denominada Red europea de información del medio ambiente, al tratarse de una de las instituciones nacionales que reúne las características señaladas en el artículo 4 del Reglamento (CEE) no 1210/90 citado. Además esta oficina puede ser utilizada por las autoridades para recabar datos útiles para evaluar la situación ambiental del territorio y, por tanto, planificar las medidas adecuadas para la protección del medio ambiente.

La oficina registral, como hemos visto, tiene una función principal u originaria: la de albergar el Registro de la Propiedad. Sin embargo, como hemos visto, sus características la hacen apta para otras funciones que interesan a los poderes públicos. Entre estas funciones proponemos que se encuadre la de proporcionar a los ciudadanos un espacio cercano donde recabar información acerca de la situación del medio ambiente, tanto a escala general, pero sobre todo, respecto al territorio de su demarcación. Igualmente, podrá ser utilizada por los ciudadanos para remitir información de interés para la administración competente, tanto derivada de la inmensa información que consta en los archivos registrales como directamente utilizando la

oficina registral como delegación territorial de las diferentes administraciones competentes (Ayuntamientos, regiones, Estados, Unión Europea).

La información a los ciudadanos es una de las razones de ser de toda política medioambiental, como hemos visto hasta ahora. Ciertamente, los poderes públicos utilizan para el cumplimiento de dicha finalidad los medios que creen oportunos. Sin embargo, para que esta información sea eficaz debe cumplir una serie de requisitos:

- Debemos asegurar una difusión suficiente de dicha información. No basta recopilar extensos informes poco accesibles para los ciudadanos, ya sea por su lenguaje o por la dificultad de acceso a los mismos. Es necesario que se garantice una red de difusión amplia que permita a todos los ciudadanos europeos acceder a ella con facilidad.
- Debe garantizarse que la difusión de dicha información garantice la necesaria igualdad de oportunidades. Debe evitarse que por razones técnicas o de otra índole determinados ciudadanos puedan acceder a ella con más facilidad que los demás.
- Debe ser proporcionada con responsabilidad y conocimiento suficiente. No basta el simple acceso a una base de datos sino el proporcionar criterios para su interpretación y medios para evaluarla.
- Requiere importantes medios técnicos y materiales que permitan su tratamiento informatizado y la rapidez de su difusión.
- Exige una intervención o control por los poderes públicos para garantizar tanto la igualdad antes señalada como para asegurar la certeza de la misma, evitando cualquier clase de manipulación de la misma.

La oficina registral reúne dichos requisitos:

- Es una oficina pública, en la que los ciudadanos pueden acceder libremente con igualdad.
- Es una oficina de la administración, que puede controlar la información asegurando sus fuentes y veracidad.
- Es una oficina estructurada territorialmente, donde los ciudadanos ya tienen costumbre de acudir para recabar información sobre los inmuebles. A nadie sorprendería si dicha información se hiciese extensiva a aspectos medioambientales del territorio en el que radique el inmueble, ya que cada vez más

dichos aspectos deben tenerse en cuenta en la valoración e idoneidad de los inmuebles.

- La estructura territorial garantiza la cercanía al ciudadano. Esta cuestión es especialmente importante. Las nuevas tecnologías pueden evitar gran parte de los desplazamientos y permiten la difusión de la información de forma muy sencilla. Sin embargo, si limitamos la información a la emitida por estos medios convertimos en analfabetos a todas aquellas capas de población donde dichas tecnologías, o aún más, la educación para su uso, no han tenido acceso. Debemos seguir facilitando la información mediante instituciones cercanas al ciudadano, que puedan asesorarle y permitir la mayor difusión posible de la misma. De esta forma se asegura también la cobertura completa del territorio que reclama el artículo 4 del Reglamento (CEE) no 1210/90 del Consejo antes citado, para integrarse en la Red europea de información y observación del medio ambiente.
- Las oficinas registrales ya cuentan con los medios técnicos necesarios para recibir dicha información y disponen del medio adecuado para facilitarla a los ciudadanos. Igualmente cuentan con unos recursos humanos de formación elevada que puede permitir no sólo facilitar dicha información sino también interpretarla de forma adecuada.
- La dependencia directa o indirecta de varias administraciones facilita la actuación de las oficinas registrales en esta materia, donde la competencia está fraccionada entre diferentes administraciones (municipios, regiones, Estados, Unión Europea). Se puede recibir información de todas ellas para su difusión así como la remisión a las mismas de la información que crean oportuna para las políticas correspondientes.
- El Registro de la Propiedad es una institución que cada vez más va a estar conectada con la disciplina medioambiental, tanto en lo que se refiere a la política directa (alteraciones físicas y jurídicas de fincas) como preventiva y sancionadora. Todo ello se estudia en otros apartados de este trabajo. Por ello, no será una cuestión ajena al funcionamiento de los Registros la colaboración en esta materia más allá de las finalidades estrictamente registrales.
- Existen Registros en todos los Estados de la Unión Europea, por lo que cualquier política en esta materia podría ser extendido por todo el territorio de la

Unión, sin perjuicio de las especiales legislaciones nacionales en cuanto a la organización y funcionamiento de dichas oficinas.

Por tanto, concluimos que la oficina registral puede ser utilizada como medio para obtener y difundir información medioambiental. Los supuestos concretos en que podrá ser utilizada no tienen limitación alguna. En realidad, podrán ser utilizados en todo aquello que los poderes públicos con competencia medioambiental estimen oportunos. A modo de ejemplo, pero sin que se trate de una lista cerrada, podríamos destacar las siguientes actuaciones:

(a) Una primera manifestación de la oficina registral como oficina de información medioambiental puede ser muy simple: incluir en las páginas electrónicas de los Registros las direcciones de las instituciones ambientales. Es muy simple, pero a la vez bastante eficaz. La mayoría de los usuarios de internet acceden a las páginas mediante relaciones o links contenidas en otras páginas. Las páginas de los Registros de la Propiedad tienen un número elevado de visitantes que las utilizan esencialmente como medio para la consulta electrónica de la información de que disponen los Registros. Es indudable que dichos ciudadanos estarán igualmente interesados en consultar las normas medioambientales que afectan a los bienes o territorio donde se encuentran, los planes o políticas de futuro, informes técnicos sobre actuaciones presentes o futuras, etc. Igualmente podrán acceder a las páginas de las instituciones medioambientales sin necesidad de recordar el nombre de dichas páginas, mediante el sencillo sistema de selección de la link o relación correspondiente.

(b) Los Registros de la Propiedad pueden utilizarse para garantizar la necesaria información pública previa y posterior de las Evaluaciones y Estudios de Impacto Ambiental que regula la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio con las modificaciones de la Directiva 97/11/CE. Estas evaluaciones o estudios se imponen como requisitos para autorizar determinadas actividades, todas ellas con importante conexión territorial (actividades industriales, agrícolas, obras públicas, etc.). Son el conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de determinado proyecto o obra o actividad causa sobre el medio ambiente. Estos estudios deben ser

sometidos al trámite de información pública (en España regula este aspecto el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio modificado por el Real Decreto Ley 9/2000, de 6 de octubre, que trasponen las citadas directivas, y el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que desarrolla las normas anteriores). El Registro de la Propiedad, por sus especiales características, y en especial, por su especial estructura territorial, puede ser un instrumento muy útil en conseguir que dicha información llegue realmente a los ciudadanos, quienes podrán efectuar las alegaciones oportunas. Igualmente, si se depositan dichos estudios en las oficinas registrales, permitiría que los ciudadanos controlasen el cumplimiento de sus previsiones, por lo que se aumentaría la eficacia de las labores de control de la administración en este sentido. Todo ello sin perjuicio de que dicha información proteja los aspectos confidenciales a que se refiere el artículo 8 del Real Decreto Legislativo español citado.

(c) La oficina registral puede utilizarse como entidad colaboradora de las entidades públicas para difundir entre los ciudadanos sus trabajos e informes. Muchas veces sólo es posible acceder a dichos trabajos mediante entidades especializadas por lo que quedan desconocidos por el público en general. Las oficinas registrales podrían permitir la expansión de los mismos, previa la correspondiente difusión de su existencia mediante catálogos. Dichas obras podrían encargarse y recogerse a través de las oficinas registrales, que se convertirían en puntos de petición y de venta o entrega. Igualmente se podría utilizar la oficina registral para difundir la existencia de dichos trabajos.

(d) La oficina registral puede utilizarse como lugar en el que presentar los ciudadanos todas aquellas solicitudes dirigidas a la autoridad medioambiental competente relativas a actuaciones concretas, subvenciones, acreditación de cumplimiento de ciertos requisitos, etc. Los registradores remitirán dicha información a la autoridad competente, quien podrá contestar a través de la propia oficina. Se trataría de convertir los Registros en delegaciones territoriales de las instituciones públicas medioambientales, aprovechando la extensa red de oficinas y su cercanía al ciudadano. Igualmente, dada la existencia de varias esferas de instituciones con competencia en la materia (municipios, regiones, Estados, Unión Europea), la oficina registral puede ser oficina colaboradora de

todas ellas, de forma que el ciudadano sepa donde acudir, cualquiera que sea la entidad competente.

(e) La oficina registral podría convertirse en una auténtica consultoría medioambiental, donde los ciudadanos pueden acudir para cualquier consulta, solicitud, requerimiento, etc. Igualmente podrán recibir información acerca de las normas aplicables, procedimientos regulados, instituciones competentes, etc.

(f) En las oficinas registrales podría consultarse la información medioambiental del territorio de su demarcación mediante su reflejo en las bases gráficas correspondientes. Dichas bases deben ser las mismas que utilicen las autoridades medioambientales, y deben permitir al ciudadano, mediante su consulta, examinar si cierta finca está o no afectada por ciertas limitaciones o sujeta a ciertas obligaciones. Muchas informaciones referidas al estado de los suelos, infraestructuras, etc., podría proporcionarse desde el Registro, ya sea permitiendo a los ciudadanos el acceso directo a dichas bases o mediante la entrega de copias en papel de las mismas.

(g) Los registradores promueven numerosas obras técnicas y doctrinales, mediante una política editorial que facilita la publicación de todos aquellos trabajos con relevancia para su función. Es evidente que la cuestión medioambiental es una de ellas, y, por tanto, deberá promoverse la publicación de trabajos en esta materia editados por los registradores y divulgadas en las oficinas registrales.

(h) Los Registros disponen de unas bases de información muy extensa sobre los inmuebles sitios en su territorio, la cual puede ser de gran utilidad a las autoridades para la evaluación de la situación ambiental y la programación de sus tareas. Ciertamente, la información de carácter jurídico (propietarios, cargas, etc.) no puede ser traspasada en masa. Sin embargo, la información que interesa desde el punto de vista medioambiental es otra: grado de expansión o desarrollo urbano en los territorios, expectativas de expansión, censos de explotaciones ganaderas y agrícolas, actividades forestales, expansión de las infraestructuras, influencia de las actuaciones públicas sobre dichas actividades, propiedades públicas, etc. Es difícil agotar todas las posibilidades de información disponible. En realidad, es la más extensa

base de datos relativa al territorio que se pueda disponer.

Para acabar, señalaremos que para una adecuada utilización de la oficina registral como oficina de información medioambiental deben cumplirse algunos requisitos:

- Debe suscribirse protocolos de colaboración con las diferentes administraciones competentes.
- Debe coordinarse los elementos informáticos disponibles y el acceso a las respectivas bases de datos.
- Debe procederse a un proceso de formación de las personas encargadas de llevar a cabo dichas actuaciones.
- Debe permitirse el acceso de los Registros a las bases gráficas utilizadas por las autoridades competentes.
- Es necesario un seguimiento y control diario que asegure la eficacia de todas dichas actuaciones.
- Deben proporcionarse los recursos necesarios para su funcionamiento, los cuales pueden ser directos (subvenciones o inversión directa de los poderes públicos) o indirectos (sufragando dichos gastos con los recursos obtenidos en las demás funciones registrales, para lo que será necesario que se garantice un nivel suficiente de los mismos).

4.2. La información medioambiental asociada a las bases gráficas de las fincas en el registro de la propiedad

Jorge Requejo Liberal, Registrador de la Propiedad

La posibilidad de asociar la información medioambiental a la representación gráfica de las fincas inscritas en los Registros de la Propiedad, debe considerarse desde tres perspectivas distintas:

- **Garantía de la administración:** en cuanto a la posibilidad que se le presenta de poder conocer cuales son las fincas, y quienes sus propietarios, que estén incluidas en cualquier espacio sujeto a una actuación ambiental (espacios protegidos, zonas contaminadas, corredores de ruido, etc.), lo que permite dotar de eficacia real a las medidas o régimen específico de cada actuación medioambiental, sea cual sea su propietario en un momento determinado, además de poder dirigirse directamente a

él por la información asociada a las fincas que presta el Registro de la Propiedad, facilitando en último caso la aplicación de las sanciones que fueran pertinentes al titular infractor (plantaciones prohibidas, talas indiscriminadas, urbanizaciones ilegales, o actividades prohibidas por la legislación correspondiente).

- **Protección del ciudadano:** ya que a través de este instrumento de publicidad, puede conocer cuales son las limitaciones medioambientales que afectan a los terrenos de que es propietario o cuya adquisición pretende, y cual va a ser en definitiva el contenido de las facultades que integran su derecho de propiedad sobre una finca determinada.
- **Información íntegra:** la estructura territorial del Registro de la Propiedad en España, y su organización por fincas, permite realizar una cobertura íntegra de todo el territorio nacional, y asociar a cada una de las fincas cualquier información que tenga relevancia en la configuración jurídica de las mismas, lo que permite, de una sola vez, conocer las interrelaciones que, en cuanto a las fincas, se producen por cualquier intervención en el territorio, ya sea esta urbanística, agrícola o medioambiental.

Identificando de la manera más perfecta posible las fincas registrales con las existentes en la realidad extraregistral, y especialmente la medioambiental, llegaremos a ofrecer una publicidad sobre la configuración de las mismas que, se convertirá en la práctica, por su fiabilidad, en un instrumento imprescindible de garantía de todas las situaciones jurídicas inmobiliarias, incluso de las que afecten a datos de hecho.

La representación gráfica de las fincas y su actualización, permiten un conocimiento de la evolución del territorio, sus modificaciones y el impacto medioambiental que en el mismo haya podido ocasionar cualquier actuación del ámbito inmobiliario con trascendencia en esta materia (parcelaciones, obras nuevas, urbanizaciones, etc.).

La incorporación a los Registros de la Propiedad de la identificación gráfica de las fincas, se ha realizado partiendo de unas imágenes de apoyo (ortofoto digital y cartografía IGN 1 : 25 000) para realizar la aproximación a las fincas cuya localización se pretende, las cuales se encuentran

representadas en formato vectorial, organizadas en diferentes capas, y estas agrupadas por temas, lo que nos permitirá incorporar las modificaciones en su configuración física a medida que estas se produzcan, todo ello siempre como complemento de los datos alfanuméricos resultantes del contenido de los Libros de los Registros de la Propiedad, lo que nos permite integrar la información jurídica con la gráfica de la finca a que se refiera.

Toda la información gráfica de que se dispone en los Registros de la Propiedad se encuentra georeferenciada mediante coordenadas de localización directa, pudiendo incorporar a los datos existentes, cualquier otro que se encuentre asimismo georeferenciado, y en consecuencia proceder a asociar ambas informaciones que, en definitiva es la finalidad que se pretende, siendo posible incorporar tantas capas informativas como se deseen, sin limitación alguna.

La precisión de trabajo habitual en la identificación gráfica de las fincas registrales es:

(a) Para la ortofoto la que corresponde a un píxel de cincuenta centímetros.

(b) Para la cartografía parcelaria urbana la correspondiente a una escala 1 : 1 000.

(c) Para la cartografía parcelaria rústica, la correspondiente a una escala 1 : 5 000.

En consecuencia tanto más precisa será la información que podamos obtener, cuanto más se acerquen a dichos parámetros los datos de la información gráfica medioambiental que se asocien.

4.2.1. Aplicación informática

La aplicación informática que se utiliza en los Registros de la Propiedad para el manejo de los datos gráficos (DinaMap), está desarrollada específicamente para el tratamiento de los datos expuestos (bases gráficas de fincas). Es una herramienta de fácil manejo, que permite una sencilla adaptación, utilizando comandos de manejo con formato generalizado y representación gráfica de cada una de sus funciones.

Está adaptada a las necesidades del usuario, pues se ha diseñado pensando exclusivamente en el uso que de ellas va a realizarse en los Registros de la Propiedad

para su función específica de identificación gráfica de las fincas registrales, y por su sencillez no requiere una formación especializada para su manejo.

El 'hardware' o equipo mínimo necesario para su funcionamiento es prácticamente elemental, y no requiere ningún componente específico distinto de los que se existen en cada una de las oficinas de los Registros de la Propiedad para el desarrollo de las funciones requeridas por el manejo de su base de datos alfanumérica correspondiente a las titularidades y cargas de las fincas inscritas.

Todos los datos que maneja la aplicación (gráficos o alfanuméricos) pueden ser objeto de impresión, mediante la utilización para ello de cualquier impresora convencional, si bien la calidad del resultado dependerá en gran manera, sobre todo en la parte gráfica, de las prestaciones de la misma, desde el blanco y negro hasta el color y alta resolución.

Puede tratar cualquier información gráfica que se suministre en formato normalizado (DXF), y sin perjuicio de su posible utilización con otro tipo de bases de datos, se integra perfectamente (compatibilidad) con las que genera el programa de implantación colegial.

Funcionalidades

A medida que nos movemos por la pantalla esta nos va presentando la imagen de la parte del territorio de que queremos obtener la información, apoyándose en aquellos elementos más usuales de identificación como pueden ser las carreteras, caminos, ríos y topónimos de los lugares por los que nos movemos, y sobre todo su imagen real a través de las ortofotos a las que acudimos para una exacta identificación del sitio objeto de la consulta, sobre todo cuando se trata de la localización de fincas rústicas. Cuando se trate de la búsqueda de fincas urbanas lo más lógico y sencillo es utilizar, como si de un plano callejero se tratara, el nombre y número de la calle en que se encuentre situada la finca objeto de la identificación.

Una vez realizada la aproximación obtenemos la representación gráfica de la configuración parcelaria de la zona (cartografía catastral), cuya imagen se superpone sobre las que hemos utilizado para acceder a la zona concreta donde se supone que se localiza la finca que queremos

identificar, y fijada esta y comparando la coincidencia de los datos gráficos relativos a la misma con los que resultan del Registro de la Propiedad, podemos asignar la identificación gráfica de la finca registral.

La misma operación puede realizarse en el sentido inverso, es decir partiendo de los datos descriptivos que de las fincas figuran en la base de datos del Registro de la Propiedad, podemos pedirle a la aplicación que nos ofrezca la representación gráfica de las que responden a la coincidencia de dichos datos.

4.2.2. Fases fundamentales de la incorporación

1. Implantación del sistema de bases gráficas en el Registro de la Propiedad (Geo-Base):

- Ortofoto digital del distrito hipotecario (disponible).
- Parcelario catastral (disponible).

2. Obtención de información gráfica municipal asociada:

- Planeamiento urbanístico.

3. Obtención de la cartografía medioambiental georeferenciada de las zonas objeto de actuación (espacios protegidos, costas, zonas contaminadas, etc.) (a suministrar por el Centro temático, Agencia Europea del Medio Ambiente o Generalitat de Catalunya).

Se acompañan unos ejemplos de lo que sería la visualización de la representación gráfica de la superposición de las fincas de propiedad particular y la delimitación del espacio que se pretende controlar por su incidencia medioambiental.

En los ejemplos, que son solamente eso, ejemplos, se ha tomado la conducción de un gasoducto, que por sus características no tiene una apariencia física (al ir soterrado), pero que sin embargo tiene unas consecuencias importantes para el territorio por el cual discurre, por lo que se considera que puede ser significativo para otras aplicaciones de similar representación (zonas de protección de aves, corredores de ruido, espacios naturales protegidos, etc.).

El otro ejemplo que se propone es el correspondiente a la definición de una vía pecuaria, y las intrusiones que en la misma se han producido, para poder tomar las decisiones que correspondan y, si fuera preciso, recuperar la zona de dominio y uso público que ha sido invadida.

5. Propuestas de aplicaciones en la práctica

Mariano Va Aguaviva, Registrador de la Propiedad, Mataró, Barcelona

Nuestro estudio no debe limitarse a resaltar la relación en la teoría entre el Registro de la Propiedad y el medio ambiente. Ya que en él se demuestra la utilidad del Registro como instrumento para la defensa jurídica del medio ambiente, debe ponerse en ejecución en la práctica de inmediato y en los ámbitos que no requiera modificaciones del ordenamiento jurídico, en tanto no se adopten.

Estas van a ser las siguientes:

(a) Con la Agencia Europea del Medio Ambiente

De forma experimental se va a ofrecer información medioambiental on line de la Agencia Europea del Medio Ambiente en las seis oficinas registrales que en su conjunto tienen la demarcación territorial de la comarca del Maresme, territorio de 400 km², situado en Catalunya al norte de Barcelona. La elección se justifica porque:

- Se trata de un territorio de superficie relativamente limitada, pero que contiene una amplia diversidad de suelos, urbano, residencial, comercial, agrícola, forestal, parques naturales, costas y playas, etc.
- Las oficinas registrales están equipadas tecnológicamente para cumplir dicha función y con experiencia en el manejo de bases gráficas.

- Los titulares de las oficinas forman parte de los equipos de trabajo del presente Expert's Corner.
- El Instituto Cartográfico de Catalunya dispone de la correspondiente cartografía.
- En la Universidad Autónoma de Barcelona está sito el Centro Temático Europeo, Territorio y Medio Ambiente.

(b) Con la Generalitat de Catalunya

Las competencias que en materia de medio ambiente confiere la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma Catalana permiten la firma de un convenio de colaboración (cuyo texto se adjunta) entre la Consellería de Medio Ambiente y el Colegio de Registradores de la Propiedad, para que en los 140 Registros de la Propiedad y Mercantiles sitos en Catalunya se pueda dar cobertura jurídica a las determinaciones medioambientales en el ámbito de las respectivas competencias de ambas instituciones.

(c) Con las instituciones registrales de la UE y países limítrofes

Se estudiarán los medios necesarios para poner en práctica una red europea de información medioambiental como anexo a la red europea de información registral.

6. Derecho medioambiental y registro mercantil

Manuel Ballesteros y José Antonio Rodríguez Del Valle,
Registadores del Mercantil de Barcelona

Es doctrina comúnmente admitida en materia de medio ambiente que el desuso, la desuetudo, es el mayor peligro de las normas de derecho medioambiental. Por ese motivo una de las técnicas jurídicas que es necesario potenciar para lograr la eficacia de la normativa medioambiental es la participación ciudadana, de tal manera que sean los propios ciudadanos los que se constituyan en garantes de que por parte de las instancias implicadas, empresas, entidades públicas y privadas, etc., se cumplan dichas normas.

Ahora bien, no puede haber participación ciudadana sin una adecuada información, sin que el público esté al tanto de los requisitos que el poder público ha establecido para ejercer determinadas actividades contaminantes o de las limitaciones de uso que afectan a determinado territorio protegido, etc., de la normativa medioambiental, en suma. De modo que la publicidad se viene a convertir en un instrumento, en una técnica jurídica, que el Derecho medioambiental debe utilizar intensamente a los efectos de garantizar su propia eficacia.

En ese sentido las instituciones por excelencia de publicidad como son los Registros de la Propiedad y los Registros Mercantiles pueden prestar un indudable servicio. Más aún si se tienen en cuenta factores como son: a) su dilatada experiencia en el campo de la publicidad de derechos y situaciones jurídicas, b) el hecho de que en los Registros se utilicen las últimas tecnologías de la información, y c) que, además, los Registros de la Propiedad y Mercantiles constituyen una red de oficinas distribuidas por todo el territorio europeo con una gran proximidad al ciudadano.

Indudablemente la colaboración que el Registro Mercantil, el Registro de Bienes Muebles y el Registro de la Propiedad Inmobiliaria pueden prestar a la hora de conseguir una mayor publicidad y eficacia de las situaciones jurídicas que se derivan de la normativa medioambiental son distintas,

pues son distintas, como se sabe, las características de dichos Registros.

En efecto, el Registro de la Propiedad Inmueble es un Registro cuya unidad fundamental de trabajo es la finca (una porción del territorio) en el que se inscriben los derechos o los contratos (según los sistemas) que afectan a los bienes inmuebles. El Registro Mercantil, por el contrario, es un Registro de personas, en el que se inscriben las situaciones jurídicas que afectan a los comerciantes, sean éstos personas físicas, personas jurídicas (sociedades) u otro tipo de entidades (como fondos de pensiones o de inversión, por ejemplo). Y el Registro de Bienes Muebles, en el sistema legislativo español, es un Registro de determinadas titularidades sobre bienes muebles (que incluye desde los buques y la maquinaria industrial, los derechos de garantía constituidos sobre stocks o sobre cosechas o ganado) y en el que también se inscriben, en la sección correspondiente, las condiciones generales de la contratación.

Centrándonos ahora exclusivamente en las utilidades que el Registro Mercantil puede prestar al Derecho medioambiental y dejando aparte ahora las que puedan prestar los otros Registros (de la propiedad inmueble o de bienes muebles), pueden resumirse, sin perjuicio de otras, diciendo que el Registro Mercantil es un instrumento apto para dar publicidad a las normas, limitaciones, actuaciones administrativas o judiciales o de otro orden que afecten a las empresas, haciendo constar en el historial jurídico de las personas físicas o jurídicas o entidades inscritas las situaciones o actuaciones medioambientales a las que se crea conveniente dotar de una adecuada publicidad.

A lo que habría que añadir que el Registro Mercantil es el instrumento que alcanza un mayor efecto multiplicador de la publicidad que proporciona, en tanto en cuanto es el archivo en el que consta la información que interesa a terceros y que surte efectos respecto de terceros de la vida jurídica de

una determinada sociedad. Y es, además, el archivo en el se depositan, se conservan y se hacen públicos los datos de la contabilidad social, como consecuencia del depósito de las cuentas anuales de las sociedades en el Registro Mercantil, al menos en parte de los sistemas jurídicos europeos. Esa concentración de la información societaria en un solo archivo es evidente que crea sinergias favorables y que multiplica los efectos de la publicidad que se pretende. Sinergias que afectarían también a los datos de derecho medioambiental que, en su caso, se publicasen en el Registro Mercantil.

La lista de esas situaciones o actuaciones medioambientales que afectan a empresarios mercantiles o a otras entidades inscritas en los Registros Mercantiles y a las que puede quizá interesar dar publicidad a través de éstos, es, indudablemente, abierta, y quizá pueden, esas situaciones, clasificarse, a efectos de una adecuada aproximación, en cuatro grupos:

(a) Actuaciones administrativas o judiciales. Es decir, resoluciones adoptadas por los órganos competentes de la administración en cuestiones medioambientales, como pueden ser otorgamientos de autorizaciones o licencias, o adopción de medidas preventivas, o imposición de sanciones. Como asimismo las resoluciones judiciales que dicten en materia medioambiental las autoridades judiciales cuando sean competentes. Resoluciones todas ellas, tanto las administrativas como las judiciales a las que podría, en determinados casos, ser conveniente, dar publicidad a través del Registro Mercantil.

(b) Auditorías medioambientales. Podría quizá, también tener interés el dar publicidad a través de los Registros Mercantiles de los aspectos que tengan que ver con la realización de auditorías medioambientales, ya sea el hacer pública la incorporación de una determinada empresa a los sistemas de auditoría medioambiental, ya sea el nombramiento de auditor medioambiental, ya sea el depósito en el Registro Mercantil, para hacerlo público, del informe del auditor.

(c) Cuestiones medioambientales que se incorporan a las cuentas e informes anuales de las empresas.

(d) publicidad registral del comercio de los derechos de emisión.

A continuación se tratarán separadamente cada uno de dichos aspectos:

(a) Constancia en el Registro Mercantil, en la hoja, es decir, en el historial jurídico de las sociedades o entidades inscritas, de las medidas administrativas o judiciales que se deriven de actuaciones medioambientales.

Esas actuaciones administrativas o judiciales pueden ser 'preventivas' o 'negativas', como adopción de medidas de advertencia o de prevención o incoación de expedientes sancionadores, imposición ya firme de sanciones, o 'positivas', como la concesión de certificados medioambientales o concesión de subvenciones o préstamos públicos o privados para determinados proyectos medioambientales.

Es evidente y casi no exige comentarios la conveniencia, en determinados casos, de la 'publicidad' registral para esas medidas administrativas y judiciales, en cuanto que dicha publicidad da conocimiento de dichas medidas al público en general, entre cuyo público están los proveedores y los potenciales clientes de la empresa de que se trate. En ese sentido la publicidad registral implica un importante refuerzo, y también un agravamiento, de las sanciones y, por eso, dicha publicidad puede multiplicar, por ejemplo, el efecto disuasorio de las normas sancionadoras. De igual manera la publicidad registral refuerza los efectos de las actuaciones 'positivas', como la expedición de los certificados medioambientales y pueden contribuir a reforzar la mejora de imagen que de la empresa frente a su clientela.

Queda clara pues la conveniencia de que exista prevista en la legislación la posibilidad de que determinadas medidas administrativas o judiciales en materia de derecho medioambiental puedan acceder al Registro Mercantil como sistema de publicidad más idóneo.

En cualquier caso, entendemos que, en esta materia, debe imponerse un criterio de prudencia a la hora de determinar las medidas a las que es conveniente dotar del 'complemento' o del 'refuerzo' que supone la publicidad registral y cuáles no están necesitadas de esa publicidad, pues en algunos supuestos esa publicidad, por ejemplo de una sanción, puede ser un agravamiento innecesario de la misma y, en cualquier caso, tampoco es conveniente, a menos que se estime necesario, aumentar

desmesuradamente el contenido de la publicidad del Registro Mercantil, pues no debe olvidarse que un exceso de información puede ir en detrimento de la claridad de la información que se proporciona y en perjuicio, por consiguiente de la eficacia del sistema de seguridad jurídica preventiva a que el Registro Mercantil, al fin y al cabo, sirve.

(b) Incorporación al Registro Mercantil de las auditorías medioambientales

El Reglamento (CE) no 1836/93 del Consejo de 29 de junio de 1993 permite a las empresas del sector industrial adherirse voluntariamente a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. Dicha norma se ha visto afectada por la Decisión no 264/97/CE de 16 de abril sobre reconocimiento de procedimientos de certificación y por la Decisión no 265/97/CE de 16 de abril sobre reconocimiento de la norma internacional ISO 14001.

Toda empresa que participe en ese sistema comunitario de gestión y mejora medioambientales debe adoptar una política medioambiental en que se definan objetivos y principios de actuación de la empresa en esa materia, efectuar un análisis medioambiental de sus centros de actividades, establecer un sistema de gestión medioambiental, realizar una declaración medioambiental y realizar periódicamente una auditoría medioambiental.

La verificación de todos esos elementos debe realizarse por un verificador medioambiental acreditado e independiente de la empresa, estableciéndose en el reglamento de la CEE que cada Estado miembro debe establecer un sistema de acreditación de esos verificadores, remitiendo una lista de los verificadores acreditados a la Comisión, que, con esos envíos, publicará una lista competente en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Lista que ya ha sido objeto de publicación.

Se establece en dicho reglamento, por otra parte, la inclusión de las empresas que hayan participado en el sistema de auditoría medioambiental en un Registro que, al efecto, deben mantener los organismos competentes.

Desde su puesta en marcha en 1995 el sistema europeo de auditoría medioambiental, llamado habitualmente EMAS (Eco management and audit scheme) ha tenido una implantación creciente y

esperanzadora, de modo que aumenta exponencialmente de año en año el número de empresas certificadas por el sistema EMAS. Lo mismo ocurre, en mayor número, dado su mayor ámbito de implantación, con el sistema ISO de certificación medioambiental, cuya validez, por otra parte, en la Unión Europea viene admitida en los términos de la Decisión no 265/97/CE de 16 de abril antes citada.

Lo que ahora se propone es que se incorpore o, al menos, que voluntariamente se pueda incorporar, si es que los empresarios los desean, los datos referentes a esas auditorías medioambientales al Registro Mercantil, es decir a aquel organismo de cada uno de los Estados miembros en que se registra el historial jurídico de la vida de las sociedades.

Esa incorporación tendría o podría tener varios pasos: 1) la publicación en el Registro, en primer lugar, del hecho de que una determinada sociedad o empresario se ha incorporado voluntariamente al sistema de auditoría medioambiental. Para lo cual habría que presentar al Registro la solicitud de inscripción de dicho dato por parte de la sociedad o empresa de que se trate, acompañada de los documentos que, según la legislación de la Unión europea y la de cada Estado, acredite fehacientemente que, en efecto, dicha incorporación se ha producido; 2) la inscripción del nombramiento del auditor medioambiental, es decir el verificador externo que, elegido de entre los que están oficialmente acreditados para realizar esta función, va a controlar el grado de cumplimiento por parte de la empresa de sus compromisos medioambientales. Naturalmente no sería posible la inscripción del nombramiento de un auditor sin previa comprobación de que dicho auditor está en efecto incluido en las listas oficiales de auditores autorizados; 3) el depósito periódico en el Registro Mercantil de las auditorías medioambientales, para las empresas que, efectivamente, se han incorporado al sistema de auditoría medioambiental y respecto de las cuales dicha incorporación ya consta inscrita y que tienen inscrito el nombramiento de auditor medioambiental en el Registro Mercantil, de acuerdo con lo indicado en los anteriores apartados 1 y 2. Este depósito sería a los meros efectos de hacer público el contenido de esas auditorías, sin que por parte de un organismo eminentemente jurídico como es el Registro Mercantil se deba realizar un control para el que no sería competente. Y

podría seguir las pautas y los criterios que se siguen en el depósito anual de las cuentas de las sociedades.

Ciertamente puede en principio parecer que esta constancia de todos esos datos en el Registro Mercantil es ociosa o incluso que viene a duplicar la publicidad que ya se otorga a esas decisiones mediante, por ejemplo de la publicación en los Boletines oficiales correspondientes de los listados de empresas incorporadas a los sistemas de auditoría medioambiental, de los listados de empresas certificadas o de los listados de auditores autorizados. Ahora bien, lo cierto es que la publicación de esos datos en el Registro Mercantil tiene, desde el punto de vista de la publicidad, indudables ventajas:

- porque no se puede olvidar que el centro de publicidad de la vida jurídica y contable de las empresas es el Registro Mercantil y que, por consiguiente, desde el punto de vista una mayor eficacia de la publicidad y de facilitar el acceso a los datos por parte de los ciudadanos, tiene interés el centralizar lo más posible en un punto la información referente a las empresas, evitando tener que acudir a distintos centros para obtener una información que podrían obtener en un solo lugar;
- porque alguno de los datos en juego, como por ejemplo, cuál es el concreto auditor medioambiental de una sociedad o cuál es el contenido de las auditorías medioambientales realizadas no son objeto, en la actualidad, de una adecuada publicidad.

La incorporación que se propone al Registro Mercantil daría pues, publicidad a datos que ahora no la tienen y, en cualquier caso facilitaría enormemente la consulta y el conocimiento de esos datos.

(c) Reconocimiento, medición y publicación de las cuestiones medioambientales en las cuentas anuales y los informes anuales de las empresas

Otro asunto de importancia a los efectos de dar publicidad en el Registro Mercantil (u organismo que en cada Estado de la Unión se encarga de la publicidad de la vida jurídica de las sociedades mercantiles) a los aspectos medioambientales, es el de la incorporación de criterios medioambientales a las cuentas anuales de las sociedades. Acerca de dicho

tema la Comisión ha emitido una importante recomendación de fecha 30 de mayo del 2001 en la que ‘recomienda a los Estados miembros que garanticen para los periodos contables que comiencen dentro del plazo de doce meses a partir de la fecha de adopción de la citada recomendación y para todos los futuros periodos contables que las empresas incluidas en la cuarta y séptima Directiva relativas al Derecho de Sociedades (Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE, respectivamente) apliquen las disposiciones incluidas en el anexo de la presente recomendación en la preparación de las cuentas anuales y consolidadas, así como del informe anual y del informe anual consolidado’.

Dicha recomendación no se refiere a los informes con fines específicos medioambientales tales como los informes, certificados o auditorías medioambientales, de que ya se ha tratado en los anteriores apartados a) y b), sino a la información facilitada en las cuentas anuales y consolidadas y en los informes anuales propios y consolidados, todos ellos documentos específicamente contables, por lo que respecta a cuestiones medioambientales.

Se trata, pues, de que en las cuentas anuales de las sociedades y en las consolidadas de los grupos de sociedades, que se depositan y se hacen públicas conforme a las disposiciones de las Directivas cuarta y séptima en todos los Estados de la Unión, se incluyan y aparezcan con la debida transparencia la medición e información de los gastos medioambientales, las obligaciones y riesgos medioambientales y los activos afines que se deriven de transacciones y acontecimientos que afectan o es probable que afecten a la posición y a los resultados financieros de las sociedades y grupos de sociedades mercantiles.

En dicha recomendación se especifica concretamente el tipo de información medioambiental que se considera oportuno incluir en las cuentas de sociedades y grupos.

Por otra parte, dicha recomendación es aplicable no sólo a las sociedades a las que se referían las Directivas cuarta y séptima, sino además, a los Bancos, instituciones financieras y Compañías de Seguros, ya que las implicaciones financieras de las cuestiones medioambientales no son diferentes para estos tipos de empresas.

En la recomendación de la Comisión, a cuyo texto nos ceñimos en estas líneas, se especifica lo que debe entenderse por gasto medioambiental, determinando las partidas que hay que incluir y excluir de dicho concepto. La recomendación se remite, por otra parte, a estos efectos, a las definiciones emitidas por la Oficina estadística de las Comunidades europeas (Eurostat) incluidas en los documentos de aplicación del Reglamento (CE) n° 58/97 del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, relativo a las estadísticas estructurales de las empresas.

No es necesario entrar ahora en el detalle de cada una de las partidas de implicación u origen medioambiental que deben incluirse en las cuentas anuales o consolidadas según los criterios de la recomendación, pues ya son tratadas por extenso en el texto de la misma.

En la recomendación de la Comisión, además, se especifica la información contable de origen o implicación medioambiental que debe incluirse en los informes anuales propios y consolidados, en el balance y en la memoria, documentos todos ellos que deben ser objeto de depósito y publicidad conforme a las Directivas cuarta y séptima. Específicamente se prevé, por otra parte, que, en caso de que la empresa tenga un informe medioambiental separado que incluya información medioambiental detallada o adicional de carácter cuantitativo o cualitativo, en el informe que se deposita con las cuentas anuales se haga una referencia explícita a dicho informe medioambiental separado y que se señale, asimismo, si aquél informe medioambiental ha sido sometido o no a un procedimiento de verificación externo (auditoría medioambiental, de que ya antes hemos tratado).

Por lo que se refiere a este aspecto de la verificación y del control externo, y aunque en la recomendación de la Comisión no se trata de este asunto, parece que sería conveniente regular de manera expresa que el informe de auditoría que acompaña obligatoriamente en determinados casos a las cuentas anuales entre a valorar el grado de cumplimiento de la normativa contable medioambiental, así como, en su caso, el cumplimiento del programa medioambiental de la empresa o sociedad, programa que es una de las especificaciones que, según la recomendación de la Comisión, deben

incluirse en el informe que forma parte de las cuentas anuales y consolidadas.

(d) Publicidad registral del comercio de los derechos de emisión

La comercialización de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero es una de las medidas más importantes para hacer frente al cambio climático. La comercialización de los derechos de emisión es un factor importante que puede contribuir a reducir los costes que implica el cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kioto, con arreglo al cual la Comunidad Europea se comprometió a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 8 % durante el período entre los años 2008 y 2012 respectivamente de los niveles de 1990.

El comercio de los derechos de emisión consiste en atribuir a las empresas cuotas para sus emisiones de gases de efecto invernadero que, además, pueden intercambiar con otras empresas.

Este mecanismo de comercio de derechos de emisión permite a las empresas superar su cuota de emisiones a cambio de que encuentren otra empresa que haya emitido una cantidad de gases inferior al límite máximo permitido y que esté dispuesta a ceder su cuota sobrante. El resultado medioambiental global es el mismo que si ambas empresas consumiesen exclusivamente sus cuotas, y tanto la empresa compradora como la vendedora se benefician de la flexibilidad que aporta el sistema de intercambio sin perjuicio alguno para el medio ambiente.

Es evidente que la eficacia de una adecuada política medioambiental a través del sistema de comercialización de los derechos de emisión dependerá en gran medida de las disposiciones que regulen el sistema y de la rigurosidad y medidas de control del régimen de aplicación. El objetivo de un cumplimiento y un control estricto es fomentar la confianza en el sistema de comercialización y hacer que funcione de forma eficaz para alcanzar los objetivos medioambientales deseados.

Además para que un sistema de comercialización de los derechos de emisión funcione adecuadamente es necesario disponer de un sistema adecuado de supervisión, seguimiento e información. También debe preverse la existencia de

sanciones severas con un efecto disuasorio que induzca a las empresas a evitar el incumplimiento porque supere con creces el coste del cumplimiento.

Pues bien, esos objetivos de supervisión, seguimiento e información pueden implementarse a través de un eficaz instrumento: un Registro con efectos jurídicos al que tuviesen acceso esos derechos de emisión y las operaciones de tráfico jurídico sobre los mismos.

Pero más importante que la función que queda dicha de es el papel que, con relación al comercio de los derechos de emisión, puede desempeñar un Registro de efectos jurídicos, habida cuenta que estos derechos de emisión son titularidades que con frecuencia tendrán gran valor económico y en los que no existe publicidad posesoria, es decir, derechos cuyo titular permanecerá secreto para los operadores que actúan en el mercado a menos que se arbitre un adecuado sistema registral de publicidad. Un sistema en que se regule el acceso del comercio de esos derechos de emisión a un Registro de efectos jurídicos sustantivos, construido a imagen y semejanza de los experimentados sistemas registrales inmobiliarios y con arreglo a los mismos principios.

Es más, no se puede concebir que el proyecto de poner en circulación los derechos de emisión tenga ninguna posibilidad de éxito si no está avalado y sostenido por un adecuado sistema de publicidad registral que permita conocer la titularidad y, en su caso, las cargas y limitaciones sobre esos derechos con seguridad a través de un procedimiento de consulta fácil, y sin necesidad de costosas investigaciones. Sobre las ventajas que un adecuado sistema registral tiene para lograr la seguridad del tráfico y en orden a aminorar los costes de transacción no hay que insistir pues es materia que ha sido objeto de numerosos estudios por parte de los expertos.

Ese Registro al que accediesen las transferencias de los derechos de emisión no tendría, por otra parte por qué ser un Registro específico, que tuviese como único objeto esos derechos, sino que podría aprovecharse alguno de los Registros jurídicos ya existentes que se llevase con arreglo a los ya muy experimentados principios de la publicidad registral.

Un Registro adecuado a estos efectos es el que ya existe en el ordenamiento jurídicos español bajo la denominación de Registro de Bienes Muebles creado por la Disposición adicional única del Real Decreto 1828/1999 de 3 de diciembre. Este Registro cuenta entre sus secciones una denominada de bienes muebles registrables. Aquí podrían encuadrarse los derechos de emisión y a través de este Registro se llevaría a cabo un seguimiento del tracto en las transmisiones de los derechos de emisión y se ofrecería un sistema de publicidad de todas las operaciones relativas a dichos derechos de emisión que alcanzaría una difusión territorial de extensión provincial al hallarse encuadrados los Registros de Bienes Muebles en los Registros Mercantiles de ámbito provincial. También puede el Registro servir como herramienta de control que facilite y haga eficaz un sistema de sanciones adecuado que evite que el coste del incumplimiento sea inferior al del cumplimiento.

Naturalmente debería ser objeto de regulación detallada todos los aspectos referentes al acceso de los derechos de emisión al Registro jurídico de que hablamos, y en especial la inmatriculación o primera inscripción de dichos derechos. Parece que lo lógico sería que el título de inmatriculación fuese el documento administrativo de concesión o de definición de dichos derechos de emisión a favor de su titular. Las sucesivas transmisiones o gravámenes de esos derechos accederían al Registro mediante los títulos públicos o privados que se estableciese en aquella regulación.

Por otra parte es conveniente la existencia de un Registro Central europeo de derechos de emisión en el que se centralizase la información que los Registros de las distintas demarcaciones registrales van haciendo constar en sus archivos. Dicho Registro Central tendría la doble función de dar publicidad y un extracto de los datos que constan en los Registros provinciales, regionales o nacionales, así como la de servir de sistema de control para evitar que un mismo derecho conste inscrito en más de uno de esos Registros. En España, tanto para el Registro Mercantil como para el Registro de Bienes Muebles, ya hay experiencia contrastada del funcionamiento satisfactorio de un Registro Mercantil Central, que controla las denominaciones de las sociedades, y de un Registro Central de

Bienes Muebles, que impide las dobles inmatriculaciones. Dichos Registros Centrales, así como los de las distintas demarcaciones provinciales, regionales o nacionales, deben funcionar, en cualquier caso, con un alto grado de informatización con objeto de que no se produzcan demoras

en los traspasos de información y en el despacho de los títulos. El sistema de escalonamiento de Registros permite compaginar las ventajas de la centralización de la información y las de mantener la cercanía de las oficinas correspondientes a los ciudadanos.

7. Aspectos internacionales de la información medioambiental

José Siméon, Registrador de la Propiedad, Calpa

7.1. La información medioambiental y su perspectiva comunitaria

Independientemente de su configuración como política comunitaria específica en los artículos 174 y siguientes, el Tratado de la Comunidad Europea proclama la integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad. Una parte importante de la política medioambiental debe referirse a la adecuada información sobre esta materia, con carácter general y en relación con la base física sobre la que se proyecta el medio ambiente; en este sentido la Directiva 90/313/CEE del Consejo recoge el principio de libertad de acceso a la información medioambiental, información que para ser plena debe definir claramente las fincas o propiedades sobre las cuales se proyecta.

La importancia de la información para la plena consecución de un mercado unitario ha sido puesta repetidamente de relieve por las instancias comunitarias; dentro de esta información por su especial significación económica destaca la que pueden proporcionar las administraciones, promoviéndose la creación de redes europeas de información que permitan a nivel comunitario iguales posibilidades de acceso a la misma a particulares y empresas a todo lo ancho de la Unión, lo que incidirá en menores costes de información; estas orientaciones son aplicables a la información medioambiental en cuanto información incardinada plenamente en las competencias comunitarias.

Al mismo tiempo, el medio ambiente es un condicionante del derecho de propiedad. Si bien el derecho comunitario deja a los ordenamientos internos la regulación del régimen de la propiedad (artículo 295 del Tratado CE), lo hace sobre el reconocimiento común de un concepto de propiedad que emana de la Convención Europea de Derechos humanos y libertades fundamentales, del *acquis* comunitario y de las Constituciones de los Estados miembros. Ese concepto se basa en el reconocimiento de la propiedad privada y su libre

transmisión, en la garantía en caso de expropiación y en la posible existencia de limitaciones a la misma por razones de interés público que pueden resultar de los derechos locales o del derecho comunitario. En este sentido, la protección al medio ambiente puede proyectarse en el concepto de propiedad bien a través de condicionantes incorporados a los estatutos urbano o agrario de la misma, bien estableciendo limitaciones específicas. Las limitaciones que nos interesan son aquellas que tocan, pues, al contenido de la propiedad, afectando a sus usos (clasificación del suelo a causa del planeamiento, zonas protegidas), confiriendo determinados derechos (derechos de emisión), o iniciando o ejecutando medidas correctoras de protección medioambiental.

Asimismo el Registro de la Propiedad es el instrumento adecuado para colaborar con la Administración comunitaria o nacional a fin de asegurar el cumplimiento de la normativa ambiental, como ocurriría en los casos de necesidad de acreditación de la evaluación de impacto ambiental referidos a actos inscribibles.

Así pues, las limitaciones a la propiedad por razón de medio ambiente a que nos referimos se proyectarán normalmente sobre las fincas entendidas en sentido amplio (parcelas, ríos, zonas húmedas, etc.) pero definirán derechos y obligaciones que delimitarán el contenido de la propiedad en cada caso. Como se ha dicho, el concepto de propiedad común en los países de la Unión reconoce la existencia de limitaciones por razón de interés público, y lo hace así desde la formación del concepto moderno de la propiedad surgido a principios del pasado siglo y aún a pesar de las dicciones absolutas del mismo en los Códigos civiles. Esas limitaciones se reconocen desde un principio y se van complicando en la evolución posterior del derecho hasta decirse que no ya limitan, sino que delimitan, forman parte de la propia noción de propiedad como medio para el logro de unos fines que trascienden al propietario; en el caso del medio ambiente, la preservación del entorno para el

futuro y la consecución de un desarrollo sostenible.

La información medioambiental se proyecta, pues, sobre fincas y delimita derechos a consecuencia del ejercicio de políticas comunitarias. El Registro de la Propiedad es la institución encargada de la publicidad de la extensión y límites del derecho de la propiedad; se trata de una institución que aún bajo diferentes formas de organización y efectos legales procura asegurar frente a terceros quien es el titular de los bienes inmuebles y con qué extensión, ahorrando costes de información y facilitando la circulación inmobiliaria y el crédito. Así está configurada en todos los países de la Unión Europea. A nivel del derecho comparado europeo se observan pasos incipientes en determinados ordenamientos internos para publicar a través del Registro de la Propiedad la información medioambiental bien directamente, bien por referencia a otras bases de datos. Por otra parte, la información medioambiental por su incardinación en la acción comunitaria, tiene vocación de acceso a nivel comunitario. El acuerdo entre el Colegio de Registradores de España y la Agencia Europea del Medio Ambiente nace así con vocación de devenir una red europea de información medioambiental en consonancia con la Directiva 90/313/CEE del Consejo, con referencia a las propiedades y sus titulares y vinculada por tanto a la información proporcionada por los Registros de la Propiedad, a nivel europeo y sin que ello afecte a la declaración del artículo 295 del Tratado CE.

7.2. Aspectos internacionales de la iniciativa

En el antedicho contexto, el Colegio de Registradores ha informado a diversas instituciones y a los responsables de la institución registral a nivel de la Unión Europea con los que tiene una particular relación acerca de la iniciativa del proyecto de 'Expert's Corner' con la Agencia Europea del Medio Ambiente, solicitando comentarios sobre el tema y comprometiéndose a enviar el texto final que se elabore con la perspectiva de una posible creación de la red europea de información medioambiental. Ello está además en línea con las conclusiones del reciente Congreso de Registradores en cuanto se refirieron a la puesta en marcha de una red europea de información registral con relación a las fincas.

Así, se ha comunicado esta iniciativa a:

- la administración central del Catastro y Registro de Bienes del Ministerio de Finanzas de Bélgica;
- a la Presidencia del Consejo Directivo de la Asociación de Conservadores de Portugal;
- al Juez del Tribunal Registral de Copenhague, de Dinamarca;
- al Registro de la Propiedad de Múnich en Alemania;
- al Registrador Jefe en Apeldoorn, Holanda;
- al Registrador Jefe de Inglaterra y Gales;
- al Director General del Registro en Luxemburgo;
- al Director General de la Asociación de Conservadores de Francia;
- al Registro de la Propiedad de Dublín, Irlanda;
- al Registro de la Propiedad de Escocia;
- al Presidente de la Union non-salaried mortgage de Grecia;
- al Catastro y Registro de Lituania;
- al National Land Survey de Suecia.

Varias de las entidades indicadas han enviado sus comentarios al respecto. La administración central del Catastro y Registro de Bienes de Bélgica ha señalado la necesidad de relacionar las bases de datos referidas a las limitaciones de derecho público que son competencia de las administraciones regionales y las referidas al aspecto puramente de derecho privado, competencia estatal, incidiendo en la necesidad de reforzar la información registral y con el presupuesto de la existencia de bases físicas fiables.

El Registro danés informó por su parte que se prevé en la legislación danesa la inscripción de los planes urbanísticos, condicionantes de política agrícola y otras connotaciones con proyección medioambiental, como las referidas a suelo contaminado, obligaciones de preservación, prohibiciones de uso o medidas correctoras. El Registro de la Propiedad de Inglaterra y Gales se refirió a la iniciativa en marcha de creación de un Servicio Nacional de Información que contendría todos los datos relativos a fincas recogidos en bases de datos de la administración, iniciativa liderada por el Land Registry, responsable de la información jurídica referida a las fincas, en la cual debía caber en el futuro la dación de información medioambiental. En el mismo

sentido se informó desde el Registro de la Propiedad de Escocia.

El Registro de la Propiedad de Holanda señaló que a través de un código se publica información referida al medio ambiente, si bien para conseguir el mayor detalle ha de acudir al Registro específico de que se trate. En cuanto al Catastro y Registro de Lituania, se nos contestó informando en el sentido que ya prevee la legislación de aquel país la publicidad registral de situaciones con proyección directa en medio ambiente, como las referidas a zonas protegidas o parques naturales o las vinculadas al planeamiento urbanístico.

De la información recibida resulta, pues, la existencia de iniciativas tendentes a publicar en el Registro de la Propiedad, bien directamente, bien por relación, las limitaciones medioambientales en cuanto limitaciones de tipo jurídico con vocación de información transeuropea al tratarse de limitaciones resultantes de políticas de ámbito comunitario.

7.3. Perspectivas de futuro

De los comentarios indicados podría seguirse una línea de actuación en el futuro en el siguiente sentido:

- Envío a los responsables de Registro de la Unión Europea y países con vocación de acceso a la misma que proceda del texto final del 'Expert's Corner' y los trabajos realizados.
- Realización de un encuentro que podría ser en Bruselas con aquellos países interesados en unirse a la experiencia en la creación de una red europea de información medioambiental referida a fincas.
- Iniciación de la red europea de información medioambiental con aquella información proporcionada por las instancias comunitarias competentes, en su caso, y por las nacionales, en el suyo, que podría canalizarse a través de la Oficina del Colegio Nacional de Registradores en Bruselas.

8. Conclusiones y acciones

Mariano Va Aguaviva, Registrador de la Propiedad de Mataró nº 1, Barcelona

8.1. Conclusiones

El medio ambiente que se fundamenta en el principio de prevención y subsidiariamente en el sanción debe ser jurídicamente protegido. El Registro de la Propiedad es una institución que tiene por objeto la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario mediante la publicidad con efectos jurídicos, es por ello un instrumento especialmente útil para la protección del medio ambiente pues la prevención precisa de información y, en su caso, quedará garantizado el cumplimiento de la sanción y medidas reparadoras mediante su publicación en el Registro. También es muy importante que en el Registro se publiquen las limitaciones medioambientales de las fincas porque reforzará la eficacia del Registro para cumplir con la finalidad de dar seguridad al tráfico jurídico. Una información más completa incrementa la seguridad, disminuye los costes de transacción y reduce la asimetría en el mercado.

El medio ambiente considera el territorio como un recurso natural con incidencia en el concepto del derecho de propiedad. La alteración de las facultades dominicales debe constar en el Registro de la Propiedad. Normalmente, dicho Registro (sus libros y base de datos), limitará la información medioambiental a la que afecte a fincas concretas y determinadas.

Pero hay también otro tipo de información medioambiental que exige ser conocida: a) la información referida a determinadas aéreas espaciales y b) la derivada de normas y planes que producen limitaciones directamente sin necesidad que consten en los asientos registrales. De ambas debería dar información la Oficina Registral (oficina pública en la que está establecido el Registro de la Propiedad) por sus características de organización, medios, relación de inmediatidad con el ciudadano, etc., colaborando eficazmente para facilitar el derecho de acceso a esa información, conforme a la Directiva 90/313/CEE de 7 de junio de 1990. Es decir, que la Oficina Registral sea además una Oficina de

Información medioambiental, utilizando bases gráficas georeferenciadas y con interconexión a la base de datos de otras instituciones territoriales.

El Registro Mercantil o Registro de Comercio, es especialmente apto, por el efecto multiplicador de la publicidad que proporciona, para que en él consten las normas, limitaciones, actuaciones administrativas y judiciales, o de otro orden de naturaleza medioambiental que afecten a las empresas.

Se considera conveniente que en un Registro Jurídico de Bienes Muebles se de publicidad al comercio de los derechos de emisión.

8.2. Acciones a efectuar para la continuidad de los trabajos

La determinación de un problema y las propuestas de solución deben complementarse con las acciones necesarias para conseguir la finalidad pretendida. En el apartado nº 5 del trabajo se indican las que se van a acometer de inmediato, corresponde aquí señalar la propuesta de los medios necesarios, para dar continuidad y ampliar el ámbito de aplicación:

Creación y dotación de un Secretariado registral medioambiental con la finalidad de:

- Difundir los trabajos teóricos y prácticos que se vayan realizando. De manera que la remisión de información y documentación sobre esta materia a tal secretariado supondrá el reenvío, de tal información a todas las demás partes interesadas.
- Centralizar las relaciones de las instituciones registrales con las demás instituciones territoriales.
- Coordinar las actuaciones respecto a la Universidad, conferencias, clases, seminarios y demás actividades académicas. También diseñar un revista jurídica medioambiental registral.

8.2.1. Se establecen diversos niveles de actuación

- Comunidad Autónoma de Catalunya
- Estado español
- UE y países limítrofes
- Internacional en general.

El carácter transversal de lo concerniente al medio ambiente aconseja ampliar el ámbito informativo del estrictamente jurídico al de otras materias con repercusión en él, por lo

que tal secretariado estará relacionado con la asociación de impacto ambiental y demás que se acordaren.

Se propone como sede provisional el Decanato Autonómico del Colegio de Registradores de la Propiedad de Catalunya en Barcelona, avenida Joan Miró 19-21, edificio Icaria, en tanto no se elija otra sede definitiva por las partes interesadas.

9. Glosario de términos

1. Acción negatoria de servidumbre

Medida destinada a proteger al titular del dominio frente a posibles servidumbres que puedan recaer sobre su finca y no sean consentidas por el mismo. Basada principalmente en la presunción favorable a la libertad de gravámenes sobre las fincas.

2. Acción pública

Modo legal de ejercitar derechos reconocidos a una colectividad.

3. Actividades calificadas

Aquellas que en atención a su capacidad de generar molestias, insalubridad, nocividad o peligrosidad son sometidas a trámite especial de calificación.

4. Agentes contaminantes

Son los responsables del proceso de contaminación medioambiental. Se tipifican tradicionalmente en tres grupos: residuos, microorganismos y energías.

5. Anotación preventiva

Asiento que se practica en los libros del Registro, de carácter principal, provisional y, generalmente, transitorio y cuyo objetivo es: 1) asegurar los resultados de un juicio; 2) garantizar un derecho perfecto pero no consumado; y 3) preparar un asiento definitivo.

6. Autorización

Permiso administrativo para realizar una actividad.

7. Cautelar

Medida o regla para prevenir la consecución de determinado fin o precaver lo que puede dificultarlo.

8. Certificación registral

Documento público expedido a instancia de parte o mandamiento judicial en que el registrador bajo su responsabilidad y con la fe pública que le da su cargo hace constar el contenido del Registro.

9. Contaminación medioambiental

Proceso por el que determinadas sustancias y formas de energía alteran el medio de una forma distinta a la que tiene lugar de forma natural.

10. Denuncia

Notificación a la autoridad competente de haberse cometido alguna actuación ilegal.

11. Derecho ambiental

Conjunto de normas de relevancia ambiental.

12. Derecho comunitario originario o primario

Está integrado por las normas que contienen los tratados fundacionales de la Comunidad Europea, así como también, por los tratados de su revisión y de su ampliación. Su objetivo principal es proclamar los principios que han de regir la vida de las comunidades, así como establecer su estructura fundacional, competencial y mecanismos de control.

13. Derecho comunitario derivado

Está integrado por las normas que emanan de los propios órganos comunitarios en ejercicio de las competencias que les atribuyen los Tratados de forma unilateral. Es un Derecho subordinado al Derecho primario. Está compuesto principalmente por las directivas, reglamentos, decisiones, recomendaciones o dictámenes.

14. Derecho real sobre bienes inmuebles

Derecho que recae sobre una finca u otro derecho real de naturaleza inmobiliaria perteneciente a otra persona, otorgando al titular del derecho determinadas facultades sobre dichos bienes o derechos en detrimento de sus titulares. En ocasiones, permite su uso más o menos amplio sin perjuicio que, en otras, pueda servir de garantía al cumplimiento de determinadas obligaciones.

15. Ecoauditoría

Instrumento de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de la eficacia de la organización, el sistema de gestión y procedimientos destinados a la protección del medio ambiente.

16. Expediente

Procedimiento en que se enjuicia la actuación de alguien.

17. Garantía

Medio de protección jurídica contra algún riesgo o necesidad.

18. Gestión pública del medio ambiente

Por su carácter de bien público el medio ambiente debe ser tutelado y protegido desde los poderes públicos, quienes desarrollan su gestión medioambiental en base a la legislación y la actuación.

19. Ilícito

No permitido legalmente.

20. Incoación

Comienzo de los trámites de un expediente o juicio.

21. Indemnización

Resarcimiento o compensación de un daño.

22. Infracción

Quebrantamiento de una norma legal.

23. Inscripción registral

Asiento principal, definitivo y de carácter positivo que se practica en los libros de inscripciones del Registro de la Propiedad por el que se hace constar de modo completo la constitución, modificación o transmisión de un derecho real inmobiliario.

24. Legislación ambiental

Pilar de la gestión pública del medio ambiente consistente en la elaboración de normativa relativa a la protección del medio ambiente que establece unos objetivos a cumplir y una serie de medidas para alcanzarlos.

25. Licencia

Autorización administrativa para hacer alguna cosa.

26. Limitaciones y prohibiciones al derecho de propiedad

Son restricciones que recaen sobre las facultades que componen o integran el derecho de propiedad que, en ocasiones afectan a su uso y disfrute, en otras, a su aprovechamiento, o incluso, a su libre disponibilidad. Pueden restringir la extensión del derecho o pueden impedir el ejercicio del mismo. Generalmente, se imponen para proteger un interés superior al individual. Las limitaciones, a diferencia de los derechos reales, no atribuyen un correlativo derecho a otra persona.

27. Medio ambiente

Conjunto de condiciones que constituyen el marco donde se desarrolla la existencia de un ser vivo o comunidad.

28. Nota simple informativa

Medio de publicidad formal con tratamiento profesionalizado, de valor meramente informativo y carente de fe pública, en cuanto al contenido de los asientos registrales, por el cual, quien acredite expresa, tácita o presuntamente un interés legítimo puede conocer los datos económicos relativos a los bienes inscritos, su titularidad, la naturaleza de la misma, así como las prohibiciones o restricciones que afecten a los titulares o a los derechos inscritos.

29. Policía

Buen orden emanado del cumplimiento de las normas legales. Actividad de vigilancia del cumplimiento de dichas normas.

30. Prevención

Adopción de medidas para evitar un daño.

31. Publicidad

Conjunto de medios empleados para divulgar o extender la noticia o conocimiento de situaciones jurídicas relevantes.

32. Publicidad registral

Es la exteriorización continuada y organizada de situaciones jurídicas de trascendencia real para producir cognoscibilidad general, 'erga omnes', con ciertos efectos jurídicos sobre la situación publicada.

33. Relaciones de vecindad

Normativa que trata de regular, a través de limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, las relaciones entre los titulares de las fincas colindantes de modo que los distintos derechos de propiedad se puedan utilizar de una forma compatible.

34. Resolución

Decreto o fallo de la autoridad, administrativa o judicial.

35. Sanción

Pena que la ley establece para el que la infringe.

36. Servidumbres

Derecho real que recae sobre bienes inmuebles en beneficio de otro inmueble perteneciente a otra persona, e imponiendo al titular del inmueble gravado 'un hacer algo', 'un dejar hacer algo' o 'un no hacer algo'. También las servidumbres pueden establecerse en beneficio de una persona.

37. Subsidiaria

Responsabilidad que suple a otra principal.

European Environment Agency

El Registro de la Propiedad y Mercantil como instrumento al servicio de la sostenibilidad

2002 – 63 pp. – 21 x 29.7 cm

ISBN 92-9167-506-7