

El Registro de la Propiedad como eficaz instrumento de protección del medio ambiente (*).

por

JOAQUÍN DELGADO RAMOS

Registrador de la Propiedad. Notario en excedencia

Cualquier mecanismo de protección medioambiental que pretenda ser efectivo precisa articular un sistema de recogida y sistematización de la información pertinente, para, sobre la base del mismo, ejecutar políticas de protección preventiva y conservación, de fomento de recursos naturales renovables, asignación ordenada de recursos y adopción de medidas de restablecimiento y reparación cuando sean precisas.

Y esa herramienta básica de partida suele ser, en unos casos, un sistema de inventario —como ocurre con el inventario de suelos contaminados en cada Comunidad Autónoma— o bien, para alcanzar mayor eficacia, un sistema de registro.

En efecto, por una parte, se ha hecho precisa la creación de *registros administrativos* específicos, cuya finalidad primordial es la recopilación de información y control, aunque en algunos casos también produzcan ciertos efectos de protección jurídica, como es el caso del Registro de aguas, el catálogo de montes de utilidad pública, o los inventarios de espacios naturales.

Y, por otro lado, se ha sabido aprovechar, aunque todavía hoy sólo en parte, la existencia de los *Registros propiamente jurídicos*, a saber, el Registro de la Propiedad Inmueble, el Registro de Bienes Muebles y el Registro Mercantil, que, aunque nacieron con una finalidad concreta y ajena a las preocupaciones medioambientales, como es la de servir a la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario y mercantil, y con ello, al progreso económico, sí que ofrecen al legislador unas características idóneas para servir también con eficacia, en los nuevos tiempos que así lo demandan, a la efectiva protección del medio ambiente.

De entre ellos, *el Registro de la Propiedad*, por tener una base territorial, resulta especialmente idóneo para tomar a su cargo la protección medioambiental de la superficie terrestre —suelo, vuelo, subsuelo, costas, aguas continentales superficiales e incluso subterráneas— y permite reunir y coordinar todas las calificaciones legales o administrativas del territorio, ya sea la jurídico-privada, la urbanística, la agraria, o la medioambiental.

(*) Debido a su gran interés, reproducimos este trabajo publicado en el diario *La Ley*, año XXVIII, número 6.750, 5 de julio de 2007.

EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMO OFICINA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

Esa idoneidad se fundamenta, por una parte, en la *implantación descentralizada* en cerca de un millar de oficinas en todo el territorio nacional, con lo que ello implica en cercanía al ciudadano, y, a la vez, inexistencia de riesgos de descoordinación, pues cada registro tiene una demarcación territorial exclusiva y excluyente, sin perjuicio de la remisión de datos sistematizados a un registro de carácter central a disposición de cualquier interesado o administración.

Además, es una oficina pública, *a cargo de un funcionario público especialmente cualificado*, formado y habituado al tratamiento y control de la información que recibe, sistematización de la misma en bases de datos, tanto literarias como gráficas, y habilitado para facilitar, mediante el tratamiento profesional adecuado, la información precisa a quien esté legitimado para obtenerla.

Está *dotada de los mejores medios y tecnologías digitales*, en particular, la utilización del programa informático de tratamiento de bases gráficas georreferenciadas y digitalizadas (conocido con el nombre de «Geobase»). De este modo se puede integrar la delimitación gráfica de espacios protegidos o parques naturales, suelos contaminados, niveles de riesgo de incendio, vías pecuarias, superficies a reforestar, mapas de ruido, corredores aéreos de vuelo, delimitación de montes, dominio público marítimo-terrestre, áreas sujetas a tanteo y retracto, y muchas otras más imaginables que pudieran estimarse relevantes.

Pero además de todo ello, hay casos en los que determinada información medioambiental —ya no estrictamente gráfica—, accede a los libros registrales mediante un determinado asiento (*la nota marginal con efectos de mera publicidad-noticia*), y de este modo, puede ser también objeto de publicidad formal por la vía de la nota simple o la certificación.

Peró cualquier interesado en la materia, sin duda, se preguntará, ¿por qué debería ser precisamente el Registro de la Propiedad quien recopile toda la información?

Pues, fundamentalmente, porque además de contar con todas las características de idoneidad apuntadas más arriba —que, obviamente, no son exclusivas de la institución registral—, dispone además de otra gran cualidad, ésta sí exclusiva y excluyente, como es la de ser el único Registro Jurídico que garantiza la titularidad del dominio y derechos reales sobre las fincas, es decir, sobre las porciones delimitadas de la superficie terrestre que son o pueden ser objeto a la vez de derechos o actuaciones privadas y de titularidades públicas e intereses colectivos, en este caso medioambientales, necesitados de especial protección.

Y es que, por una parte, es indudable que al ciudadano que pretende adquirir una finca le *interesa* conocer las características urbanísticas y medioambientales de la misma, y no cabe imaginar para ello mejor ni más sencillo procedimiento que obtener tal información de la misma oficina que le asegura jurídicamente la titularidad y cargas de la finca en cuestión.

Y, por otra parte, las Administraciones Públicas encargadas de velar por la ordenación urbanística y por la calidad ambiental *necesitan* conocer la titularidad del territorio sobre el que operan cuando sea de dominio privado. Como también les interesa aprovechar en su favor la protección registral cuando el terreno sea de titularidad pública, y asegurar la efectividad frente

a tercero de los expedientes administrativos protectores o restauradores del medio ambiente, cuando el principio de fe pública registral pudiera conllevar el riesgo de que aquellos expedientes devinieran ineficaces.

Y estas necesidades de los intereses ambientales tutelados por las distintas administraciones públicas sólo las puede satisfacer plenamente el Registro de la Propiedad.

EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA

En este segundo aspecto, no ya como pura oficina de información ambiental, sino como propia institución jurídica, la aportación registral es aún de mayor importancia si cabe, por lo siguiente:

A) El control previo de legalidad de los actos inscribibles por medio de *la calificación registral*. El legislador puede encomendar expresamente al registrador, y así lo ha hecho en numerosos supuestos concretos, el control preventivo o calificación de cualesquiera exigencias legales, además de las civiles estrictamente precisas para la validez del acto.

Este control de legalidad se manifiesta, por ejemplo, en la obligada calificación registral del cumplimiento de determinados requisitos y cautelas legales que afectan a la delimitación del dominio privado que sea colindante con dominio público, o a la facultad de división o parcelación de fincas, o a la de efectuar edificaciones o instalaciones, o incluso a la facultad de disponer, cuando existen derechos de tanteo y retracto legales en materia de montes, espacios naturales, etc. El control registral de todo ello coadyuva de manera decisiva a la efectividad de tales previsiones legales de protección ambiental.

B) *El principio de legitimación registral*, que podría expresarse como la fuerte protección jurídica dispensada al contenido inscrito. Por determinación legal, los asientos del registro se presumen exactos y válidos y están bajo la salvaguardia de los Tribunales. Y por ello, a las distintas administraciones les interesa gozar también de dicha protección registral, además de la protección legal de que ya goza de por sí el dominio público. Legalmente se ha configurado tal inscripción como obligatoria, incluso para los bienes patrimoniales, hasta el punto de que debe ser impulsada por el propio registrador, que ha de comunicar de oficio la existencia de bienes de titularidad pública cuya inscripción se haya omitido.

C) *La enervación de la fe pública registral* mediante anotaciones preventivas o notas marginales. A la Administración que inicie un expediente de disciplina medioambiental que pueda llegar a concluir con la imposición de sanciones, de obligaciones, o de actuaciones materiales o jurídicas sobre el dominio privado, le interesa dejar constancia registral de tal iniciación, por varios motivos. Desde el punto de vista de la *economía procedimental*, le facilita la investigación previa, pues para averiguar quiénes son los titulares de las fincas registrales concretas o derechos afectados, le basta con solicitar certificación registral al respecto. Y si desconoce cuáles son las fincas registrales concretas afectadas, puede auxiliarse del tratamiento informatizado e integrado de las bases gráficas registrales que permite, tras el proceso continuo y progresivo de validación de fincas, superponer cualquier cartografía y llegar a conocer qué fincas registrales con base gráfica validada están incluidas o afectadas por un determinado ámbito de actuación administrativa (por ejemplo, un deslinde, o un área de tanteo y retracto, o, específicamente, la adop-

ción de medidas de saneamiento o recuperación del medio ambiente, repoblaciones forestales u otras).

Además, desde el punto de vista de la plena *eficacia jurídica* del procedimiento, se evitan futuros obstáculos a la inscripción registral del resultado del expediente por haber omitido alguna notificación a titulares registrales, pues tal extremo, consecuencia del principio de tutela efectiva, es objeto de obligada calificación registral en los términos establecidos en la legislación vigente para evitar la indefensión. Se evitaría asimismo la posible colisión con el principio de fe pública registral, esto es, que pudiera llegar a operar, en determinados casos, la protección legal, judicial y registral concedida a terceros adquirentes a título oneroso y de buena fe, conforme al artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

Con esta afirmación no se está prejuzgando cuál sería el resultado legal de tal colisión. Habrá casos en que deberá prevalecer la protección legal a la titularidad registral del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, y otros en que prevalecerá la protección legal dispensada al dominio público o a otros intereses colectivos que el legislador haya considerado fundada y expresamente que han de tener primacía sobre el principio de fe pública registral.

Lo que sí se está afirmando es que si se toma la precaución de dejar constancia registral del inicio del expediente administrativo (lo cual, por cierto, es, no sólo aconsejable, sino incluso obligado en muchos procedimientos administrativos), «se evita la colisión» con el artículo 34 de la Ley Hipotecaria respecto de futuros titulares.

D) La posibilidad de configurar afecciones legales y registrales en materia medioambiental. El legislador, además de restringir las facultades dominicales, puede también imponer determinadas obligaciones legales activas que tengan por causa o finalidad la protección del medio ambiente, y hacer que tales obligaciones sean inherentes a la titularidad de la finca afectada, de modo que, en caso de transmisión, el nuevo adquirente se subrogue en las obligaciones del anterior. O dicho con otras palabras, afectar legalmente la finca al cumplimiento de tales obligaciones.

Si dichas obligaciones derivaran directamente de la ley, sin necesidad de acto aplicativo, tendrían en la propia ley suficiente publicidad, por lo que no precisarían de constancia registral.

Pero si derivaran de un acto concreto, esto es, de un acto administrativo singular que resuelva imponer tal o cual obligación, o de un convenio por el cual el particular asuma determinadas obligaciones de dar, hacer o no hacer, sí se haría precisa su constancia registral para la afectación real o «afección» de la finca y sus futuros titulares.

A modo de ejemplo, podrían sugerirse una gran variedad de posibilidades, algunas ya en vigor y otras de posible adopción futura.

Así, podríamos proponer, utilizando la técnica de la nota marginal, por ejemplo, la de afección de la finca a la *devolución de subvenciones* concedidas para fines medioambientales, la expresiva de la condición de *suelo contaminado*, o cualquier otra calificación medioambiental pertinente, o la nota marginal de *condiciones impuestas* con ocasión de la concesión de licencias o autorizaciones administrativas tras el oportuno informe de evaluación del impacto ambiental u otros pertinentes.

O, por la vía de ampliar el ámbito de la calificación registral, la posible creación de un *impuesto ecológico* o *ecotasa*, por ejemplo, con motivo de la construcción y explotación de instalaciones industriales o turísticas, cuyo pago o declaración fuera requisito previo para la inscripción de las mismas.

O la posible imposición legal del deber de contratar seguros obligatorios de responsabilidad civil para el caso de siniestros medioambientales (vertidos, contaminación, incendios, etc.), en los que además de imponerse al registrador la calificación del hecho de haberse concertado tales seguros, de modo análogo a lo que ahora ocurre con el seguro decenal de las viviendas, se podrían afectar legal y registralmente por nota marginal las fincas al pago de las primas de tal seguro de responsabilidad civil.

Con tales ejemplos y propuestas, y otras que cualquiera puede imaginar, no se pretende demandar ningún protagonismo injustificado o excesivo para el Registro de la Propiedad, sino, respondiendo al propósito declarado el comienzo de estas líneas, destacar y ofrecer a la sociedad y al legislador el amplísimo campo de posibilidades efectivas que el Registro de la Propiedad está en disposición de poner al servicio de la protección y defensa del medio ambiente.

VON TUHR, Andreas: *Parte general del Derecho Civil*. Traducción de Wenceslao ROCES, ed. de José Luis MONEREO PÉREZ. Editorial Comares, Granada, 2006, 111 págs.

por

PATRICIA ZAMBRANA MORAL

Profesora Titular de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga

Se introduce esta segunda edición de la obra de Andreas VON TUHR (1864-1925) con un breve recuerdo a su autor a cargo de Wenceslao ROCES (1897-1992), que fue Catedrático de Derecho romano de la Universidad de Salamanca y el jurista español que probablemente ha hecho más traducciones de libros jurídicos y políticos en toda la historia. VON TUHR sería en palabras de ROCES: «uno de los civilistas alemanes más eminentes y apreciados...», que demostró de forma definitiva su «maestría de expositor y su agudeza para la investigación» en su *Parte general del Derecho Civil* en tres tomos (1910-1918), de la que el presente libro es un resumen que realizó el A. en 1923.

Se estructura con perfecta sistemática en un total de diez capítulos. El primero se detiene en el Derecho objetivo, planteando su concepto («regla o conjunto de reglas que en el seno de una colectividad humana organizada se acatan como obligatorias para la conducta de los individuos» —pág. 1—) y sus fuentes, antes de entrar en el Código Civil alemán (antecedentes, orígenes, estructura y leyes complementarias) y en su relación con el resto del Derecho alemán y con los Derechos nacionales. Se precisan la aplicación del Derecho a través de la interpretación de la ley y las distintas clases de preceptos jurídicos (según su contenido lógico: preceptos imperativos, permisivos y auxiliares; según la posición que adopte en cuanto a la voluntad de las personas interesadas: Derecho imperativo y dispositivo; Derecho estricto y de equidad; presunciones y ficciones).

A los derechos subjetivos («facultad que al individuo se le ofrece como derivación de los preceptos del Derecho objetivo» —pág. 1—) se dedica el segundo capítulo, a partir de la relación entre derecho, deber jurídico, basado en los «preceptos legales que despiertan en el espíritu del hombre la idea de sumisión» (pág. 12), y relación jurídica que agruparía «todos los efectos jurí-