

El Registro de la Propiedad y el medio ambiente (*)

por

MÁXIMO JUAN PÉREZ GARCÍA
Profesor Titular de Derecho Civil (UNED)

SUMARIO

- I. PLANTEAMIENTO.
- II. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE.
- III. EL DERECHO DE ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL:
 1. LA NORMATIVA INTERNACIONAL.
 2. LA NORMATIVA EUROPEA.
 3. LA NORMATIVA ESPAÑOLA.
 4. BREVES CONCLUSIONES A PROPÓSITO DE LA NORMATIVA SOBRE EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL.
- IV. EL REFLEJO DEL MEDIO AMBIENTE EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD:
 1. EL ACCESO DE LOS SUELOS CONTAMINADOS AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.
 2. LA LIMITACIÓN DE DESTINO DE LOS TERRENOS FORESTALES INCENDIADOS Y SU ACCESO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.
 3. LOS DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO SOBRE *ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS* A FAVOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

(*) El presente trabajo tiene su origen en la ponencia que impartí por invitación el 31 de enero de 2008 en el Seminario de Derecho Registral (Sección científica 16.^a) de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

El autor de este trabajo es miembro del Grupo de investigación «Modernización del Derecho patrimonial», inscrito en el Registro de Grupos de Investigación reconocidos de la Universidad Autónoma de Madrid, que está dirigido por el profesor doctor Antonio Manuel Morales Moreno (Catedrático de Derecho Civil de la Universidad Autónoma de Madrid).

V. EL PAPEL DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO

Aunque en un principio pueda parecer lo contrario, el Registro de la Propiedad y el medio ambiente están íntimamente relacionados (1). Ahora bien, no resulta fácil encontrar un enfoque adecuado para abordar esta materia, pues son muy diversos los supuestos en los que la temática del medio ambiente y del Registro de la Propiedad están interconectados (2).

Por otra parte, en los últimos años ha surgido una conciencia social que reclama la adopción de medidas encaminadas a construir un modelo de desarrollo sostenible (3), respetuoso con el medio ambiente. Lo que comenzó siendo una reclamación de determinados grupos de opinión y de algunas organizaciones no gubernamentales, se ha convertido en la actualidad en una preocupación de todos los partidos políticos, de todos los agentes sociales y también de todos los gobiernos. Es más, el tema del respeto y la protección del medio ambiente se configura, en la actualidad, como uno de los pilares de la política de la Unión Europea. No diré nada nuevo si afirmo que los gobiernos, para garantizar el respeto y la protección del medio ambiente, han adoptado, con mayor o menor acierto, innumerables medidas de muy diferen-

(1) GÓMEZ PERALS, Miguel, *Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad*, Madrid, 2004, pág. 272, afirma que: «[h]oy en día es patente que el Registro de la Propiedad Inmobiliaria y el medio ambiente están directamente relacionados».

(2) Sobre esta materia pueden consultarse los siguientes trabajos: DELGADO RAMOS, Joaquín, *La protección registral del medio ambiente*, Madrid, 2007, y del mismo autor su artículo titulado «El Registro de la Propiedad como eficaz instrumento de protección del medio ambiente», en *RCDI*, 2007, núm. 703, págs. 2395 a 2399 (este mismo trabajo se ha publicado en el *Diario La Ley*, núm. 6.750, de 5 de julio de 2007 [<http://diariolaleylaley.es/content/Inicio.aspx> (fecha de consulta: 6-4-2009)]); y GÓMEZ PERALS, Miguel, *Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad*, Madrid, 2004, págs. 268 a 282.

Asimismo debe tenerse en cuenta el interesante *Informe «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 Europea del Medio Ambiente, Copenhague, 2002 [el texto completo del informe puede consultarse en: http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2002_88/es/ (fecha de consulta: 6-4-2009)] y las *conclusiones del III Congreso Nacional de Registradores de España sobre Registro de la Propiedad y medio ambiente* celebrado en Granada del 30 de octubre al 1 de noviembre de 2006 [pueden consultarse en <http://www.cadri.org/?p=855> (fecha de consulta: 6-4-2009)].

(3) En relación con el concepto de desarrollo sostenible, véase, PIÑAR MAÑAS, José Luis, «El desarrollo sostenible como principio jurídico», en *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente* (director: José Luis Piñar Mañas), Madrid, 2002, págs. 23 a 48.

tes clases. En conclusión, en la actualidad la protección del medio ambiente se ha convertido en una exigencia de la sociedad que se refleja en una intensa actividad del legislador.

En el presente trabajo he optado por aproximarme, en primer lugar, al concepto de medio ambiente, determinar qué debe entenderse por medio ambiente y comprobar cómo la protección del medio ambiente tiene una importante presencia en las políticas públicas de los Estados que se materializa en la cada día más abundante y dispersa legislación sobre la materia. Posteriormente, me cuestiono si existe un derecho de los ciudadanos a la información medioambiental y cómo se articula este derecho en la legislación vigente. En tercer lugar, analizo diversos supuestos en los que el legislador prevé que determinadas situaciones medioambientales tengan reflejo en los libros del Registro de la Propiedad. Y, por último, realizo unas breves reflexiones sobre el papel que, a mi juicio, debe desempeñar el Registro de la Propiedad en la protección del medio ambiente.

II. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE

Las referencias en la legislación española al medio ambiente han aumentado notablemente en los últimos años como consecuencia de la existencia de un interés creciente por conseguir un desarrollo sostenible a través de lo que se denomina comúnmente como buenas prácticas medioambientales (4). Pero, en nuestro Ordenamiento jurídico, ¿qué debe entenderse por medio ambiente?

El artículo 45 de la Constitución Española de 1978 reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, estableciendo a la vez el deber de conservarlo. Asimismo en dicho precepto se dispone que «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva» y que la Ley establecerá las sanciones penales y administrativas aplicables cuando se occasionen daños al medio ambiente, así como la obligación de reparar dichos daños (5).

(4) Así lo pone también de manifiesto MORO ALMARAZ, María Jesús, «Medio ambiente y función social de la propiedad», en *RCDI*, 1993, núm. 617, págs. 960 y 961.

(5) En relación con el sentido y el significado del artículo 45 de la Constitución Española de 1978, pueden consultarse los siguientes trabajos: DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando, *Los Espacios Naturales Protegidos*, Cizur Menor (Navarra), 2006, págs. 21 a 23 (y también deben tenerse en cuenta las referencias bibliográficas citadas por este autor); PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, «Comentario del artículo 45 CE», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil), tomo IV, Madrid, 1996, págs. 235 a 276; y VELASCO CABALLERO, Francisco, «Comentario del artícu-

Sin embargo, nuestro texto constitucional no nos ofrece un concepto de medio ambiente y tampoco existe en nuestro Ordenamiento jurídico una norma que nos ofrezca una definición única de medio ambiente como bien jurídico objeto de protección.

En la práctica, la mayoría de las aproximaciones al concepto de medio ambiente se han producido desde el ámbito del Derecho público, donde, en las últimas décadas, se ha producido una intensa labor legislativa (6). Ahora bien, estas aproximaciones al concepto de medio ambiente se caracterizan por su heterogeneidad, debido a que la protección medioambiental se está abordando desde muy diversas perspectivas (7).

lo 45 CE», en *Comentarios a la Constitución Española* (directores: María Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñeiro y Bravo-Ferrer), Las Rozas (Madrid), 2008, págs. 1088 a 1095.

(6) El diario *El País*, en su edición del 25 de noviembre de 1996, publicó una interesante noticia titulada «La legislación sobre medio ambiente está repartida en un laberinto de 14.000 normas», en la que se denunciaba el incumplimiento constante de la normativa medioambiental. En la actualidad, casi trece años después, el panorama en cuanto al número de normas relacionadas con el medio ambiente, lejos de mejorar, claramente ha empeorado.

(7) En términos similares se pronuncian DELGADO RAMOS, Joaquín, *La protección registral del medio ambiente*, Madrid, 2007, pág. 9, así como YANGUAS MONTERO, Guillermina, *El daño no patrimonial en el Derecho del medio ambiente*, Cizur Menor (Navarra), 2006, pág. 23.

En relación con el carácter heterogéneo de la legislación medioambiental resulta muy ilustrativo el Fundamento Jurídico quinto de la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio (ponente: Excmo. Señor don Rafael de Mendizábal Allende) al exponer que: «[l]a expresión medio ambiente aparece por primera vez en el Reglamento (independiente) de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre). En la misma década son objeto de protección las poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruidos o vibraciones (Decreto 2107/1968, de 16 de agosto), adoptándose medidas para evitar la producida por partículas sólidas en suspensión en los gases vertidos al exterior por fábricas de cemento (Decreto 2861/1968, de 7 de noviembre) y abordándose los problemas de la que tiene un origen industrial (OM de 17 de enero de 1969), sin olvidar el tema del saneamiento. La Ley 38/1972, de 22 de diciembre, incorpora ya a su título por primera vez la palabra «ambiente» en solitario, ambiente atmosférico (art. 1.1 y 2) y en la misma línea terminológica le sigue la Ley de Minas, 22/1973, de 21 de julio. Por su parte, la Ley 15/1975, de 15 de mayo, sobre espacios naturales protegidos, antecesora de su homónima, [...], no alude explícitamente al medio, al ambiente o al medio ambiente, pero proclama como finalidad suya «contribuir a la conservación de la naturaleza» (art. 1.1 y 4). A su vez, el urbanismo, por su propia esencia, que consiste en la ordenación del suelo, guarda desde siempre una relación muy estrecha con lo que se ha dado en llamar medio ambiente, como puso de manifiesto la segunda Ley del Suelo, sucesora de la promulgada en 1956 (texto refundido, Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril). En la construcción piramidal del planeamiento urbanístico, todos los Planes de Ordenación debían contener medidas para la protección del medio ambiente [arts. 7 y 12.1.d].

Hasta aquí el grupo normativo anterior a la Constitución sobre la materia. Una vez promulgada (y como consecuencia de la incorporación de España a la Comunidad Europea) ya la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, prevé que en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones a su amparo se considerará la posible incidencia ecológica

Por otra parte, el análisis de la jurisprudencia (8) es, sin duda, un buen instrumento para delimitar el concepto de medio ambiente y a este respecto merecen destacarse tres resoluciones cuyo estudio aportará luz sobre la cuestión. Son las siguientes:

- *Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio* (9)

En el Fundamento Jurídico cuarto de esta sentencia, el Tribunal Constitucional señala, en relación con el concepto de medio ambiente, que «resulta más difícil de discernir con la exactitud y el rigor que exigen las categorías jurídicas, aun cuando esa dificultad no pueda eximirnos de intentarlo en la medida necesaria para encuadrar la Ley en tela de juicio y analizar luego individualmente los preceptos impugnados. Como principio no resulta ocioso insistir en el hecho inconcluso de que la Constitución Española, como las demás, utiliza palabras, expresiones o conceptos sin ocuparse de definirlos, por no ser misión suya y cuyo significado hay que extraer del susstrato cultural donde confluyen vectores semánticos ante todo y jurídicos en definitiva, con un contenido real procedente a su vez de distintos saberes y también de la experiencia. Este es el caso del medio ambiente que gramaticalmente comienza con una redundan-

desfavorable (art. 69). A su vez, la producción, gestión, almacenamiento, tratamiento, recuperación y eliminación de residuos tóxicos y peligrosos, sólidos, pastosos, líquidos o gaseosos son objeto de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, cuya regulación pretende garantizar la protección de la salud humana, la defensa del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales (arts. 1 y 2), algunos de ellos cuya enumeración no hace al caso aquí y ahora, exigiéndose para la autorización de industrias o actividades relacionadas con esta materia (arts. 1.1, 2, 3.2 y 4.1). A la evaluación de tal impacto se refiere el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, con carácter básico, con el fin de adaptar nuestro ordenamiento al Derecho de las Comunidades Europeas, en cuya senda le siguen las Leyes valenciana y canaria de 1989 y 1990, la última de las cuales cambia lo ambiental por lo ecológico [...]. Por su parte, la Ley 20/1986, de 14 de mayo, establece el régimen básico necesario para que en la producción y gestión de residuos tóxicos y peligrosos se garantice la defensa del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales (art. 1.1). En el ámbito urbanístico, la nueva Ley reguladora (Texto Refundido, Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), nada innova en esta materia y recoge textualmente lo dicho en los preceptos pertinentes de la anterior, conocidos ya. Finalmente, no cabe omitir la dimensión represiva que, por exigencia constitucional (art. 45.3 CE), puede corresponder a la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, algunos de cuyos aspectos regula esta Ley 4/1989, como habrá ocasión de ver más adelante y al *ius puniendo* del Estado, donde se refleja el máximo reproche social y, en consecuencia, la reacción es también más intensa. En el Código Penal han sido tipificados, [...], los delitos contra el medio ambiente».

A este respecto, véase lo señalado en la nota número 6.

(8) El término jurisprudencia se utiliza en sentido amplio, no con el significado del artículo 1.6 del Código Civil.

(9) Ponente: Excmo. Señor don Rafael DE MENDIZÁBAL ALLENDE.

cia y que, en el lenguaje forense, ha de calificarse como concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar (STC 64/1982). Una primera indagación semántica, según el sentido propio de las palabras utilizadas por la Constitución y los Estatutos, nos lleva al Diccionario de la Real Academia Española, donde algunas acepciones de la palabra «medio» lo definen como el conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un grupo humano. Siendo tal el significado gramatical, no resulta sin embargo suficiente por sí mismo para perfilar el concepto jurídico que, por el momento, no comprende tantos elementos y excluye, en principio, el componente social.

A su vez, el «ambiente» comprende las condiciones o circunstancias de un lugar que parecen favorables o no para las personas, animales o cosas que en él están. Como síntesis, el «medio ambiente» consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. Las personas aceptan o rechazan esas posibilidades, las utilizan mal o bien, en virtud de la libertad humana. El medio no determina a los seres humanos, pero los condiciona. Se afirma por ello, que el hombre no tiene medio sino mundo, a diferencia del animal. No obstante, en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente («environment», «environnement», «Umwelt») es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. El ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí».

— *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.^a)
de 11 de marzo de 1992 (RJ 1992/4319)* (10)

Nuestro Alto Tribunal, en la presente sentencia, señala que la mayoría de la doctrina considera que el artículo 45 de la Constitución Española de 1978 «ha optado por un concepto de medio am-

(10) Ponente: Excmo. Señor don Fernando DÍAZ PALOS.

biente moderadamente antropocéntrico en cuanto primariamente se adecua al “desarrollo de la persona” y se relaciona con la “calidad de vida” a través de la “utilización racional de todos los recursos naturales” y se añade como parte integrante del mismo la defensa y restauración del medio ambiente. Por otra parte, al abarcar la protección a todos los recursos naturales, es claro que se refiere al agua, al aire y al suelo, no sólo aisladamente considerados, sino en su conjunto, formando el ecosistema» (11).

— *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.^a) de 2 de febrero de 2001 (RJ 2001/1003)* (12)

La Sala Primera del Tribunal Supremo en relación con el concepto de medio ambiente afirma en esta sentencia que «[p]or ambiente, entorno o medio, se entiende la sistematización de diferentes valores, fenómenos y procesos naturales, sociales y culturales, que condicionan en un espacio y momento determinados, la vida y el desarrollo de organismos y el estado de los elementos inertes, en una conjunción integradora, sistemática y dialéctica de relaciones de intercambio con el hombre y entre los diferentes recursos. Un ambiente en condiciones aceptables de vida, no sólo significa situaciones favorables para la conservación de la salud física, sino también ciertas cualidades emocionales y estéticas del entorno que rodea al hombre».

Finalmente, en la búsqueda de un concepto de medio ambiente no puede olvidarse a la doctrina, cuyas aportaciones son sumamente valiosas. Sin embargo, el hecho de que en la práctica cada autor tenga su propio concepto de medio ambiente, hace inviable realizar un análisis de cada uno de ellos. Por esta razón, de todos los conceptos o definiciones de medio ambiente que ofrece la doctrina (13), sólo me voy a detener en los que, a mi juicio, son los más ilustrativos. Concretamente en los tres siguientes:

(11) En el mismo sentido se pronuncian las SSTS (Sala 2.^a) de 26 de septiembre de 1994 (*RJ* 1994/7194, ponente: Excmo. Señor Roberto HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ) y de 27 de enero de 1999 (*RJ* 1999/826, ponente: Excmo. Señor José Manuel MARTÍNEZ-PEREDA RODRÍGUEZ), así como la SAP de Guadalajara, de 21 de mayo de 2001 (*ARP* 2001/609; ponente: Ilmo. Señora María Ángeles MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ); la SAP de Sevilla, de 25 de febrero de 2004 (*ARP* 2004/156; ponente: Ilmo. Señor don José Manuel HOLGADO MERINO); la SAP de Badajoz, de 18 de mayo de 2007 (*ARP* 2007/488; ponente: Ilmo. Señor don Matías MADRIGAL MARTÍNEZ PEREDA) y la SAP de Barcelona, de 28 de mayo de 2007 (*ARP* 2008/249; ponente: Ilma. Señora Ana RODRÍGUEZ SANTAMARÍA).

(12) Ponente: Excmo. Señor don Luis MARTÍNEZ-CALCERRADA Y GÓMEZ.

(13) Para conocer las distintas definiciones de medio ambiente que nos ofrece la doctrina, pueden consultarse las obras de CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio, *La reparación de los daños al medio ambiente*, Pamplona, 1996, págs. 19 a 28, y de YANGUAS MONTERO,

a) El concepto de medio ambiente del profesor Luis DÍEZ-PICAZO:

«[U]n conjunto de elementos naturales que determinan las características de un lugar. Se encuentran entre ellos el medio ambiente atmosférico, la vegetación o flora y los factores que, en un sentido muy amplio, habría que llamar ecológicos, las características paisajísticas y también otras que puedan contribuir al goce o disfrute de los bienes de la naturaleza, como pueden ser el silencio y la tranquilidad» (14).

b) El concepto de medio ambiente del profesor Antonio CABANILLAS SÁNCHEZ:

Para este autor el medio ambiente se refiere básicamente «al entorno y, por ello, [...], puede definirse como el conjunto de elementos naturales que determinan las características de un lugar, tales como el aire, el agua, el suelo, la flora, la fauna, el paisaje y otros que contribuyen al goce de los bienes de la naturaleza, como el silencio y la tranquilidad» (15).

c) El concepto de medio ambiente de Guillermina YANGUAS MONTERO:

Esta autora afirma que es difícil «englobar dentro de una definición las diversas realidades que configuran el medio ambiente» y que «el concepto de medio ambiente no puede ser excesivamente limitado o estático, pues determinaría la exclusión de ciertas realidades que, progresivamente, se han ido integrando en él», pero

Guillermina, *El daño no patrimonial en el Derecho del medio ambiente*, Cizur Menor (Navarra), 2006, págs. 31 a 35.

Véanse también sobre esta cuestión los siguientes trabajos: ABEL FABRE, Jordi, *Ley del Suelo. Derecho urbanístico y medioambiental*, tomo 2, Barcelona, 2007, págs. 755 a 767; DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando, *Los Espacios Naturales Protegidos*, Cizur Menor (Navarra), 2006, págs. 19 a 23; LUQUIN BERGARECHE, Raquel, *Mecanismos jurídicos y civiles de tutela ambiental*, Cizur Menor (Navarra), 2005, págs. 16 a 20; LÓPEZ MENUDO, Francisco, «Concepto constitucional de medio ambiente: el reparto competencial», en *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración Pública. Estudios de Derecho Judicial*, 2004, núm. 56, págs. 13 a 72; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, «El concepto de medio ambiente», en *Lecciones de Derecho de medio ambiente* (coordinador: Luis Ortega Álvarez), Valladolid, 2002, págs. 43 a 83; y RODRÍGUEZ LÓPEZ, Pedro, *Medio ambiente, territorio, urbanismo y Derecho Penal*, Barcelona, 2007, págs. 205 a 243.

(14) DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, tomo III, 5.^a edición, Cizur Menor (Navarra), 2008, pág. 232.

(15) CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio, *La reparación de los daños al medio ambiente*, Pamplona, 1996, pág. 26.

«[t]ampoco se puede acudir al empleo de fórmulas excesivamente ambiguas, que producen el indeseable efecto de la inseguridad jurídica y que lo convierten en una especie de cajón de sastre dentro del cual tiene cabida prácticamente todo». En su opinión, «desde un punto de vista estrictamente jurídico, por “medio ambiente” se puede entender el entorno que rodea al hombre y que está integrado por el agua, el aire, el suelo, la fauna, la flora y el paisaje, y cuya alteración influye en la vida y el desarrollo humano, ya que afecta no sólo a las condiciones favorables para la conservación de su salud sino también a su calidad de vida» (16).

III. EL DERECHO DE ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Una vez que se ha delimitado el concepto de medio ambiente, hay que preguntarse si los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información medioambiental que las autoridades públicas tengan en su poder y, en caso de que la respuesta sea afirmativa, qué medidas deben adoptar los poderes públicos para permitir a los ciudadanos un ejercicio efectivo de dicho derecho. Para encontrar una respuesta a dicho interrogante se debe analizar la normativa internacional, europea y estatal que existe sobre la materia. Veamos, a continuación, qué es lo que disponen las distintas normas relacionadas con esta cuestión.

1. LA NORMATIVA INTERNACIONAL

En lo concerniente a la normativa internacional referente al derecho de acceso de los ciudadanos a la información medioambiental, hay que tomar en consideración:

- a) Por una parte, el Principio 10 de la *Declaración de Río de Janeiro de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, de 7 de mayo de 1992*. El citado principio afirma que «el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las activida-

(16) YANGUAS MONTERO, Guillermina, *El daño no patrimonial en el Derecho del medio ambiente*, Cizur Menor (Navarra), 2006, págs. 35 y 36.

des que ofrecen peligro en sus comunidades [...]. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes» (17).

- b) Y por otra, el *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998* (ratificado por España el 15 de diciembre de 2004) (18), cuyo artículo 1 dispone que: «[a] fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente (19) [...]. Asimismo no debe olvidarse que el artículo 5.2 del citado *Convenio* establece, como desarrollo de la declaración de principios contenida en el mencionado

(17) Puede consultarse en <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm> (fecha de consulta: 6-4-2009).

(18) El Instrumento de Ratificación del citado *Convenio* se publicó en el *BOE* de 16 de febrero de 2005 [el texto del *Convenio* puede consultarse en: http://www.mma.es/secciones/info_estadistica_ambiental/info_amb_iea/acceso_info/legislacion/pdf/convenio_aarhusboe.pdf (fecha de consulta: 6-4-2009)].

Para un análisis del citado *Convenio*, véase: RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio/RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel, *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Cizur Menor (Navarra), 2007, págs. 48 a 58, y la página web de la *Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa* [<http://www.unece.org/env/pp/> (fecha de consulta: 6-4-2009)].

(19) El artículo 2.3 del *Convenio de Aarhus* señala que, a efectos del citado *Convenio*, se entenderá por información sobre el medio ambiente, «toda información, disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otro soporte material y que se refiera a:

a) El estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los parajes naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos genéticamente modificados, y la interacción entre estos elementos.

b) Factores tales como las sustancias, la energía, el ruido y las radiaciones y las actividades o medidas, en particular las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente a que hace referencia el apartado 1 *supra* sobre el análisis de costos-beneficios y otros análisis e hipótesis económicos utilizados en la toma de decisiones en materia medioambiental.

c) El estado de la salud, la seguridad y las condiciones de vida de los seres humanos, así como el estado de los emplazamientos culturales y de las construcciones en la medida en que sean o puedan ser alterados por el estado de los elementos del medio ambiente o, a través de estos elementos, por los factores, actividades o medidas a que hace referencia la letra b) *supra*.

artículo 1, que: «[c]ada Parte procurará que, en el marco de la legislación nacional, las autoridades públicas pongan a disposición del público, de manera transparente, las informaciones sobre el medio ambiente y que esas informaciones sean efectivamente accesibles». Para lograr este objetivo, dicho *Convenio* recomienda a los Estados parte que elaboren listas, registros o ficheros accesibles al público y que den «acceso gratuitamente a las informaciones sobre el medio ambiente que figuran en las listas, registros o ficheros mencionados».

2. LA NORMATIVA EUROPEA

En el ámbito de la Unión Europea, debe recordarse, en primer lugar, que el *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 1957*, en sus artículos 2, 3, 174, 175 y 176, prevé expresamente la elaboración y la puesta en práctica de una política comunitaria en materia de medio ambiente, con el objetivo de promover en la Unión Europea un crecimiento duradero respetuoso con el medio ambiente (20), que se ha materializado en la aprobación de numerosa legislación de la Unión en materia medioambiental (21). Precisamente con la finalidad de fomentar el desarrollo sostenible y ayudar a conseguir una mejora significativa y cuantificable del medio ambiente europeo existe desde 1990 una *Agencia Europea del Medio Ambiente* (22), cuya función es facilitar información fidedigna sobre el medio ambiente a las autoridades de la Unión Europea y a los Estados miembros, así como a los ciudadanos en general, en cooperación con la red europea de información y observación sobre el medio ambiente.

Por otra parte, hay que tener en cuenta, a los efectos que aquí interesan, que la Unión Europea aprueba el denominado *Convenio de Aarhus de 1998* mediante la *Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero*

(20) En relación con esta cuestión, véase la *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos»* [COM (2001) 31 final - no publicada en el Diario Oficial]. [Puede consultarse en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28027.htm> (fecha de consulta: 6-4-2009).]

(21) La legislación de la Unión Europea sobre medio ambiente puede consultarse en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s15000.htm> (fecha de consulta: 6-4-2009).

Sobre esta cuestión, véase: GARCÍA BURGUÉS, Julio, «Derecho europeo medioambiental. La protección del medio ambiente en la Unión Europea», en *Derecho europeo medioambiental: La protección del medio ambiente en la Unión Europea. Aspectos críticos, Estudios de Derecho Judicial*, 2008, núm. 134, Madrid, 2008, págs. 9 a 43. Asimismo, con carácter general, véase VV.AA., *Derecho Civil de la Unión Europea* (directora: M.ª Dolores DÍAZ-AMBRONA BARAJÍ), 4.^a edición, Madrid, 2010, págs. 583 a 615.

(22) Creada en virtud del *Reglamento (CEE) núm. 1210/90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990*. Toda la información sobre las actividades de la *Agencia Europea del Medio Ambiente* puede encontrarse en <http://www.eea.europa.eu/es> (fecha de consulta: 6-4-2009).

de 2005 (23), comprometiéndose a adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar una aplicación eficaz del mencionado *Convenio* y lograr los objetivos perseguidos por éste. Con este fin se han aprobado diversas normas en el ámbito de la Unión; en concreto, hasta la fecha se han aprobado dos Directivas (24) y un Reglamento (25).

De todas las normas de la Unión Europea sobre medio ambiente actualmente vigentes, en este trabajo interesa especialmente la *Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo* (26). Conforme a la citada *Directiva*, la difusión de la información medioambiental (27) contribuye a una mayor

(23) El texto íntegro de la citada *Decisión* puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:124:0001:0003:ES:PDF> (fecha de consulta: 6-4-2009).

(24) Se trata de la *Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo* [el texto completo y un resumen de la *Directiva* puede encontrarse en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28091.htm> (fecha de consulta: 6-4-2009)] y de la *Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo* [el texto completo de esta *Directiva* puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:156:0017:0024:ES:PDF> (fecha de consulta: 6-4-2009)].

(25) El *Reglamento (CE)* núm. 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del *Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente* [el texto completo y una breve síntesis de este *Reglamento* puede consultarse en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28140.htm> (fecha de consulta: 6-4-2009)].

(26) El texto completo de la citada *Directiva* puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0032:ES:PDF> (fecha de consulta: 6-4-2009).

(27) El artículo 2 de la *Directiva 2003/4/CE* establece que a efectos de la citada *Directiva* se entenderá por información medioambiental: «toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material sobre:

a) La situación de elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos.

b) Factores como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).

c) Medidas (incluidas las medidas administrativas) como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.

concienciación en la materia, permitiendo una mayor participación del público en la toma de decisiones. En la mencionada *Directiva* se garantiza que toda persona física o jurídica que tenga derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas, acceda a dicha información, sin que se vea obligada a declarar un interés determinado (art. 3), unificando la disparidad de disposiciones legales vigentes en los distintos Estados miembros. Por otra parte, se prevé que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la existencia de registros o listas de información medioambiental, preferentemente «en bases de datos electrónicas de fácil acceso por los ciudadanos a través de redes públicas de telecomunicaciones» (art. 7).

3. LA NORMATIVA ESPAÑOLA

En el Ordenamiento jurídico español el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente se regula por primera vez (28) en la *Ley 38/1995, de 12 de diciembre* (29). Ahora bien, es preciso señalar que dicha norma está actualmente derogada como consecuencia de la aprobación de la *Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)* (30). Mediante esta *Ley*, como indica su título, se incorporan a nuestro Derecho los principios del Derecho internacional y del Derecho de la Unión Europea que se han expuesto en los epígrafes anteriores y se reconoce, entre otros, un derecho de acceso a la información medioambiental de contenido mucho más amplio que en la anterior normativa.

-
- d) Informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.
 - e) Análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en el marco de las medidas y actividades citadas en la letra c); y
 - f) el estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, emplazamientos culturales y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c)».

(28) Si bien es cierto que los artículos 35 y 37 de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Pùblicas y Procedimiento Administrativo Común (BOE de 27 de noviembre de 1992)* ya reconocían a los ciudadanos el derecho de «acceso a los registros y archivos de las Administraciones Pùblicas en los términos previstos en la Constitución y en esta u otras Leyes».

(29) Publicada en el *BOE* de 13 de diciembre de 1995.

(30) Publicada en el *BOE* de 19 de julio de 2006.

Para un análisis en profundidad de esta Ley, véase RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio/RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel, *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Cizur Menor (Navarra), 2007.

Concretamente, la *Ley 27/2006, de 18 de julio*, reconoce el derecho de acceso de los ciudadanos a la información medioambiental (31) que obre en poder de las autoridades públicas (arts. 1 y 3) y a estos efectos considera autoridad pública, entre otros, a los Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles (art. 2.4). Este derecho de acceso a la información se reconoce sin que sea necesario declarar un interés determinado y con independencia de la nacionalidad, domicilio o sede del solicitante (art. 3).

Por otra parte, el artículo 4 de la *Ley 27/2006* instaura un deber de colaboración interadministrativa al ordenar expresamente que «[l]as Administraciones Públicas establecerán los mecanismos más eficaces para un efectivo ejercicio de los derechos reconocidos en esta Ley. A tal efecto, ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración».

Asimismo esta *Ley* garantiza «la difusión y puesta a disposición del público de la información ambiental, de manera paulatina y con el grado de amplitud, de sistemática y de tecnología lo más amplia posible» (art. 1.2). Precisamente en este sentido, la *Ley 27/2006* establece que las Administraciones Públicas no sólo deben realizar actuaciones encaminadas a facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho de acceso a la información medioambiental, sino que también deben adoptar medidas que fomenten la difusión de dicha información. A estos efectos se prevé la creación de registros o listas de información medioambiental que esté en poder de las autoridades públicas, «particularmente por medio de las tecnologías de la infor-

(31) El artículo 2 de la *Ley 27/2006, de 18 de julio*, señala que, a efectos de esta Ley, se entenderá por *información ambiental*: «toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.

b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).

c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.

d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.

e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y

f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c)».

mación y las telecomunicaciones siempre que pueda disponerse de las mismas» (arts. 5 y 6).

4. BREVES CONCLUSIONES A PROPÓSITO DE LA NORMATIVA SOBRE EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Terminado el análisis de la normativa referente al reconocimiento y el régimen jurídico del derecho de acceso de los ciudadanos a la información medioambiental, parece conveniente, a modo de recapitulación, formular la siguiente pregunta: ¿cuáles son las conclusiones que se pueden extraer del contenido de todas estas normas? A mi juicio, básicamente dos: una de carácter general y otra de carácter más particular o si se prefiere, más cercana o más relacionada con el Registro de la Propiedad:

A) La *conclusión de carácter general* es que los poderes públicos (32) están obligados a instaurar sistemas o mecanismos que faciliten a los ciudadanos (a la sociedad en su conjunto) el acceso a la información medioambiental, fundamentalmente a través de las denominadas nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) (33). Y esta es una tarea que, poco a poco, va materializándose y que se refleja en la abundante y dispersa legislación que se está aprobando en los últimos años.

Cuestión distinta es si las medidas que el legislador español está adoptando en esta materia son acertadas y cumplen su finalidad. Aunque no me voy a detener en esta cuestión porque excede del objeto de este trabajo, sí diré que, a mi juicio, para que las medidas que se adopten sean realmente eficaces es necesario que se realicen teniendo una visión global y no sectorial de la materia. Sólo entonces se podrá instaurar un sistema de información medioambiental integral que contribuya, de verdad, no sólo a la difusión de este tipo de información entre los ciudadanos, sino que también fomente la concienciación y educación medioambiental de la sociedad (34).

B) Y en lo concerniente a la *conclusión de carácter particular o relacionada con el Registro de la Propiedad*, cabe señalar, brevemente, que esta institución está llamada a desempeñar un importante papel en la materia, aunque, por razones obvias, no puede ser

(32) En la Ley 27/2006, de 18 de julio, se utiliza la expresión «autoridades públicas» (véase el art. 2.4).

(33) Por ejemplo, mediante la instauración de bases de datos electrónicas accesibles *on line*.

(34) En términos similares se pronuncia GÓMEZ PERALS, Miguel, *Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad*, Madrid, 2004, pág. 274.

la única encargada de recopilar y difundir la información medioambiental a los ciudadanos. De hecho, en la actualidad, el Registro de la Propiedad ya está desempeñando esta función, aunque de una manera que podría calificarse como silenciosa y tímida (35). Sin embargo, lo deseable es que en el futuro dicha institución adquiera un protagonismo visible en la loable tarea de la protección del medio ambiente (36). Al análisis de estas cuestiones se dedican los siguientes epígrafes del presente trabajo.

IV. EL REFLEJO DEL MEDIO AMBIENTE EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Enlazando con lo que acaba de señalarse, a continuación se analizan algunos casos de situaciones medioambientales que, conforme a la legislación vigente, tienen reflejo en los libros del Registro de la Propiedad. Ciertamente en este trabajo no se va a realizar un análisis exhaustivo de todos y cada uno de los supuestos que existen en nuestro Ordenamiento en los que la temática del medio ambiente está relacionada con el Registro de la Propiedad, pues son innumerables y de muy diverso tipo (pueden citarse, entre otros, los siguientes: la protección del dominio público marítimo-terrestre, los espacios naturales, la flora y fauna, los montes, los suelos contaminados, los suelos forestales incendiados, las vías pecuarias y la contaminación acústica) (37). Además la dispersión normativa que existe en esta materia, con numerosas leyes sectoriales, dificulta la tarea de extraer alguna conclusión con carácter general (38). Por esta razón he optado por centrarme en el estudio de los tres supuestos que, a mi juicio, son los más representativos. Son los siguientes:

- a) En primer lugar, el acceso de los suelos contaminados al Registro de la Propiedad, conforme al artículo 27 de la *Ley 10/1998, de 21*

(35) Sobre esta cuestión puede consultarse la obra de DELGADO RAMOS, Joaquín, *La protección registral del medio ambiente*, Madrid, 2007 (especialmente págs. 9 a 145).

(36) A este respecto, véase el interesante *Informe «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 Europea del Medio Ambiente, Copenhague, 2002 [el texto completo del informe puede consultarse en http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2002_88/es/ (fecha de consulta: 6-4-2009)].

(37) Sobre la pluralidad de supuestos medioambientales y su relación con el Registro de la Propiedad, véase la monografía de DELGADO RAMOS, Joaquín, *La protección registral del medio ambiente*, Madrid, 2007 (especialmente págs. 27 a 145).

(38) En términos similares se pronuncia DELGADO RAMOS, Joaquín, *La protección registral del medio ambiente*, Madrid, 2007, pág. 9.

de abril, de Residuos (39) y el artículo 8 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los estándares para la declaración de suelos contaminados (40).

- b) En segundo lugar, la limitación de destino de los terrenos forestales incendiados y su acceso a los libros del Registro de la Propiedad, conforme a la Disposición Adicional 6.^a del *Texto Refundido de la Ley del Suelo* (aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) (41), en relación con el artículo 50 de la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes* (42).
- c) Y en tercer y último lugar, los derechos de tanteo y retracto sobre *espacios naturales protegidos* a favor de las Comunidades Autónomas, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 de la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* (43).

1. EL ACCESO DE LOS SUELOS CONTAMINADOS AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

La declaración de un suelo como contaminado por la autoridad competente de la Comunidad Autónoma donde radique el suelo, conlleva que se tienen que realizar una serie de actuaciones encaminadas a la recuperación y descontaminación del suelo (44), conforme a lo dispuesto en el artículo 27.2 de la *Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*, y en el artículo 7 del *Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los estándares para la declaración de suelos contaminados* (45).

(39) Publicada en el *BOE* de 22 de abril de 1998.

(40) Publicado en el *BOE* de 18 de enero de 2005.

(41) Publicado en el *BOE* de 26 de junio de 2008.

(42) Publicada en el *BOE* de 22 de noviembre de 2003.

Téngase en cuenta que la redacción del artículo 50 de la citada Ley ha sido modificada por la *Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes* (*BOE* de 29 de abril de 2006).

(43) Publicada en el *BOE* de 14 de diciembre de 2007.

(44) Véase, entre otros, lo expuesto sobre esta materia por ALONSO IBÁÑEZ, M.^a Rosario, *Suelos contaminados. Prevención y recuperación ambiental*, Madrid, 2002, págs. 166 a 168.

(45) Véase la *Guía Técnica de aplicación del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados*, realizada en mayo de 2007 por el Ministerio de Medio Ambiente (actualmente denominado Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino); en concreto, son de especial interés, a efectos del presente trabajo, las páginas 29 a 37 de la citada *Guía Técnica*, pues en ellas se realiza, por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado, el comentario del artículo 8 del *Real Decreto 9/2005* [el texto completo de la *Guía Técnica* puede

A este respecto, en nuestro Ordenamiento jurídico se establece que cuando un suelo es declarado como contaminado, dicha circunstancia debe constar en el Registro de la Propiedad (46). En concreto, tanto el artículo 27.3 de la Ley 10/1998 como el artículo 8 del mencionado *Real Decreto 9/2005*, disponen que la declaración de un suelo como contaminado conste en el Registro de la Propiedad mediante una nota marginal, que se cancelará cuando la Comunidad Autónoma donde radique el suelo certifique que éste ya no está contaminado (47).

Además, en la citada normativa se establece expresamente que cuando el organismo competente de la Comunidad Autónoma inicie el procedimiento administrativo para declarar un suelo como contaminado, se debe solicitar al Registrador de la Propiedad una certificación de dominio y cargas de la finca cuya declaración como suelo contaminado se pretende y el Registrador debe anotar al margen de la última inscripción de dominio que se ha iniciado dicho procedimiento encaminado a la declaración como contaminado del suelo de la citada finca y que se ha expedido la certificación. Esta nota marginal tiene un plazo de caducidad de cinco años, pudiendo «ser cancelada a instancia de la Administración que haya ordenado su extensión» (art. 8.2 del *Real Decreto 9/2005*).

Por otra parte, cabe también la posibilidad de que un suelo no esté declarado oficialmente como contaminado, pero que en el mismo se hayan realizado actividades potencialmente contaminantes. ¿Qué ocurre en estos casos? ¿Existe alguna previsión legal para que este hecho relevante figure en el Registro de la Propiedad?

En relación con estas cuestiones debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el mencionado *Real Decreto 9/2005* incorpora una lista de actividades potencialmente contaminantes del suelo. Y en segundo lugar, que tanto el artículo 27.4 de la Ley 10/1998 como el artículo 8.1 del *Real Decreto 9/2005*, establecen una serie de medidas encaminadas a facilitar el conocimiento de esta circunstancia por parte de terceras personas, con la finalidad de evitar la existencia de vicios ocultos en la finca e impedir la aparición de terceros de buena fe protegidos por el Registro de la Propiedad, que alegando

consultarse en: http://www.mma.es/secciones/calidad_contaminacion/suelos/otras_info_suelos/pdf/guia_tecnica_contaminantes_suelo_declaracion_suelos.pdf (fecha de consulta: 6-4-2009)].

(46) Véase, sobre esta cuestión, lo expuesto por GÓMEZ VALLE, Belén, «Publicidad registral de los suelos contaminados», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 2007, págs. 617 a 632.

(47) En relación con el acceso de los suelos contaminados al Registro de la Propiedad, pueden consultarse los trabajos de ALONSO IBÁÑEZ, M.^a Rosario, *Suelos contaminados. Prevención y recuperación ambiental*, Madrid, 2002, págs. 168 a 173, y de GÓMEZ VALLE, Belén, «Publicidad registral de los suelos contaminados», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 2007, págs. 617 a 632.

desconocimiento, no quieran ser responsables de la descontaminación del suelo (obligación que el art. 27.2 de la *Ley 10/1998*, impone, entre otros sujetos, a los propietarios de los suelos contaminados). Estas medidas son las siguientes:

- a) Se establece, por una parte, que los propietarios de las fincas en las que se hayan realizado algunas de las actividades potencialmente contaminantes están obligados a declarar dicha circunstancia en las escrituras públicas que documenten la transmisión de derechos sobre aquéllas (48).
- b) Se prevé asimismo que dicha declaración se haga constar en el Registro de la Propiedad, mediante una nota marginal en la inscripción a que tal transmisión dé lugar.

En lo concerniente a cuál es la sanción prevista para los casos en los que el propietario transmitente incumpla la obligación de declarar que en un determinado suelo se han realizado actividades potencialmente contaminantes, hay que advertir que nuestro Derecho guarda silencio sobre la cuestión. Ahora bien, en mi opinión, puede considerarse que dicha omisión (ocultación o falseamiento de datos exigidos por la normativa aplicable) constituye una infracción grave, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del *Real Decreto 9/2005* en relación con el artículo 34.3 c) de la *Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*, cuya consecuencia jurídica es una sanción económica [art. 35.1.b) de la *Ley 10/1998*], «sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden a que hubiera lugar» (49).

Por último, a modo de recapitulación de todo lo expuesto, cabe señalar que con la previsión legal de que se anote en el Registro de la Propiedad que un suelo está contaminado o que en el mismo se han realizado

(48) Téngase en cuenta que en la normativa aplicable a esta materia no se impone la obligación de informar cuando se transmitan derechos sobre suelos potencialmente contaminados mediante documentos públicos administrativos o judiciales. A mi juicio, esta diferencia de régimen jurídico es criticable, pues a través de esta vía podría llegar a埋larse la finalidad de la norma.

(49) En términos similares se pronuncia GÓMEZ VALLE, Belén, «Publicidad registral de los suelos contaminados», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 2007, pág. 625.

Por su parte, la *Guía Técnica de aplicación del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados*, realizada en mayo de 2007 por el Ministerio de Medio Ambiente (actualmente denominado Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino) parece que también se inclina por la misma solución (véase la pág. 31 de dicha *Guía Técnica*) [el texto completo de la *Guía Técnica* puede consultarse en: http://www.mma.es/secciones/calidad_contaminacion/suelos/otras_info_suelos/pdf/guia_tecnica_contaminantes_suelo_declaracion_suelos.pdf (fecha de consulta: 6-4-2009)].

actividades potencialmente contaminantes (50), el legislador busca un loable objetivo: responsabilizar de la descontaminación no sólo al sujeto causante de la contaminación, sino también al dueño del suelo y a los sucesivos titulares del mismo, que no podrán alegar desconocimiento de la situación (51).

2. LA LIMITACIÓN DE DESTINO DE LOS TERRENOS FORESTALES INCENDIADOS Y SU ACCESO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

En virtud de la remisión que la Disposición Adicional 6.^a del *Texto Refundido de la Ley del Suelo* (aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) realiza al artículo 50 de la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes* (52), puede afirmarse que en nuestro Ordenamiento jurídico los terrenos forestales incendiados deben destinarse como mínimo durante treinta años a uso forestal y no pueden ser recalificados hasta que no transcurra ese periodo, manteniéndose mientras tanto su calificación de suelo rural (53), salvo en los casos excepcionales que están legalmente previstos (54).

(50) Debe tenerse en cuenta que todo lo que se ha señalado en relación con los suelos contaminados no resulta de aplicación a los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones militares o en los que se desarrollen actividades militares, de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional única del *Real Decreto 9/2005*.

(51) Así lo pone también de manifiesto DELGADO RAMOS, Joaquín, *La protección registral del medio ambiente*, Madrid, 2007, págs. 123 a 129.

(52) Téngase en cuenta, como se ha señalado anteriormente, que la redacción del artículo 50 de la citada Ley ha sido modificada por la *Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes* (*BOE* de 29 de abril de 2006).

(53) Véase PAREJO ALFONSO, Luciano/ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo, *Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Madrid, 2009, págs. 528 a 531.

Asimismo en relación con la limitación de destino de los suelos forestales incendiados, puede consultarse el trabajo de GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentario a la Ley del Suelo*, vol. II, Cizur Menor (Navarra), 2007, págs. 1419 a 1423.

(54) A este respecto, el artículo 50.1 de la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, dispone expresamente lo siguiente: «[...] Con carácter singular, las Comunidades Autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:

1. Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.

2. Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública.

3. Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono».

Se trata de una buena medida que trata de proteger el medio ambiente y que tiene un objetivo fundamental (55): intentar que descienda el número de incendios forestales provocados, al impedirse legalmente una recalificación de esos terrenos forestales durante un plazo de treinta años, evitándose de esta manera un uso especulativo del suelo (56).

Pero la protección de los suelos forestales incendiados en nuestro Ordenamiento jurídico va más allá, pues la Disposición Adicional 6.^a del *Texto Refundido de la Ley del Suelo* dispone que la citada limitación de destino de los suelos forestales incendiados debe inscribirse en el Registro de la Propiedad (57). En concreto, se establece que la Administración Pública competente («la Administración forestal») debe comunicar al Registro de la Propiedad esta circunstancia (mediante una certificación en la que consten los datos catastrales identificadores de la finca y «un plano topográfico de los terrenos forestales incendiados, a escala apropiada», que se archivará conforme a lo previsto en el art. 51.4 RH) y el Registrador realizará en el folio de la finca una nota marginal cuya duración será de treinta años (plazo de tiempo pre-

(55) Ciertamente esta medida ya estaba prevista en la derogada *Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo* (BOE de 29 de mayo de 2007), que también se remitía a lo dispuesto en el artículo 50 de la citada *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*.

(56) La Exposición de Motivos de la *Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, establece que: «el plazo de treinta años es el lapso de tiempo mínimo que en la mayoría de los casos puede permitir la regeneración de la vegetación forestal y, por extensión, evitar expectativas de recalificación futura de suelos no urbanizables, en particular la de los terrenos forestales, contrarias a los propósitos de regeneración del monte que demandan los principios de la gestión forestal sostenible» y que «[e]n el área mediterránea, países como Italia y Portugal, que padecen de manera similar a España las consecuencias nefastas derivadas de los incendios forestales, han optado por incorporar a su derecho, tanto a través del código penal, como por medio de la legislación sectorial, la imposibilidad de cambiar de uso los terrenos forestales que han sufrido incendios. En la misma línea, varias Comunidades Autónomas han implantado medidas legislativas de acuerdo con las cuales en ningún caso se podrán tramitar expedientes de cambio de uso de montes o terrenos forestales incendiados. En este contexto, resulta necesario y oportuno que el legislador nacional dé pasos en la misma dirección y adopte medidas análogas de protección, y complemente así en el ámbito administrativo las ya previstas por nuestra legislación penal».

En relación con esta materia, ténganse también en cuenta los artículos 352 a 355 del Código Penal. Los citados preceptos se ocupan de la tipificación como delito de los incendios forestales. En especial debe tomarse en consideración lo dispuesto en el artículo 355 del Código Penal, conforme al cual: «[e]n todos los casos previstos en esta sección, los Jueces o Tribunales podrán acordar que la calificación del suelo en las zonas afectadas por un incendio forestal no pueda modificarse en un plazo de hasta treinta años. Igualmente podrán acordar que se limiten o supriman los usos que se vinieran llevando a cabo en las zonas afectadas por el incendio, así como la intervención administrativa de la madera quemada procedente del incendio».

(57) Esta medida se incorporó por primera vez en nuestro Ordenamiento con la aprobación de la *Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo* (Disposición Adicional 6.^a); téngase en cuenta, como se ha señalado anteriormente, que en la actualidad dicha norma está derogada.

visto para la limitación de destino y durante el cual no se pueden recalificar los terrenos).

Se trata, sin duda, de una regulación de extraordinaria importancia, no sólo como instrumento de protección del medio ambiente, sino que además el acceso de la limitación de destino de los suelos forestales incendiados a los libros del Registro de la Propiedad, permitirá a los sujetos interesados en adquirir una determinada finca conocer no sólo la titularidad de la finca, sino también las características urbanísticas y medioambientales de la misma.

3. LOS DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO SOBRE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS A FAVOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (58) prevé en su artículo 39 que la declaración de un *espacio natural protegido* (59), cuya definición se encuentra en el artículo 27 de la mencionada Ley (60), «lleva aparejada la facultad de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto respecto de los actos y negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados *intervivos* que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles situados en su interior» (61).

(58) Esta Ley, conforme a lo dispuesto en su artículo 1, «establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución española de 1978».

(59) En relación con la evolución del concepto de *espacio natural protegido* y su protección, véase: ABEL FABRE, Jordi, *Ley del Suelo. Derecho urbanístico y medioambiental*, tomo 1, Barcelona, 2007, págs. 499 a 506; DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando, *Los Espacios Naturales Protegidos*, Cizur Menor (Navarra), 2006, págs. 36 a 54; y CALVO CHARRO, María, *Escritos de Derecho ambiental*, Valencia, 2004, págs. 133 a 152.

(60) Dicho precepto establece que: «[t]endrán la consideración de espacios naturales protegidos aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales:

a) Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo.
b) Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados».

(61) DELGADO RAMOS, Joaquín, *La protección registral del medio ambiente*, Madrid, 2007, págs. 52 y 53, afirma, en relación con el fundamento de la existencia de estos derechos de tanteo y retracto, que el legislador «trata de facilitar la adquisición de su titularidad por el sector público, [...], pues estima que la Administración será más eficaz que los particulares en la conservación y protección de los intereses medioambientales en juego y en la explotación sostenida y respetuosa de los recursos naturales, ya sea mediante la gestión directa, o mediante el otorgamiento de concesiones o autorizaciones administrativas».

Con la finalidad de facilitar el ejercicio de estos derechos, el apartado segundo del artículo 39 de la citada Ley obliga al transmitente a notificar fehacientemente a la Comunidad Autónoma donde radique el *espacio natural protegido*, el precio y las condiciones esenciales de la transmisión y, en su caso, a remitir una copia fehaciente de la escritura pública donde se instrumente dicha transmisión.

Asimismo, con objeto de garantizar el cumplimiento de lo previsto en esta materia y asegurar la posibilidad de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por parte de la Comunidad Autónoma respectiva, el párrafo tercero del artículo 39.2 de la *Ley 42/2007* establece que los Registradores de la Propiedad no inscribirán documento alguno por el que se transmita cualquier derecho real sobre los bienes calificados como *espacio natural protegido* sin que se acredite haber cumplido con los requisitos exigidos en dicho precepto.

Ciertamente la existencia de estos derechos de adquisición preferente respecto de fincas ubicadas en el ámbito geográfico de *espacios naturales protegidos* no constituye una novedad en nuestro Ordenamiento, pues ya estaban previstos en el artículo 10 de la derogada *Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres* (62).

Ahora bien, la nueva regulación contenida en la vigente *Ley 42/2007*, a diferencia de la normativa anterior, no establece los plazos para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, sino que se limita a señalar que los plazos «serán lo suficientemente amplios» para permitir que puedan ejercitarse los citados derechos y se remite a la legislación que dicte sobre la materia cada Comunidad Autónoma (art. 39.2 *in fine*). A mi juicio, la indeterminación de la nueva normativa en esta materia es criticable y genera inseguridad jurídica, pues existen dudas razonables sobre lo que debe entenderse por un plazo suficientemente amplio. En relación con esta cuestión debe recordarse que la normativa anterior establecía un plazo de tres meses para el ejercicio del derecho de tanteo y de un año para el ejercicio del derecho de retracto.

Por último, en relación con los derechos de adquisición preferente en el ámbito de los *espacios naturales protegidos*, y ante la ausencia de previsión legal expresa, cabe formular el siguiente interrogante: ¿cómo conoce el Registrador de la Propiedad que una zona está declarada *espacio natural protegido* y que, por tanto, existe un derecho de tanteo y retracto a favor de la Comunidad Autónoma sobre las fincas que lo integran?

En mi opinión, la respuesta a dicho interrogante se encuentra en la aplicación por analogía de los artículos 83 a 86 del *Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro*

(62) Publicada en el *BOE* de 28 de marzo de 1989.

de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística (63). Dichos preceptos contienen normas referentes a la comunicación a los Registradores de la Propiedad de la delimitación de las áreas sometidas a derechos de tanteo y retracto de carácter urbanístico (64), así como de los requisitos que tienen que cumplir las transmisiones onerosas de las fincas incluidas en esas áreas. Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que los Registradores de la Propiedad pueden tener conocimiento de que una determinada zona está declarada como *espacio natural protegido* por medio de las bases gráficas registrales (65), conforme a lo dispuesto en el artículo 9.1 de la *Ley Hipotecaria* (66). La existencia de las citadas bases gráficas se enmarca en el

(63) Publicado en el *BOE* de 23 de julio de 1997.

(64) A este respecto debe tomarse en consideración el artículo 83 del citado *Real Decreto 1093/1997*, conforme al cual: «[c]uando en el planeamiento general municipal, o en expediente tramitado especialmente a tal efecto, se hubieren delimitado áreas comprensivas de terrenos o de viviendas que hayan de quedar sujetas a derecho de tanteo o de retracto conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, el Ayuntamiento remitirá a los Registradores de la Propiedad, a cuyo distrito hipotecario corresponda total o parcialmente dicha área, copia certificada del Acuerdo de delimitación de la misma y de los planos que reflejen dicha delimitación, así como relación detallada de las calles o sectores comprendidos en aquellas áreas y de los propietarios y bienes concretos afectados, en cuanto tales datos obren en poder del Ayuntamiento y el registrador lo hará constar por nota al margen de la última inscripción de dominio de las fincas».

DELGADO RAMOS, Joaquín, *La protección registral del medio ambiente*, Madrid, 2007, pág. 21, señala, como argumento a favor de la aplicación analógica de las normas del *Real Decreto 1093/1997*, que «tanto las cuestiones urbanísticas como las medioambientales no son sino dos aspectos concretos de una misma realidad y preocupación, como es, en sentido amplio, la ordenación del territorio y de los recursos naturales y de las actuaciones humanas relacionadas con ellos».

(65) En relación con esta materia, debe tenerse en cuenta la *Directiva 2007/2/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire)*, en virtud de la cual se establece un marco jurídico para la armonización de los sistemas de información geográfica y medioambiental en el ámbito de la Unión Europa [un resumen de la Directiva puede encontrarse en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28195.htm> (fecha de consulta: 6-4-2009)].

En España se ha creado la *Infraestructura de Datos Espaciales de España (IDEE)*, dependiente orgánicamente del Ministerio de Fomento, que tiene como objetivo «integrar a través de Internet los datos, metadatos, servicios e información de tipo geográfico que se producen en España, a nivel nacional, regional y local, facilitando a todos los usuarios potenciales la localización, identificación, selección y acceso a tales recursos, a través de [un] geoportal» [toda la información sobre este proyecto puede encontrarse en <http://www.idee.es> (fecha de consulta: 6-4-2009)]. A este respecto cabe señalar que el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, en su condición de proveedor de información de carácter jurídico sobre el territorio, es miembro de la *Infraestructura de Datos Espaciales de España (IDEE)*.

(66) El artículo 9.1 de la Ley Hipotecaria establece, en relación con la descripción de las fincas en el Registro de la Propiedad, que la identificación de la finca podrá completarse «[...] mediante la incorporación al título inscribible de una base gráfica o mediante su definición topográfica con arreglo a un sistema de coordenadas geográficas referido a las redes nacionales geodésicas y de nivelación en proyecto expedido por técnico competente.

denominado Proyecto Geo-Base y permite suministrar a los ciudadanos interesados información territorial que sin estar inscrita en el Registro de la Propiedad (no es información estrictamente registral) se encuentra asociada a la base gráfica registral de una finca determinada (67).

En todo caso, a mi juicio, sería deseable que el legislador estableciera expresamente la obligación de realizar una nota marginal en el folio de cada una de las fincas que forman parte del *espacio natural protegido* (al igual que sucede, como se ha visto anteriormente, en los casos de los suelos contaminados o de los suelos forestales incendiados). Con la adopción de esta medida no sólo aumentaría la seguridad jurídica, sino que también se lograría una mayor información y transparencia medioambiental.

V. EL PAPEL DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Una vez que se han analizado diversos supuestos en los que una incidencia o situación medioambiental accede, de una u otra forma, a los libros del Registro de la Propiedad, la última parte de este trabajo se dedica a reflexionar sobre el papel que, a mi entender, debe desempeñar el Registro de la Propiedad en la protección del medio ambiente.

La base gráfica catastral o urbanística y el plano topográfico, si se utilizasen, deberán acompañarse al título en ejemplar duplicado. Uno de sus ejemplares se archivará en el Registro, sin perjuicio de su incorporación a soportes informáticos. Del archivo del duplicado se tomará nota al margen del asiento correspondiente a la operación practicada y en el ejemplar archivado el registrador hará constar referencia suficiente a la finca correspondiente. Podrá obtenerse el archivo de la base gráfica como operación registral específica mediante acta notarial autorizada a requerimiento del titular registral en la que se describa la finca y se incorpore la base gráfica.

Los registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente».

(67) En relación con el proyecto Geo-Base y la descripción de las fincas en el Registro de la Propiedad, pueden consultarse las obras de DELGADO RAMOS, Joaquín, «Efectos jurídicos de la delimitación gráfica de las fincas en el Registro de la Propiedad», en *Diario La Ley*, núm. 6861, 12 de enero de 2008 [<http://diariolaley.laley.es/content/Inicio.aspx> (fecha de consulta: 6-4-2009)]; GÓMEZ PERALS, Miguel, *Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad*, Madrid, 2004; MORALES MORENO, Antonio Manuel, *Publicidad registral y datos de hecho*, Madrid, 2000; y REQUEJO LIBERAL, Jorge, *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad (Geo-Base)*, Valladolid, 2007.

Véase también sobre esta materia las *conclusiones cuarta y quinta* del *III Congreso Nacional de Registradores de España sobre Registro de la Propiedad y medio ambiente*, celebrado en Granada del 30 de octubre al 1 de noviembre de 2006 [dichas *Conclusiones* pueden consultarse en <http://www.cadri.org/?p=855> (fecha de consulta: 6-4-2009)].

Es conocido que el Registro de la Propiedad es una institución creada para otorgar seguridad jurídica al tráfico inmobiliario mediante la publicidad de la titularidad del dominio de los inmuebles y de los derechos reales que recaen sobre los mismos, pero no debe olvidarse que también es un instrumento indispensable en el desarrollo y ejecución de determinadas políticas sectoriales en ámbitos como el urbanístico o el medioambiental. Razón por la cual, cada vez con mayor frecuencia, a través del Registro de la Propiedad se da publicidad a diversas situaciones de contenido jurídico-económico, administrativo, urbanístico o medioambiental que afectan a los inmuebles inscritos. A este respecto, cabe destacar que una de las características más relevantes del sistema registral español es su capacidad para adaptarse a las nuevas necesidades sociales (68).

El Registro de la Propiedad, hasta la fecha, ha desempeñado un papel secundario, pero no por ello menos importante, en la protección del medio ambiente. En mi opinión, sería deseable que el Registro de la Propiedad adquiera en el futuro un mayor protagonismo en esta materia, pues constituye un instrumento idóneo para dar información veraz, actualizada, ordenada y sistemática de las limitaciones medioambientales sobre el territorio (69). El legislador debe tomar conciencia de ello y adoptar las medidas necesarias para que las situaciones medioambientales que afectan a los inmuebles inscritos accedan a los libros del Registro de la Propiedad (70). Con esta medida no pretendo, en absoluto, que el Registro de la Propiedad se convierta en un recipiente donde cualquier dato tenga cabida, sino que en el mismo tengan reflejo únicamente aquellos datos o circunstancias relevantes de carácter medioambiental que recaen directamente sobre la finca y que interesan a los ciudadanos (posibles adquirentes de la finca) porque limitan o modulan el

(68) Así lo pone de manifiesto, entre otros, LASO MARTÍNEZ, José Luis, «Consecuencias registrales de las medidas medioambientales en materia de suelos potencialmente contaminados y sus implicaciones en los procesos urbanísticos de equidistribución», en *RCDI*, 2007, núm. 703, pág. 2359.

(69) En términos similares se pronuncia DELGADO RAMOS, Joaquín, «El Registro de la Propiedad como eficaz instrumento de protección del medio ambiente», en *RCDI*, 2007, núm. 703, pág. 2395; GÓMEZ PERALS, Miguel, *Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad*, Madrid, 2004, pág. 272; y PALACIOS CRIADO, Francisco de Asís, «Registro de la Propiedad y medio ambiente: Orden y progreso», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 2007, pág. 755.

(70) En parecidos términos se pronuncia GÓMEZ VALLE, Belén, «Publicidad registral de los suelos contaminados», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 2007, págs. 629 a 632.

Por su parte, la conclusión tercera del *III Congreso Nacional de Registradores de España sobre Registro de la Propiedad y medio ambiente*, celebrado en Granada del 30 de octubre al 1 de noviembre de 2006, también defiende que en el folio de cada finca exista constancia registral de las limitaciones del dominio u obligaciones que se impongan por razones medioambientales [dichas Conclusiones pueden consultarse en <http://www.cadri.org/?p=855> (fecha de consulta: 6-4-2009)].

contenido del derecho de propiedad e implican un aumento o disminución del valor del inmueble en el mercado. Así, por ejemplo, deberían tener acceso al Registro de la Propiedad:

- a) Las limitaciones, vinculaciones o servidumbres legales que afecten al dominio por causas medioambientales (71).
- b) Las medidas cautelares o correctoras que adopte la Administración en materia medioambiental en relación con determinadas fincas.
- c) Las sanciones pecuniarias por infracciones medioambientales con la finalidad de garantizar su ejecución.
- d) Y, por último, también debería acceder al Registro de la Propiedad, la especial protección de la que gozan determinadas fincas por su ubicación, por su interés histórico-artístico o por su flora o fauna (72).

La adopción por el legislador de esta tesis significaría que en los libros del Registro de la Propiedad tendrían reflejo todos los datos medioambientales relevantes que recaen sobre las fincas inscritas. Lo cual, sin duda, generaría mayor transparencia en el mercado inmobiliario, aumentaría la seguridad jurídica y garantizaría un mejor cumplimiento de los derechos y deberes medioambientales (y los terceros adquirentes de las fincas quedarían obligados a cumplirlos) (73).

(71) En relación con las cada día más numerosas limitaciones del dominio impuestas por la Ley por motivos urbanísticos o medioambientales sobre los inmuebles, merece ser objeto de crítica la creencia del legislador de que la publicidad que da la ley, que deriva de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* o en los Boletines oficiales de cada Comunidad Autónoma, es suficiente y que, por tanto, no resulta necesario acudir a la publicidad que dan otras instituciones como, por ejemplo, el Registro de la Propiedad.

A mi juicio, esta creencia no es válida en la actualidad; pudo serlo hace varias décadas, pero no hoy en día. Es cierto que estas cargas o limitaciones legales del dominio se publican en el *Boletín Oficial del Estado* o en los Boletines oficiales de cada Comunidad Autónoma y que el artículo 6.1 del Código Civil establece que: «[...]a ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento», pero no es menos cierto que las cargas o limitaciones legales de naturaleza medioambiental no son conocidas por todos; no pueden ser conocidas por un ciudadano medio (diría yo que ni siquiera por un jurista), teniendo en cuenta la proliferación de normas especiales que imponen estas cargas o limitaciones.

Para evitar la inseguridad jurídica que esta situación genera en el tráfico inmobiliario, lo más adecuado sería que las cargas o limitaciones legales del dominio se publicasen también en el Registro de la Propiedad, pues, en la actualidad, la publicidad que emana del *Boletín Oficial del Estado* o de los Boletines oficiales de cada Comunidad Autónoma, no es suficiente.

En parecidos términos se pronuncia GÓMEZ PERALS, Miguel, *Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad*, Madrid, 2004, págs. 274 y 275.

(72) Véase lo expuesto en la nota núm. 71.

(73) En términos similares se pronuncian, entre otros, DELGADO RAMOS, Joaquín, *La protección registral del medio ambiente*, Madrid, 2007, pág. 27; GÓMEZ PERALS, Miguel, *Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad*, Madrid, 2004, pág. 278; LLUDRÀ GRIMALT, Francesca, *Lecciones de Derecho Ambiental Civil*, Palma de Mallorca, 2008,

Por otra parte, el acceso de los datos medioambientales al Registro de la Propiedad significaría un perfeccionamiento de nuestro sistema registral, pues de esta manera el Registro de la Propiedad publicaría la información jurídica global de cada una de las fincas inscritas y se daría un paso más hacia la conversión del Registro de la Propiedad, sin perder sus rasgos característicos, en un centro de información integral de la situación jurídica, urbanística y medioambiental de las fincas inscritas (74).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABEL FABRE, Jordi: *Ley del Suelo. Derecho Urbanístico y Medioambiental*, tomos 1 y 2, Barcelona, 2007.
- ALONSO IBÁÑEZ, M.^a Rosario: *Suelos contaminados. Prevención y recuperación ambiental*, Madrid, 2002.
- CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio: *La reparación de los daños al medio ambiente*, Pamplona, 1996.
- CALVO CHARRO, María: *Escritos de Derecho ambiental*, Valencia, 2004.
- DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando: *Los Espacios Naturales Protegidos*, Cizur Menor (Navarra), 2006.
- DELGADO RAMOS, Joaquín: *La protección registral del medio ambiente*, Madrid, 2007.
- «El Registro de la Propiedad como eficaz instrumento de protección del medio ambiente», en *RCDI*, 2007, núm. 703, págs. 2395 a 2399.

págs. 140 y 141; y REQUEJO LIBERAL, Jorge, *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad (Geo-Base)*, Valladolid, 2007, págs. 115 a 117.

También mantiene esta tesis el Informe «*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 Europea del Medio Ambiente, Copenhague, 2002, págs. 9 y 21 [el texto completo del informe puede consultarse en http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2002_88/es/ (fecha de consulta: 6-4-2009)].

(74) Defiende una idea similar, PALACIOS CRIADO, Francisco de Asís, «Registro de la Propiedad y medio ambiente: Orden y progreso», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 2007, págs. 757 y 758, cuando afirma que: «hoy más que nunca se hace necesario, a través de la[s] correspondientes modificaciones legislativas, ofrecer al consumidor un alto nivel de información sobre la situación física y jurídica de la finca que pretende adquirir, pues sería una irresponsabilidad admitirlas en el tráfico jurídico inmobiliario sin un conocimiento exacto de su situación medio-ambiental. La información registral debe ampliar su ámbito al «ESTADO DE SALUD» de la finca».

En términos similares se pronuncian DELGADO RAMOS, Joaquín, *La protección registral del medio ambiente*, Madrid, 2007, págs. 15 a 20; GÓMEZ PERALS, Miguel, *Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad*, Madrid, 2004, págs. 277 a 279; así como el Informe «*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 Europea del Medio Ambiente, Copenhague, 2002, pág. 13 (nota 1) [el texto completo del informe puede consultarse en http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2002_88/es/ (fecha de consulta: 6-4-2009)].

- «El Registro de la Propiedad como eficaz instrumento de protección del medio ambiente», en *Diario La Ley*, núm. 6750, 5 de julio de 2007 [<http://diariolaley.laley.es/content/Inicio.aspx> (fecha de consulta: 6-4-2009)].
 - «Efectos jurídicos de la delimitación gráfica de las fincas en el Registro de la Propiedad», en *Diario La Ley*, núm. 6861, 12 de enero de 2008 [<http://diariolaley.laley.es/content/Inicio.aspx> (fecha de consulta: 6-4-2009)].
- DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis: *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, tomo III, 5.^a edición, Cizur Menor (Navarra), 2008.
- GARCÍA BURGUÉS, Julio: «Derecho europeo medioambiental. La protección del medio ambiente en la Unión Europea», en *Derecho europeo medioambiental: La protección del medio ambiente en la Unión Europea. Aspectos críticos, Estudios de Derecho Judicial*, 2008, núm. 134, Madrid, 2008, págs. 9 a 43.
- GÓMEZ PERALS, Miguel: *Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad*, Madrid, 2004.
- GÓMEZ VALLE, Belén: «Publicidad registral de los suelos contaminados», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 2007, págs. 617 a 632.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Comentario a la Ley del Suelo*, vol. II, Cizur Menor (Navarra), 2007.
- LASO MARTÍNEZ, José Luis: «Consecuencias registrales de las medidas medioambientales en materia de suelos potencialmente contaminados y sus implicaciones en los procesos urbanísticos de equidistribución», en *RCDI*, 2007, núm. 703, págs. 2359 a 2367.
- LLODRÀ GRIMALT, Francesca: *Lecciones de Derecho Ambiental Civil*, Palma de Mallorca, 2008.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco: «Concepto constitucional de medio ambiente: el reparto competencial», en *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración Pública, Estudios de Derecho Judicial*, 2004, núm. 56, págs. 13 a 72.
- LUQUIN BERGARECHE, Raquel: *Mecanismos Jurídicos Civiles de Tutela Ambiental*, Cizur Menor (Navarra), 2005.
- MORALES MORENO, Antonio Manuel: *Publicidad registral y datos de hecho*, Madrid, 2000.
- MORO ALMARAZ, María Jesús: «Medio ambiente y función social de la propiedad», en *RCDI*, 1993, núm. 617, págs. 943 a 1020.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: «El concepto de medio ambiente», en *Lecciones de Derecho de medio ambiente* (coordinador: Luis Ortega Álvarez), Valladolid, 2002, págs. 43 a 83.
- PALACIOS CRIADO, Francisco de Asís: «Registro de la Propiedad y medio ambiente: Orden y progreso», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 2007, págs. 751 a 769.
- PAREJO ALFONSO, Luciano/ROGER FERNÁNDEZ, Gerardo: *Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Madrid, 2009.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique: «Comentario del artículo 45 CE», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil), tomo IV, Madrid, 1996, págs. 235 a 276.

- PIÑAR MAÑAS, José Luis: «El desarrollo sostenible como principio jurídico», en *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente* (director: José Luis Piñar Mañas), Madrid, 2002, págs. 21 a 48.
- RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio/RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel: *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Cizur Menor (Navarra), 2007.
- REQUEJO LIBERAL, Jorge: *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad (Geo-Base)*, Valladolid, 2007.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Pedro: *Medio ambiente, territorio, urbanismo y Derecho Penal*, Barcelona, 2007.
- VELASCO CABALLERO, Francisco: «Comentario del artículo 45 CE», en *Comentarios a la Constitución Española* (directores: María Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñeiro y Bravo-Ferrer), Las Rozas (Madrid), 2008, págs. 1088 a 1095.
- VV.AA.: *Informe «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 Europea del Medio Ambiente, Copenhague, 2002 [http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2002_88/es/ (fecha de consulta: 6-4-2009)].
- *Derecho Civil de la Unión Europea* (directora: M.ª Dolores Díaz-Ambrona Bardají), 4.^a edición, Madrid, 2010.
- *Guía Técnica de aplicación del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados*, realizada por el Ministerio de Medio Ambiente (actualmente denominado Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino), mayo de 2007.
- YANGUAS MONTERO, Guillermina: *El daño no patrimonial en el Derecho del medio ambiente*, Cizur Menor (Navarra), 2006.

RESUMEN

MEDIO AMBIENTE
REGISTRO DE LA PROPIEDAD

ABSTRACT

ENVIRONMENT
PROPERTY REGISTRY

El presente trabajo tiene, principalmente, dos objetivos: en primer lugar, poner de manifiesto que el Registro de la Propiedad y el medio ambiente están íntimamente relacionados, y, en segundo lugar, que el Registro de la Propiedad es un importante instrumento al servicio de la protección del medio ambiente. Para lograr ambos objetivos se realiza una aproximación al concepto de medio ambiente, se analiza la normativa internacional, europea y estatal sobre el derecho de acceso a la información medio-

This paper has a twofold objective: first of all, to highlight that the Property Registry and the environment are closely linked and, secondly, that the Property Registry represents an important tool for the protection of environment. To achieve both objectives, an approach to the concept of environment has been prepared, the international, european and state regulations on the right to access environmental information have been analyzed and different assumptions of environmental situations that are reflected

ambiental y se examinan diversos supuestos de situaciones medioambientales que tienen su reflejo en el Registro de la Propiedad (suelos contaminados, suelos forestales incendiados y derechos de adquisición preferente en los espacios naturales protegidos).

En la parte final del trabajo el autor reflexiona sobre el papel que en el futuro debe desempeñar el Registro de la Propiedad en la protección del medio ambiente.

in the Property Registry have been examined (polluted soils, burnt forest areas and preferential acquisition rights on natural protected areas).

At the end of the paper, the author thinks about the role to be played in future by the Property Registry within the scope of the protection of environment.

(Trabajo recibido el 13-4-09 y aceptado para su publicación el 16-2-2010)