

La publicidad inmobiliaria en la ordenación del territorio

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *La ordenación del territorio y del medio ambiente. Aportaciones del sistema de publicidad inmobiliaria.*—III. *Motivos que imponen la ordenación:* A) El aumento de la población y la escasez de suelo. B) La fijación de un modelo de desarrollo territorial. C) La creación de equipamientos. D) Las nuevas concepciones sobre la propiedad. E) La deficiencia de las estructuras agrarias.—IV. *Funciones de la ordenación del territorio:* A) Disposiciones constitucionales y legales en que se basa. B) Actuaciones urbanísticas. C) Planificación agraria. D) Defensa de los recursos naturales renovables.—V. *Medidas de colaboración del sistema de publicidad inmobiliaria a la ordenación del territorio:* A) Como medio de publicidad de las limitaciones y deberes del dominio. B) Como garantía de los compromisos impuestos por la planificación. C) Como instrumento de cooperación en la disciplina y corrección de actuaciones contrarias al interés público. D) Como instrumento de seguridad en el tráfico jurídico. E) Como medio para conservar y consolidar las mejoras obtenidas.—VI. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCION

Las instituciones reguladoras de la publicidad inmobiliaria fueron concebidas como un instrumento de control de la legalidad de los actos jurídicos, acaecidos predominantemente en el ámbito del derecho privado, y que en su proyección se referían a bienes inmuebles.

Esto significa que cuantos fenómenos han aparecido en el siglo presente producto de un intervencionismo creciente del Estado sobre los bienes de los particulares, han tenido que desembocar, necesariamente, en aquel instrumento ideado para la configuración y publicidad de los derechos privados.

No es concebible ninguna acción pública propia de un Estado de Derecho, con aspiraciones de estar sometidas a la ley, que no tenga necesariamente como última finalidad la de llegar a las instituciones del Estado determinantes del régimen jurídico de los bienes inmuebles, con carácter general.

SOLS (1), no es sólo un modelo abstracto o racionalista de organización del espacio, sino el resultado de una acción voluntarista de estructuración territorial protagonizada por los poderes públicos y también por los agentes privados, aunque éstos sometidos al control de la Administración.

Considerando, pues, la ordenación del territorio como una aportación sustancial y decisiva para el amparo del medio ambiente, sus funciones principales deben dirigirse tanto a la planificación urbanística como a la agraria y a la defensa de los recursos naturales. Respecto al urbanismo, los problemas deben abordarse en los distintos planes, sean generales, parciales o sectoriales, valorando preventivamente el impacto que las obras pueden ocasionar sobre el ambiente y las condiciones de vida. En cuanto al territorio rústico, base de nuestra alimentación, hay que defenderlo del deterioro originado por las actividades que lo degradan, sean externas o internas al sector. Finalmente, es obvio decir que el agua y los montes también deben ser protegidos, pues su conservación y renovación es vital para todos.

Nuestro trabajo concluye con la idea de resaltar que si en la ordenación racional del territorio deben conjugarse el reconocimiento a la iniciativa privada con el sentido social del dominio, consideramos imprescindible contar con un sistema de publicidad que refleje claramente el contenido y los deberes específicos de la propiedad ordenada.

Aparte las razones de ineludible seguridad jurídica en el tráfico de los inmuebles, con esta publicidad se hará posible el control social al conocer todos el conjunto de limitaciones y deberes que recaen sobre las fincas afectadas como consecuencia de la ordenación. Así, veremos que el Registro de la Propiedad, que ya viene demostrando su eficacia y aptitud al ser soporte de actuaciones planificadoras del suelo, contiene aún inéditas posibilidades para cooperar en cuantas regulaciones generales puedan producirse.

En general, las nociones anteriores, aun cuando han alcanzado un grado de precisión técnica indudable en el ámbito de la planificación urbanística, son, sin embargo, igualmente predicables con carácter general para todo el campo de la ordenación del territorio, puesto que, en definitiva, en este caso también lo que se está haciendo es elegir un modelo de desarrollo territorial en función de una planificación previa.

Pues bien, a partir de este planteamiento general, las aportaciones de

(1) MARTÍN BASSOLS COMA en su trabajo «Consideraciones sobre el agua y la ordenación del territorio», comunicación al I Congreso Nacional de Derecho de Aguas, Murcia, mayo de 1982. Ver también, del mismo autor, «El medio ambiente y la ordenación del territorio», en la revista *Documentación Administrativa*, número 190, abril-junio 1981, págs. 408 y ss.

los sistemas de publicidad inmobiliaria alcanzan su desarrollo fundamentalmente en aspectos como los siguientes:

a) La publicidad de sus determinaciones con efectos respecto de terceros, los cuales, aun cuando quedan directamente vinculados por la publicidad ordinaria derivada de la ordenación del territorio, verían reforzada su posición también con la publicidad registral.

b) La publicidad de los compromisos contraídos por los particulares en la ejecución de la ordenación del territorio y las garantías asumidas en tal **sentido**.

c) Cuantos pronunciamientos se deriven del planeamiento en cuanto sean exigibles a los particulares o a la propia Administración.

d) La publicidad de las vinculaciones impuestas también por el planeamiento, tanto en lo que se refiere a la ordenación de las fincas rústicas como respecto del suelo urbano o urbanizable.

e) La instrumentación de los distintos medios de ejecución del planeamiento que, por definición, producen un desencadenamiento de medidas jurídicas que desembocan fundamentalmente en el tránsito del dominio privado al dominio público mediante la expropiación o en el reparto de las cargas, mediante la reparcelación o la nueva organización de la propiedad agraria, como es el caso de la concentración parcelaria.

f) El señalamiento temporal del cumplimiento del Plan con las consecuencias derivadas de su incumplimiento, igualmente afectantes a terceros y que a través de la publicidad inmobiliaria permitirían evitar la aparición de ulteriores adquirentes de buena fe desconocedores de los compromisos contraídos.

g) Cuanto se refiere a la cooperación en la disciplina y corrección de actuaciones contrarias al interés público, dimanante de la planificación.

Esta sucinta enumeración sirve, pues, para enunciar los aspectos fundamentales en los que se puede producir una aportación del sistema inmobiliario respecto del proceso de ordenación del territorio.

III. MOTIVOS QUE IMPONEN LA ORDENACION

A) EL AUMENTO DE LA POBLACIÓN Y LA ESCASEZ DE SUELO

La combinación contrapuesta de estos dos factores constituye, sin duda, una gran preocupación, pues mientras la humanidad crece y necesita cada vez mayor número de bienes a consumir, las fuentes de la natu-

raleza no son ilimitadas por desgracia. Las estadísticas son tan elocuentes que de verdad impresionan (2).

Hace diez años que el Club de Roma publicó un trabajo, tachado de excesivamente pesimista y que produjo un gran impacto en la opinión pública mundial, titulado «Los límites del crecimiento». Elaborado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts, en él se ponía en relación las variables exponenciales del crecimiento, teniendo en cuenta que todo incremento en una de ellas supone un cambio en todo el sistema. Así, se decía, la población no puede aumentar sin alimentos; la producción alimenticia crece con una mayor inversión de capital; a más capital se requieren más recursos naturales; éstos, desechados, se convierten en contaminación, y la contaminación, a su vez, interfiere en el crecimiento de la población y de los alimentos.

El tema del suelo es simplemente un problema de escasez de espacio. Históricamente la contraposición se establecía en el binomio agricultor-naturaleza; la tierra de cultivo era preciso rescatarla del monte a base de roturaciones y acaso habría que tropezar con los intereses de la ganadería, pero nada más. Hoy, frente al suelo agrario, plantean su lucha las superficies urbanas, industriales, turísticas y las comunicaciones, que son abiertamente contradictorias con la agricultura y los espacios naturales, no ya solo porque merman su suelo, sino porque ven dañado su ambiente y sus productos por las inevitables contaminaciones y residuos en el aire y en las aguas.

Los usos competitivos del espacio pueden plantear serios problemas; se ha dicho (3) que el crecimiento urbano de algunas grandes poblaciones españolas, con sus vías de comunicación anejas, han absorbido, destruyéndolas, grandes zonas de regadío; las ciudades se han comido su propio suelo y, si se sigue así, podría producirse un grave déficit de alimentos. Por otro lado, el deseo de producir más, que va implícito en la filosofía del desarrollismo, propicia el agotamiento si no se respeta debidamente la tierra como productora de alimentos. Por ello debe considerarse al

(2) En España, en diez años, la población ha crecido en tres millones y medio de habitantes y el abandono del campo por parte de la población activa ha hecho descender el índice de ocupación del sector agrario de un 28 por 100 en 1970 a un 16 por 100 en 1980. Los recursos naturales, en cambio, descendieron en España en estos diez años cuantiosamente: en los renovables (forestal y suelo), la repoblación fue en 1970 de 70.000 Has. En los no renovables o minería, el índice aumentó de 100 a 250 en minerales radiactivos, de 100 a 110 en minerales metálicos y de 100 a 115 en carbón. Y la producción industrial pasó en diez años del índice 100 al 135.

Traemos a colación estos datos, como los más recientes que conocemos, tomados del trabajo «Los ochenta, la década decisiva». Conversación con el doctor PECCEI, presidente del Club de Roma. ABC de Madrid, 13 febrero 1983.

(3) MARIO GAVIRIA LABARTA en su conferencia «La competencia rural-urbana por el uso de la tierra», publicada en la *Revista Agricultura y Sociedad*, núm. 7, abril-junio 1978, págs. 245 y ss.

suelo rústico como un valor insustituible y único y no puede quedar relegado a simple valor de cambio a merced del que mejor pague; de no respetarse este punto de vista, la producción alimentaria se verá perjudicada gravemente y las generaciones venideras, cada vez más numerosas, echarán inevitablemente de menos esas hectáreas del mejor regadío que fueron convertidas en suelo industrial o urbano.

Esta preocupación a escala mundial ha tenido su declaración formal en varias conferencias internacionales, a partir de la del Medio Humano, celebrada por la ONU en Estocolmo en 1972, en la cual se recomendó la conclusión de acuerdos internacionales para planificar y ordenar la tierra como productora de recursos vitales y se encargó a la FAO y otros organismos internacionales que incluyan en sus programas estas cuestiones referentes a la ordenación y aprovechamiento del territorio en relación con la política del medio humano.

La doctrina ha recogido estas inquietudes, deseando se plasmen en las debidas ordenanzas que se esperan. En general se aboga por una política de ordenación del espacio, cuyos puntos principales se concretan en procurar el crecimiento mínimo de las grandes ciudades, delimitación clara de los campos respecto a los núcleos urbanos o industriales, a base de montar las fábricas en lo posible de modo disperso y sobre ejes de comunicación y, por último, regular el armónico desarrollo de las regiones y comarcas (4).

B) LA FIJACIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL

La aplicación de la planificación al ámbito de la ordenación del territorio es una consecuencia más del intervencionismo general de la Administración, que encontró en la planificación su última etapa. Sin embargo, en relación con la ordenación del territorio, a partir de la formulación específica contenida en los Planes de Ordenación Urbana, el fenómeno de la planificación llegó a adquirir su mayor grado de precisión.

La vieja polémica sobre la aceptación o renuncia de la planificación, como expresión de una concepción política de la sociedad, dentro del ámbito de la ordenación del territorio no se ha cuestionado y se ha trasladado, como afirma MARTÍN RETORTILLO (5), a la alternativa entre buena o mala planificación.

(4) Puede verse, en este sentido, ALBERTO BALLARÍN MARCIAL en «La reforma de la Agricultura en España», trabajo incluido en *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*, Madrid, 1975, pág. 986.

(5) MARTÍN RETORTILLO, Sebastián: «Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX», en *Revista de Administración Pública*, núm. 66, pág. 40.

En el ámbito urbanístico, pionero de la ordenación del territorio, la cuestión se plantea sin vacilaciones a favor de la planificación. La razón de ello es clara y puede fundarse en dos puntos esencialmente:

- 1.º La definición del modelo de ordenación del territorio es función privativa de la sociedad a través de sus órganos de representación, mediante su participación pública y aunque la propuesta inicial proceda de los particulares. La definición última del modelo más adecuado está sustraída a la autonomía de la voluntad, ya que de otro modo estaríamos de nuevo ante una expresión de la propiedad feudal.
- 2.º Es decir, constituyendo el territorio una parte irrenunciable del Estado y estando al propio tiempo emplazado en el ámbito de cada uno de los términos municipales en que aquél se divide, su ordenación y la fijación del modelo de desarrollo territorial jamás pueden privatizarse, sino que es el producto de una decisión pública, con participación de todos los ciudadanos, lo cual no quiere decir que a través del juego de estas decisiones las distintas partes implicadas tengan que sacrificarse insolidariamente en beneficio de los demás, salvo en cuanto la planificación comporta limitaciones generales conformadoras del régimen normal del dominio.

De este modo, la fijación del modelo de desarrollo territorial alcanza consecuencias trascendentales, desde el punto en que la aplicación de esta iniciativa no supone, sin embargo, la desaparición de la propiedad privada, que tan decisivamente puede ser afectada por aquél.

Esta configuración impondrá, por lo tanto, el reconocimiento de vigorosas facultades excepcionales en favor de la Administración, siempre mediando la participación pública de los ciudadanos, tanto en la formación del modelo como en su control, pero, al propio tiempo, cuando aquél se proyecta sobre la propiedad privada, se instaura un sistema de garantías que hará posible la obtención de un doble objetivo: la consecución de las finalidades públicas previstas en el Plan y al propio tiempo el tratamiento justo de las situaciones individualizadas a través de un sistema de seguridad jurídica que permita el reparto efectivo de las cargas públicas.

No puede por eso desentenderse el Estado de todos los instrumentos contenidos en su ordenamiento jurídico para que estos principios queden salvaguardados. Porque de igual manera que las prerrogativas públicas quedan garantizadas mediante el reconocimiento de poderes excepcionales, también los derechos de los individuos deben estar insertos en un

marco de seguridad jurídica que llegue al ámbito de sus derechos objetivos más particularizados con la doble acepción de garantía de cumplimiento de los fines públicos determinantes del desarrollo territorial y del principio igualmente de distribución equitativa de los beneficios y cargas nacidas de la planificación.

C) LA CREACIÓN DE EQUIPAMIENTOS

La fijación del modelo de desarrollo territorial al que nos hemos referido anteriormente no viene tan solo a señalar, en un sentido cuantitativo, la magnitud de las posibilidades reconocidas a la iniciativa privada o a la propia iniciativa pública.

Junto a aquellas posibilidades, que evidentemente se contendrán siempre en el modelo elegido, a los poderes públicos les corresponde también idear que el planeamiento llegue a la fijación de un esquema equilibrado de desarrollo activo y de medidas sociales y genéricas para todos los ciudadanos.

De esta manera, en el modelo elegido, figurará el activo reconocido en favor de la iniciativa privada y el pasivo garantizable en favor de toda la colectividad.

Por esto, una idea esencial de la planificación reside en la vinculación de determinados bienes a la obtención de finalidades genéricas, pero que limitan las eventuales iniciativas de los particulares en beneficio de toda la comunidad.

No se trata, a pesar de la plasticidad de la expresión, de llegar a un rescate efectivo de las plusvalías nacidas del planeamiento, sino de conseguir que la planificación haga frente a las propias necesidades que de ella se derivan, mediante la formación de las dotaciones para equiparamiento o estándares mínimos convenientes a una sociedad moderna.

Todo lo cual, como ocurría en el caso contemplado en el apartado anterior, provoca también una doble tensión, como es la de conseguir que las determinaciones previstas en el plan lleguen a alcanzar realidad y que los afectados por las propias dotaciones comunitarias no sufran discriminadamente el sacrificio resultante de la carga, sino que al tiempo que ven vinculados sus bienes permitan poner en funcionamiento las medidas redistribuidoras.

Todo ello desde el momento en que el reconocimiento de la propiedad privada va ligado, sin embargo, al establecimiento de límites naturales del dominio, de tal manera que la Administración no actúa para obtención de los equipamientos a través de las medidas ordinarias indemnizatorias a su cargo, sino en el ejercicio de una función arbitral que permita distri-

buir adecuadamente entre todos los afectados las limitaciones naturalmente impuestas, que no son compensables económicamente más que en casos excepcionales por la Administración, ya que tan solo a lo que dan derecho es a la redistribución de beneficios.

Con todo lo cual quiere decirse que en la planificación del territorio se producirá siempre una inevitable tensión entre los legítimos intereses públicos que el planeamiento comporta y el reconocimiento constitucional de los derechos de los particulares. La superación de esta eventual antítesis para llegar a un adecuado orden jurídico resulta de los propios términos del artículo 33 de la Constitución cuando al tiempo que reconoce la propiedad privada afirma también que su contenido será delimitado por la función social fijada por las leyes y, en los artículos 45, referido a la defensa del medio ambiente, y 47 en cuanto hace referencia a la utilización del suelo de acuerdo con el interés general y la participación en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

D) LAS NUEVAS CONCEPCIONES SOBRE LA PROPIEDAD

Las tendencias sociales y planificadoras del Estado sobre el suelo, tratando de ordenar los derechos que sobre él recaen y en especial el dominio, como el más típico que los representa, son prácticamente generales en todos los países de civilización occidental y responden tanto a satisfacer necesidades sociales y económicas de la época como a repudiar las exageraciones individualistas o intervencionistas.

La postura liberal de considerar al dominio como derecho sagrado e inviolable es tan absurda como su polo opuesto, que propugna la intervención absoluta del Estado en el ámbito privado, tratando de abolir o anular prácticamente la propiedad. Si la primera supone un ataque a la Justicia Social, la segunda va contra la dignidad y la libertad de la persona. Ambas posturas son inaceptables en sus formulaciones puras y difícilmente podrían ser defendidas hoy.

Va ganando, pues, generalidad y firmeza la idea de una propiedad sometida a limitaciones conducentes a ordenar el territorio con vistas a su utilización racional y comunitaria. Se respeta en principio la esfera privada del propietario, el cual explotará mejor la tierra si se sabe destinatario de los beneficios que obtenga con su esfuerzo; pero, por otro lado, se limitan sus actuaciones cuando éstas pueden resultar antisociales, de acuerdo con programas establecidos previamente.

Una de las características de las constituciones y legislaciones posteriores a la segunda guerra mundial es la del triunfo de la tendencia a

programar y planificar el territorio urbano o rústico en lo que se refiere a su ordenación, aprovechamiento racional y defensa.

La propiedad ya no se concibe como un derecho ilimitado del individuo, así como tampoco puede abolirse de un plumazo. Pertenece a quien la impulsa y cuida, cumpliendo unos cometidos que la pongan en función de la sociedad a la que debe servir, según la correspondiente regulación.

Frente a la amplitud que el artículo 348 del Código Civil otorga al dominio, nuestras leyes especiales más recientes recortan sus facultades de modo notable:

- En la esfera urbana, la Ley del Suelo ordenando que debe utilizarse en congruencia con la función social de la propiedad y la utilidad pública, limitando dicho dominio de modo que se asegure el uso del suelo racionalmente en cuanto al mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población (arts. 3 y 76).
- En la esfera rural, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario determina que el suelo deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional y que el cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas obliga a que sean explotadas según su destino agrario más idóneo y a realizar en ellas las mejoras necesarias para obtener recursos acordes con el nivel técnico existente (arts. 1 y 2).

E) LA DEFICIENCIA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

Tanto en el aspecto empresarial como en el territorial, las explotaciones agrarias están necesitadas en España de una ordenación eficiente que eleve su producción y las haga más rentables.

En cuanto a lo primero, las economías individuales o a lo más familiares, que son el modo más frecuente de llevar el cultivo de la tierra, resultan por completo incapaces de conseguir mejoras y, a veces, ni siquiera pueden mantener la explotación a flote. El nivel económico del agricultor español es francamente bajo y no puede competir en modo alguno con los sectores industriales o de servicios; de esta manera resulta homérico cualquier esfuerzo para modernizar su equipo y es un puro sueño el intento de adquirir tierras para que su explotación alcance niveles de viabilidad.

Y en relación al aspecto territorial, a pesar de las medidas de concentración parcelaria, regadíos y fincas mejorables, aún tenemos en España como principales deficiencias el minifundio y la dispersión y existen

zonas poco aprovechadas agronómicamente. Al norte del río Tajo, antes de empezar la concentración parcelaria se daba una media de 50 áreas por parcela y cada explotación se componía de un elevado número de éstas; por el contrario, al Sur y Oeste de España es frecuente la existencia de grandes fincas, no siempre bien explotadas. Aunque algunos opinan que sólo influyeron en la gestación y desenvolvimiento posterior de este singular régimen desigual los fenómenos político-económicos de la Reconquista y la Desamortización (6), no se deben minusvalorar los condicionamientos naturales, en especial la orografía y el clima: La parte septentrional es abundante en lluvias y montañosa en general, mientras que las tierras del Sur, la Mancha y Extremadura son secas y llanas; todo ello puede contribuir a la configuración distinta en la España húmeda y en el secano de las llanuras.

Sean cuales fueren las causas, ahí están los efectos y tan perniciosos es la escuálida hacienda de diminutas y dispersas parcelas como la gran finca deficientemente explotada. En ambos casos se precisa una reordenación que evite las desigualdades.

IV. FUNCIONES DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

A) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN QUE SE BASA

En España no tenemos una regulación general ordenadora del territorio. Y la verdad es que se hace cada vez más necesaria para delimitar claramente las esferas urbana y rural y planificar tanto las cuestiones del suelo edificable como los más adecuados aprovechamientos agrícolas, ganaderos o forestales en cada una de las comarcas del territorio nacional, de acuerdo con las características de sus suelos y las necesidades sociales.

De momento, lo único que tenemos son disposiciones sectoriales, más o menos aisladas y no siempre armónicas, en las que podrían basarse provisionalmente una casi ordenación.

a) En la *Constitución de 1978* encontramos:

- En primer lugar, el genérico artículo 45, que encomienda a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales en orden a la defensa del medio ambiente y la mejora de la calidad de la vida humana, para cuya finalidad se acude a la solidaridad colectiva como indispensable.

(6) PASCUAL CARRIÓN; *El latifundio en España*, Madrid, 1932, pág. 291.

- El artículo 33.2 establece como principio esencial que el contenido del derecho de propiedad vendrá delimitado por su función social, de acuerdo con las leyes. Sin embargo, esta función no es un puro límite como podría deducirse de una visión superficial y literalista del precepto, sino que conforma el contenido del derecho y penetra en su propia esencia. La función social tiene un doble aspecto: el objetivo, que pretende la ordenación adecuada del suelo en sus facetas económica y social, y el subjetivo, referido al contenido mismo del dominio y que puede llegar a imponer al titular prestaciones positivas. Este puede ser también el sentido del artículo 128 de la propia Constitución, que subordina al interés general toda la riqueza nacional en sus distintas formas.
- La libertad de empresa y la planificación son dos conceptos, contradictorios en principio, que se intenta armonizar en los artículos 38 y 131. Por el primero se garantiza el ejercicio de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, pero subordinándola a la economía general y a la planificación, y en el artículo 131 se establece que el Estado, tiene la facultad de planificar mediante leyes la actividad económica «para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo sectorial y regional», conceptos en los cuales cabe perfectamente la ordenación del territorio.
- Al regular el derecho a la vivienda, el artículo 47 prevé el establecimiento de normas que regulen la adecuada utilización del suelo de acuerdo con el interés general, atribuyendo a la comunidad la participación en las plusvalías que se generen por la acción urbanística de los entes públicos.
- El fenómeno autonómico, prácticamente inédito y necesitado de rodaje, puede presentar dificultades importantes que la Constitución trata de obviar señalando las competencias respectivas del Estado y de los órganos regionales. Corresponden al Estado, según los números 22 y 23, del apartado 1, del artículo 149, la ordenación de los recursos hidráulicos cuando las aguas excedan del ámbito regional y la legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes y sus aprovechamientos y vías pecuarias. Las comunidades autónomas podrán asumir competencias, según varios apartados del artículo 148, sobre las siguientes materias: 3.º ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; 7.º agricultura y ganadería; 8.º montes y aprovechamientos forestales; 9.º ges-

tión en materia de protección del medio ambiente; 10.º aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos comprendidos en su territorio, y 11.º pesca en aguas interiores o fluviales y caza. En caso de conflicto o duda, las normas estatales prevalecerán sobre las autonómicas y serán sus supletorias, según el artículo 149.3.

b) Entre las *leyes sectoriales* vigentes podemos señalar:

1.º En el ámbito urbano:

- La Ley de Propiedad Horizontal de 21 de julio de 1960, reguladora de la división por pisos de los edificios.
- La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, según texto refundido de 9 de abril de 1976, cuyo objeto es la ordenación urbanística de todo el territorio nacional. Está desarrollada por tres Reglamentos de 1978, que son los de Planeamiento, Gestión Urbanística y Disciplina Urbanística.

2.º En el ámbito agrícola:

- La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1 de enero de 1973, regulando la acción para la transformación de grandes zonas, explotaciones agrarias y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras.
- La Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 16 de noviembre de 1979, cuyo módulo de actuación es precisamente el incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra.
- La Ley de Explotaciones Familiares Agrarias de 24 de diciembre de 1981, tratando de conseguir explotaciones viables y su inscripción registral.

3.º Protectoras de recursos naturales:

- La centenaria Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, que, con algún retoque del Código Civil, sigue vigente, aunque en trance de revisión.
- La Ley de Montes de 8 de junio de 1957. Otras leyes en esta materia son las de 4 de enero de 1977, sobre fomento de la producción forestal; la de incendios forestales de 5 de diciembre de 1968; la de 2 de mayo de 1975, sobre espacios naturales protegidos y, por último, el Real Decreto-ley 2 de 1982,

tramitado en las Cortes como ley, que autoriza al ICONA para repoblar terrenos incluidos en el Catálogo de Utilidad pública sin necesidad de expropiar.

- En materia de conservación de la naturaleza, aparte del Decreto-ley de 28 de octubre de 1971 creando el ICONA, pueden citarse las leyes de 22 de diciembre de 1972 sobre protección del medio ambiente y 19 de noviembre de 1975 sobre residuos sólidos urbanos. Y además las leyes de 28 de diciembre de 1963 sobre centros y zonas de interés turístico y 29 de abril de 1964 sobre energía nuclear.

Como vemos, nuestro territorio no está, ni mucho menos, unitariamente ordenado. Por el contrario sus cuestiones se rigen por alguna, o varias a la vez, de las disposiciones citadas o en último término por la legislación civil ordinaria que normalmente no alcanza a regular estos aspectos que aquí interesan. Añádase a esto la conflictividad orgánica por la lucha de competencias y se verá que es absolutamente preciso corregir cuanto antes esta situación poco deseable.

B) ACTUACIONES URBANÍSTICAS

La aparición de los problemas urbanísticos y la consiguiente necesidad de proceder a la ordenación de las ciudades se debe, dicho sea con evidente simplificación, al incremento de la población y su congregación en áreas urbanas, como consecuencia, principalmente, del proceso de industrialización.

De esta manera este fenómeno es el que da paso de una situación marcadamente agraria a una civilización radicalmente urbana y como consecuencia de ello surge algo que podríamos llamar sustancialmente novedoso también: la necesidad de proteger los derechos de las nuevas ciudades, es decir, el derecho de la ciudad, como correlativo al derecho de los particulares.

Como presupuestos de esta transformación resultan los siguientes puntos:

- 1.º El espacio urbano, que había venido creciendo armónicamente en virtud de unas relaciones sociales estables, se desborda y hace imperiosa su racionalización y organización, como dice LEFEVRE (7).

(7) LEFEVRE, Henri: *El derecho a la ciudad*, Ediciones Peninsulares, 4.ª edición, 1978, pág. 23.

- 2.º El libre aprovechamiento de los bienes resulta incompatible con los intereses generales y, recíprocamente, estos últimos imponen formalmente las condiciones objetivas para la adecuada expansión de la ciudad.
- 3.º Las dotaciones precisas para una vida social equilibrada y los aprovechamientos admisibles del suelo son programados con carácter previo, aunque sin resultados efectivos ante la inevitable ruptura con los modelos jurídicos de una sociedad claramente individualista y rural en el tiempo inmediatamente anterior.

Al producirse estos hechos y tomarse conciencia de su dimensión social surgen inevitablemente los problemas jurídicos en cuanto aquéllos se desarrollan dentro del sistema de reconocimiento de la propiedad privada. La existencia de un planeamiento rígido y formalista da lugar a que muchas ciudades estén «... rodeadas de terrenos intrínsecamente baratos, terrenos yermos sin urbanizar, y las ciudades estén estrujadas por los especuladores de viviendas o industrias».

La problemática urbanística entra, pues, en el ámbito jurídico y sus consecuencias alcanzan a todos los estratos sociales, convirtiéndose en tema polémico de la opinión pública y en programa de los grupos y partidos políticos. Nadie duda ya de que la propiedad tiene que sufrir forzosamente limitaciones; pero se llega a más, a plantear como un objetivo la socialización de la propiedad urbana, terminología no excesivamente clara en lo jurídico, pero sí ilustrativa para ser usada como eslogan. En cualquier caso se defiende rigurosamente una directa participación del Estado para provocar una oferta de suelo que rompa las limitaciones derivadas de un suelo escaso retenido por sus propietarios en busca del mejor precio. El rescate de las plusvalías del suelo es así un término que suscribirá cualquier grupo político al menos (8).

De este modo, el tema del urbanismo se constituye en uno de los problemas más significativos y polémicos del siglo xx. Al mismo tiempo, nunca hasta ahora un sistema jurídico como en el que se basa había llegado a apasionar en tal grado, y de ser una tarea meramente técnica pasa a convertirse en punto central de referencia.

Las consecuencias del nuevo régimen urbanístico producen efectos

(8) La revista *Cuadernos para el Diálogo* publica un número monográfico extraordinario dedicado al tema en 1970 con títulos como los que siguen: «Proceso al urbanismo» (editorial); «La propiedad privada del suelo urbano: una contradicción insoluble», de JOSÉ ELIZALDE; «La corrupción en materia de urbanismo», de MARIO J. GAVIRIA; «Psicopatología y gran ciudad», de CASTILLA DEL PINO; «En busca de un urbanismo liberador», por TOJO MENÉNDEZ, y «El régimen jurídico del suelo urbano y urbanizable», por MANUEL DELGADO IRIBARREN.

característicos desde su concepción jurídica, que vienen determinados por los siguientes extremos:

a) El uso del suelo se hará de conformidad con las previsiones contenidas en los Planes de Ordenación, dentro del cuadro normativo establecido por el ordenamiento jurídico.

De esta manera, el suelo no puede ya separarse de su calificación urbanística, y ésta actúa, ateniéndonos a la terminología privativista, como verdadera carga o como cualidad del terreno. Su calificación urbanística es la que le da al dominio su contenido económico e incluso despliega la energía precisa para que la Administración y los Tribunales acojan y otorguen la protección pedida, cuando por la calificación peyorativa de un determinado terreno, en relación con los demás se ve frustrada la intención del reparto solidario de los beneficios y cargas del Plan (art. 69 de la Ley del Suelo). Todo ello a pesar del esfuerzo conceptual y legislativo de pretender independizar el valor del suelo de su calificación, principalmente a partir de la Ley de Reforma.

La trascendencia real de la calificación urbanística es incuestionable, de aquí la tendencia a la progresiva coordinación con los sistemas de publicidad inmobiliaria, haciendo constar en el folio abierto a cada finca en el Registro su condición urbanística (9).

b) El derecho de propiedad, tal y como resulta de los Planes de Ordenación, queda delimitado en su contorno natural por el planeamiento, de tal manera que al no configurarse las restricciones derivadas de éste como limitaciones excepcionales, al modo previsto en el artículo 348 del Código Civil, no dan lugar por sí mismas a indemnización alguna, según resulta del artículo 87 de la Ley del Suelo. Claramente prevé la ley que la ordenación impuesta por los Planes, «por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido moral de la propiedad según la calificación urbanística», no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización.

Ello no quiere decir que la propiedad del suelo tenga así que sufrir insolidariamente las consecuencias del Plan. Todo lo contrario; lo que significa es que la Administración no asume la carga de restablecer el equilibrio patrimonial roto con cargo a su propio patrimonio. La identidad de tratamiento económico se logrará a través del reparto solidario de la carga, y también del beneficio, entre todos los terrenos afectados por el Plan o, al menos, los de la unidad urbanística delimitada al efecto. En este proceso de redistribución, que técnicamente da lugar a los denominados proyectos de reparcelación o compensación, la Admi-

(9) FUENTES, Narciso de: *En torno al urbanismo. Política del Suelo y Registro de la Propiedad*, Madrid, 1963.

nistración está obligada a participar como árbitro de los intereses contrapuestos (arts. 98, 99 y 100 de la Ley del Suelo).

c) El aprovechamiento urbanístico del suelo no constituye un derecho previo del particular, sino que proviene directamente del Plan. El sistema urbanístico no desconoce el derecho de propiedad; por el contrario, parte siempre de su previo e integral reconocimiento. Lo que no puede entenderse, en cambio, es que el derecho de propiedad del suelo alcance verticalmente el aprovechamiento que quiera darle su propietario: este aprovechamiento procede del Plan, no ha sido ganado previamente por el dueño del suelo y ha de ser desarrollado de acuerdo con los intereses de la comunidad. Ahora bien, una vez concedido, la Administración ve autolimitadas sus prerrogativas, de tal manera que las exigencias derivadas de la seguridad jurídica le vinculan a mantenerlo mientras el Plan esté en vigor, y su modificación anticipada no podrá ser ya libremente efectuada sin someterse a las consecuencias originadas por la frustración de la confianza que ella misma generó al aprobar el Plan, según resulta del artículo 87.2 de la Ley del Suelo.

d) El estatuto jurídico del suelo nacido del Plan se desarrolla en un proceso posterior de ejecución mediante el cual se verifica si los actos materiales por los que aquél pretende llevarse a la práctica se acomodan a él. Por eso el derecho al aprovechamiento, si bien nace del Plan, requiere, sin embargo, el control de sus actos de ejecución, cuyo control habilitará al particular interesado a comenzar las operaciones materiales que el Plan admite. El sistema de verificación del planeamiento está constituido por todo el régimen de licencias, encomendado a las Corporaciones Locales, último momento de intervención de la Administración desde el inicial en que asumió la tramitación del Plan. La seguridad en esta fase exige evidentemente el mayor reforzamiento, como se corresponde con el fin de la actividad ejercitada que trata únicamente de verificar la acomodación de lo pedido al planeamiento en que se base.

e) Por fin el Plan no solamente contiene una posibilidad de desarrollar sus determinaciones, sino que encierra también la obligación de hacerlo en correspondencia con la función social de urbanizar y edificar, inherente a la utilidad pública que el Plan comporta.

Como decíamos antes, el Plan crea un conjunto de obligaciones *propter rem*, consistentes en el deber de urbanizar y el de edificar. Aquel deber proviene directamente del Plan o, a falta de determinaciones en el Plan, es marcado por la Ley. La inobservancia de estos deberes está sujeta a fuertes sistemas coactivos, tales como la expropiación y la exigencia de responsabilidades económicas por vía del apremio —arts. 130 y 132 de la Ley del Suelo en cuanto a la obligación de urbanizar—, la iniciación del expediente de venta forzosa por el incumplimiento del deber

de edificar (según el art. 156 de la misma ley) o su expropiación (art. 158 de la Ley del Suelo).

Queda así por ello enmarcado el planeamiento urbanístico en el proceso general de planificación. La descripción de sus notas características revela la coincidencia sustancial con el concepto general de la planificación. Ello, no obstante, el Plan de Ordenación Urbana representa el modelo más acabado del concepto general de Plan, sin perjuicio de las circunstancias que maten su condición.

Pues bien, cuando se procede a la planificación del territorio a través de los Planes de Ordenación urbana todas las actuaciones urbanísticas que al efecto se monten, aunque sean el producto, según hemos dicho, de decisiones de la Administración, terminan recayendo inevitablemente sobre los bienes de los particulares, que seguirán siendo de ellos, pero a través de un proceso de modalización y transformación que se deja directamente en manos de la propia Administración.

El punto de apoyo y soporte jurídico formal de todo este proceso de transformación es inevitablemente el sistema hipotecario, porque a través de él, que no tiene el carácter de una institución meramente administrativa, sino que es el resultado de decisiones jurídicas independientes y asumidas con arreglo a criterios de estricta legalidad, bajo la personal y directa responsabilidad del Registrador, se producen efectos permanentes únicamente sometidos a la decisión de los Tribunales. Mediante esta intervención se hace posible ordenar debidamente las facultades de los órganos intervinientes en el dominio de los particulares, poner a éste en condiciones de cumplir sus propios deberes y hacer partícipes a todos los miembros de la sociedad de los compromisos compartidos con la planificación.

De este modo el Registro de la Propiedad, además de prestar su colaboración como instrumento de seguridad jurídica, proporciona igualmente un medio para verificar el control social del dominio.

C) PLANIFICACIÓN AGRARIA

En concordancia con las deficiencias apuntadas, deben ser función de la ordenación territorial y, por tanto, objeto de su normativa, tanto los aspectos empresariales como los fundiarios de la explotación agraria.

a) Una posible solución a la escasa rentabilidad de la empresa agraria es apoyar la llamada agricultura de grupo, que reduce los costes de producción. La Constitución manifiesta el propósito de fomentar las

cooperativas (art. 129) y atender al desarrollo de la agricultura (art. 130). La Ley General de Cooperativas de 1974 formula el solemne compromiso del Estado de estimular el movimiento cooperativo en todas sus formas. Y diremos que es cierto que esta propia Ley y además la de Reforma y Desarrollo Agrario y otras disposiciones otorgan algún trato fiscal favorable que supone un incentivo para la explotación comunitaria. Pero es preciso insistir que no bastan los propósitos ni los beneficios esporádicos, sino que es preciso acometer una regulación completa y orgánica de la empresa asociativa que pueda propiciar las mejores soluciones.

b) En el aspecto de las deficiencias territoriales de nuestra agricultura, ya en el IX Congreso Europeo de Derecho Rural, celebrado en Valencia en 1977, se afirmó que el campo no puede rivalizar económicamente con el urbanismo en competencia por el uso del suelo; esto exige una política territorial que proteja a las buenas tierras agrícolas de un uso inadecuado. Por ello se concluía que hacen falta instrumentos jurídicos que permitan el equilibrio entre ambas esferas.

Ya en las tierras puramente rústicas, las correcciones territoriales pueden concretarse en las siguientes facetas, ya reguladas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario:

- La transformación en regadío o desecado de zonas para crear o completar explotaciones agrarias.
- La concentración parcelaria.
- El auxilio técnico y económico a las explotaciones.
- La actuación sobre comarcas y fincas mejorables.

D) DEFENSA DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

En las «Jornadas Iberoamericanas y Europeas de Derecho Agrario» celebradas en Zaragoza-Jaca en julio de 1976, donde se estudió ampliamente la ordenación del territorio, se concluyó que los recursos naturales renovables —suelos, aguas, flora y fauna— constituyen unidad y, en consecuencia, deben ser regulados en forma unitaria dentro del cuadro general del ordenamiento del territorio y de acuerdo con la ecología, en sus aspectos de protección o defensa, conservación, mejora, uso racional, aprovechamiento y disponibilidad (10).

Por eso entendemos que una de las funciones principales de esta ordenación territorial debe ser la regulación orgánica del uso y conserva-

(10) Pueden verse las conclusiones en el libro del mismo título de las Jornadas, publicado por la Universidad de Los Andes, Mérida (Venezuela), año 1977, página 632.

ción de los recursos naturales, cuya renovación debe cuidarse bajo la consideración de que su agotamiento sería fatal para la humanidad.

La normativa debería comprender, al menos, tres grandes bloques:

- El espacio forestal, necesitado no sólo de conservación, sino de fomento, por razones tanto económicas como de equilibrio ecológico y protección a la salud pública.
- El agua, elemento indispensable, en trance de escasez. Hay que regular todos sus aspectos y en especial la ordenación de suelos afectados por embalses, plantas desalinizadoras, trasvases de cuencas y otras obras hidráulicas que se realizan con técnicas impensadas hace un siglo (11).
- La conservación del entorno natural para protegerlo de intrusiones avasalladoras. Hay que completar la regulación sobre los llamados parques naturales, tan necesitados de defensa.

V. MEDIDAS DE COLABORACION DEL SISTEMA DE PUBLICIDAD INMOBILIARIA A LA ORDENACION DEL TERRITORIO

El sistema de publicidad inmobiliaria se centra en España en el Registro de la Propiedad, creado por la Ley Hipotecaria de 1861 y que, según su texto vigente, de 8 de febrero de 1964, tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos o contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles. Este Registro que inicialmente fue concebido para proteger la adquisición de las fincas y asegurar el crédito territorial ha cumplido este papel eficazmente a lo largo de más de un siglo.

Pero lo más importante y que queremos resaltar ahora es que esta institución va acreditando también día a día una indudable faceta social consistente en prestar nuevos y valiosos servicios a la comunidad. La inscripción registral, con la publicidad y efectos que produce, significa algo más que una garantía para los particulares o una protección al tráfico jurídico, por importante que esto sea. Por ello debe verse el Registro más bien como un servicio público (12) o una institución que brinda ilimitada colaboración para una buena política de ordenación territorial.

(11) En mayo de 1982 se celebró en Murcia el I Congreso Nacional de Derecho de Aguas, cuyo principal objeto fue estudiar los diversos aspectos de una posible reforma de la Ley de Aguas. Sus comunicaciones han sido publicadas por el Consejo Regional y la Universidad de Murcia, 1982.

(12) LÓPEZ MEDEL, Jesús: *Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*, Madrid, 1959.

Actualmente se ha generalizado la tendencia normativa de acudir al sistema de publicidad registral, tanto en las actuaciones urbanísticas como en las agrarias, obteniéndose resultados francamente positivos. RAMÓN DE LA RICA dijo que la función social que la propiedad inmueble debe cumplir halla en la institución del Registro de la Propiedad y en su sistema el instrumento más apto, el auxiliar más idóneo para el cumplimiento práctico de las funciones que esas modernas concepciones requieren (13).

Por eso nos proponemos estudiar las posibles contribuciones que nuestro sistema inmobiliario puede aportar a la tarea de la ordenación del suelo, insistiendo en que en esta urgente y afanosa obra, que a todos interesa, el papel del Registro en sus diversas facetas es tan importante como vamos a ver.

A) COMO MEDIO DE PUBLICIDAD DE LAS LIMITACIONES Y DEBERES DEL DOMINIO

La concepción funcional del dominio, que comporta limitaciones y aún obligaciones de carácter positivo a su titular, se ha abierto paso en la normativa y la doctrina contemporáneas de un modo cada vez más generalizado. Siendo así, la inclusión de determinadas zonas territoriales o fincas aisladas en especiales ordenanzas o regulaciones que alteren su estatuto normal, debe suponer como medida lógica la existencia de un sistema que publique suficientemente el alcance de ese ordenamiento especial y alerte sobre sus consecuencias jurídicas. Se ha dicho acertadamente que si el Registro tiene su razón de ser, ésta es la publicidad, pero no de simple anuncio, sino productora de efectos jurídicos (14).

Se podría alegar que una regulación general del suelo puede tener plena eficacia por sí y surtir todos sus efectos, como limitación normal del dominio, sin necesidad de constatación registral alguna, ya que dimanaría de una ley conocida por todos. Pero no puede olvidarse que esa ordenación, con sus restricciones, supondría siempre una serie de limitaciones al contenido normal del dominio y hay entonces razones de seguridad jurídica que no se pueden desconocer y que exigen una suficiente publicidad. En efecto, toda ordenación, por genérica que sea, recae sobre predios o edificios concretos que resultan sometidos

(13) DE LA RICA Y ARENAL, Ramón: «Realidades y problemas de nuestro Derecho Registral Inmobiliario». Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, leído el 1.º de marzo de 1962, editado por dicha Academia.

(14) CHICO ORTIZ, J. María: «La publicidad registral en relación con el urbanismo y la prehorizontalidad». Comunicación al III Congreso Internacional de Derecho Registral, Madrid, 1978, pág. 205.

a su acción, por lo que se hace precisa su individualización; además es necesario evitar todo daño al tercer adquirente, que no tiene otro medio para conocer la situación especial de la tal finca. Como dice LUCINI, en aras del máximo respeto a la finalidad específica de la Institución registral, visto el cúmulo de disposiciones legales que de una u otra forma supongan recortes limitativos del contenido del derecho de propiedad, resalta la necesidad cada día más imperiosa de que estas limitaciones dominicales de origen legal sean no sólo públicas, sino también publicadas, incumbiendo esa publicación al Registro de la Propiedad (15).

En todo plan ordenador del suelo ha de haber necesariamente una determinación clara y precisa, por parte del organismo actuante, de las fincas que resulten comprendidas en el perímetro a ordenar y a las que afectarán las limitaciones o prohibiciones que dicho Plan comporte. Es lógico, por tanto, que, por mandato legal, en estos supuestos el Registrador consigne en el folio correspondiente a las fincas afectadas la situación especial resultante para que el Registro cumpla su función de efectiva **publicidad**.

En la Disposición Transitoria 13.^a, de la Ley de 2 de mayo de 1975, pauta para la vigente redacción de la Ley del Suelo, se ordena la acomodación a la Ley Hipotecaria para que «las limitaciones y deberes establecidos en la misma y en los planes, programas, proyectos, normas y catálogos se reflejen con toda exactitud en el Registro de la Propiedad». Y en materia agraria, hay una aceptable concordancia entre la publicidad registral y las leyes especiales que regulan estas actuaciones (16).

B) COMO GARANTÍA DE LOS COMPROMISOS IMPUESTOS POR LA PLANIFICACIÓN

La planificación en este ámbito tiene como objetivo fundamental, como hemos visto anteriormente, señalar un modelo de desarrollo del territorio. Este modelo es fijado por la Administración a través de un procedimiento público en el que tiene lugar esencialmente la participación integral de los ciudadanos a través del período de información pública y en el ejercicio de la acción popular para velar porque los actos de ejecución se acomoden a la ordenación aprobada.

De estos tres estadios de participación pública del sistema de publicidad inmobiliario está en condiciones de prestar una adecuada colabo-

(15) LUCINI CASALES, Angel: «Aspectos registrales de la nueva Ley española sobre comarcas y fincas mejorables», en el libro *Jornadas Italo-Españolas de Derecho Agrario*, Universidades de Valladolid y Salamanca, 1976.

(16) Puede verse en el libro *El Registro de la Propiedad y la legislación social agraria*, de CORRAL DUEÑAS, Madrid, 1977.

ración en la iniciación del planeamiento de iniciativa privada y en las garantías de su adecuada ejecución, facilitadoras en definitiva el ejercicio de la acción.

Esta colaboración, pues, puede desarrollarse a través de los siguientes esquemas:

1.º En la fase de formación del planeamiento de iniciativa privada.

El proceso de ordenación del territorio responde a una concepción integradora de las actividades privadas reconocidas por la Constitución y la sanción otorgada por la Administración a sus actos cuando aquéllas se contrastan con el interés público mediante la participación del resto de los ciudadanos.

Resulta por ello de interés encontrar un procedimiento que presta una adecuada respuesta, con reflejo público sobre los bienes afectados, de los compromisos sociales que la ordenación del territorio entraña, de tal manera que se asegure así el interés público, el de los futuros adquirentes e incluso el propio y legítimo interés de los promotores que están obligados a ajustarse al planeamiento y a las leyes, pero que una vez lo hayan hecho fielmente deben verse liberados de las cargas impuestas.

Para ello parece conveniente que durante el tiempo en que media desde la presentación de una iniciativa hasta su aprobación por la Administración el promotor, al que tan importantes funciones reconoce la ley en razón de la iniciativa privada, haga patente frente a toda la sociedad el compromiso que él mismo asume de tal manera que se impida la fraudulenta transmisión de los bienes esquivando su propio propósito.

Este estadio de halla comprendido dentro de las medidas de publicidad de la prefiguración del régimen de la ordenación del territorio, de tal manera que lo que no es más que un propósito que requiere la aprobación de la Administración pueda reflejarse públicamente sobre las fincas sujetas al proyecto, anunciando aquéllos propósitos que afectan esencialmente a terceros, como son los modos de ejecución de la ordenación y su conservación.

Se conseguirá así garantizar aún más frente a la Administración y advertir a los terceros y legítimos interesados, inequívocamente, cuál es el alcance concreto de la propuesta.

Se ha dicho por eso que a través de la prefiguración:

«Es posible fijar las reglas esenciales de su régimen jurídico (se refiere en particular a la planificación urbanística), sin perjuicio de que su desarrollo se efectúe más adelante, cuando esté aprobado el Plan y entren en funcionamiento los mecanismos de ejecución.

Mientras no se acojan aquellos compromisos al régimen de publicidad estatutaria del Registro, siempre estarán surgiendo riesgos para los adquirentes y para la propia Administración, que no tendrá a favor todos los medios legales por los cuales pueda hacerse efectiva la obligación de conservar respecto de terceros» (17).

2.º Mediante el aseguramiento de las obligaciones contraídas al aprobarse la ordenación.

Aprobada la ordenación del territorio es también evidente que el sistema hipotecario está en condiciones de proporcionar un apoyo efectivo a la Administración y a la sociedad entera para que la planificación se haga realidad.

Este cumplimiento se puede conseguir a través de un doble alcance: de una parte, mediante la adecuación de garantías reales, si el promotor lo desea sobre las fincas afectadas, ya sea incluso en régimen de prefiguración de la ordenación o en el de la constitución definitiva del mismo; de otra, dando publicidad a las situaciones jurídicas de planeamiento supeditando la eficacia de la ordenación a que se acredite la inscripción de sus determinaciones esenciales (18).

En particular la aprobación definitiva de la ordenación del territorio permitirá conseguir estos objetivos:

- a) La publicidad de sus determinaciones urbanísticas.
- b) La garantía de cumplimiento en el tiempo de las previsiones de la ordenación.
- c) Las garantías de conservación y ejecución de la ordenación aprobada.
- d) El régimen jurídico de las vinculaciones, prestaciones positivas o cesiones.
- e) El régimen jurídico de la expropiación, reparcelación o concentración parcelaria.

Puesto que en la base de la ordenación del territorio se halla situada realmente la concesión de la facultad de intervenir dentro de los límites impuestos por la planificación, quiere decirse con ello que el conjunto

(17) LASO MARTÍNEZ, José Luis: *Derecho Urbanístico*, tomo II, págs. 68 y 69.

(18) En este sentido se pronunció la denominada Carta de México con motivo del IV Congreso Internacional de Derecho Registral, celebrado en aquella ciudad del 1 al 7 de diciembre de 1980. El punto 5 de su III apartado proclama: «En cuanto la decisión planificadora se refiera directamente y mediante su individualización precisa a fincas o parcelas que constituyan unidades registrales, sus previsiones deben relacionarse en el asiento registral como elemento colaborador del principio de determinación o especialidad».

de todas las garantías dirigidas al cumplimiento de este objeto, queda suficientemente atendido cuando el adquirente los asume sobre los bienes de su propiedad e incluso es posible trasladar a los adquirentes posteriores los compromisos inicialmente impuestos.

Todas las técnicas registrales de reservas autenticadas son por ello claramente utilizables en la materia.

La única exigencia intermedia que puede predicarse en este punto es la relativa al escrupuloso cumplimiento de la seguridad jurídica. Como ya vimos en un principio, el sistema hipotecario se caracteriza por su condición instrumental, para el cumplimiento de los objetivos derivados de las leyes sustantivas.

Pero al tiempo que se adapta esencialmente a ellos, lo hace siempre bajo la estructura formal de la calificación de los actos inscribibles que descansan, como nervio fundamental de toda la institución, en la calificación independiente, jurídica, profesionalizada y responsable del encargado de verificar la legalidad de los actos inscribibles: el Registrador.

Esta intervención, conocida bajo los términos del principio de legalidad, atribuye a un profesional independiente, no susceptible de ser ordenado en el ámbito estricto de su función por ningún órgano de la Administración para que decida si las pretensiones de inscripción se ajustan o no al ordenamiento jurídico.

Es evidente que sus funciones no pueden entrar a enjuiciar los criterios adoptados por la Administración, como tampoco lo puede hacer respecto de las decisiones adoptadas por los Tribunales. Pero tanto unas como otras, sin embargo, tienen que haber sido adoptadas por el órgano competente, a través de un procedimiento adecuado y adornadas igualmente de unos requisitos formales que justifiquen la idoneidad de las mismas y su regularidad formal.

En un ámbito tan claramente influenciado por la acción pública en la actualidad como es el de la propiedad privada, el filtro a través del cual se puede llegar directamente al núcleo de este derecho es el conjunto de decisiones públicas legítimamente adoptadas, pero siempre y cuando se adapten plenamente a la legalidad (19).

(19) En el sentido del texto véanse los trabajos de ARNÁIZ EGUREN, Rafael: «La planificación urbanística y el Registro de la Propiedad»; CHICO Y ORTIZ, José María: «El urbanismo y la necesaria publicidad registral»; MENÉNDEZ, José: «La publicidad inmobiliaria y la planificación urbanística». Todos ellos trabajos publicados por el Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad de España como aportaciones al IV Congreso Internacional de Derecho Registral de México de 1980.

C) COMO INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN EN LA DISCIPLINA Y
CORRECCIÓN DE ACTUACIONES CONTRARIAS AL INTERÉS PÚBLICO

Evidentemente también dentro de este ámbito caben la utilización de los instrumentos de publicidad inmobiliaria al servicio de la ordenación del territorio en fase correctora, ya sea por el ejercicio de la acción pública de los particulares o ya por la propia inspección de la administración.

De nuevo aquí la publicidad inmobiliaria tiende a hacer partícipe a los terceros adquirentes de la existencia de una situación jurídica que indudablemente les afectará, ya sea en sentido positivo o ya en sentido negativo, cuando se haya producido una infracción de la propia planificación.

Bajo esta perspectiva la utilización del sistema es de innegable utilidad, como lo han revelado los acuerdos adoptados en diversas comunidades autónomas españolas a través de los protocolos suscritos entre ellas y los Colegios Notariales y de Registradores de la Propiedad. Es el caso de Cataluña (20), Galicia y Andalucía y que han desembocado después en la ley aprobada por la Generalidad de Cataluña el 18 de noviembre de 1981 sobre protección de la legalidad urbanística.

El conjunto de todas estas medidas tiende justamente a utilizar el sistema de publicidad inmobiliaria para garantizar la disciplina de las actuaciones en la ordenación del territorio, lo cual puede conseguirse de estas formas:

1.º Mediante la publicidad de la iniciación de los procedimientos de revisión en vía administrativa, impugnación jurisdiccional previa la declaración de lesividad o expedientes de infracciones urbanísticas. La iniciación de estos procedimientos previamente notificadas a los titulares registrales, se hará constar en los folios correspondientes a las fincas afectas para evitar que mediante su fraudulenta enajenación tengan los terceros que soportar infracciones que ellos mismos no han cometido.

2.º Mediante la utilización de las medidas registrales de aseguramiento de obligaciones pecuniarias en el caso de los compromisos contraídos ante la Administración por la ordenación del territorio, ya sea en cuanto a la obligación de conservar la urbanización o ejecutarla, ya sea en cuanto a los compromisos impuestos en el cultivo de fincas rústicas o en su grado e intensidad.

La ejecución de estas garantías al constituir una afección registral

(20) Su texto está publicado en la *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 68, de 1980, pág. 103.

propia puede llegar a la enajenación de los bienes para con su importe hacer efectiva la obligación contraída.

3.º Publicación de las situaciones reales de apartamiento de ordenación del territorio aprobado, como son el incumplimiento de la obligación de construir o urbanizar, las situaciones de fuera de ordenación, o el incumplimiento derivado de no haber atendido al cultivo de las fincas manifiestamente mejorables.

Todas estas medidas son utilizables por la Administración en cuanto pueda ser contemplada la diferencia entre lo previsto por la ordenación del territorio y las medidas directamente ejecutadas.

4.º La sujeción de los bienes o los procesos de ejecución de la planificación, ya sea por la concentración parcelaria o la ordenación rural, la reparcelación o la expropiación.

Para ello, las actuaciones preventivas en las que se hace constar la sujeción de los bienes a los procedimientos en marcha pondrán en guardia a los terceros adquirentes de estos compromisos para que puedan defender adecuadamente sus derechos ante la propia Administración.

5.º Por fin, cuantas medidas tiendan a la publicidad de situaciones particulares, en especial anotaciones preventivas derivadas de los procedimientos de disciplina urbanística o los demás de que sean susceptibles.

D) COMO INSTRUMENTO DE SEGURIDAD EN EL TRÁFICO JURÍDICO

La Ley Hipotecaria española de 1861, fiel a la tendencia individualista que por entonces primaba en el mundo, articuló un sistema exclusivamente defensivo en favor del titular registral, sobre todo cuando éste reuniera la condición de tercer adquirente de buena fe; en este caso, pasaba a la categoría casi mítica de «tercero hipotecario», protegido por antonomasia. Con esto se pretendía y hay que reconocer que se ha conseguido, dar plena seguridad al tráfico jurídico.

La generalidad de los tratadistas admiten que la seguridad jurídica y la buena fe se complementan y conforman la finalidad perseguida por la ley. Es imprescindible proteger a quien adquiere confiado en el Registro, pues así se asegura el tráfico y se da base seria al comercio jurídico. Desde un punto de vista puramente privativista, el móvil o razón de ser del Registro consiste en proporcionar seguridad a las transmisiones; y desde el punto de vista público esta seguridad que origina los asientos registrales aparecerá en todo su valor si la inscripción se muestra efectiva a la hora de proteger igualmente y a la vez las actuaciones económico-sociales; en este caso las relativas al suelo urbano o rústico o a los recursos naturales.

En cuanto a esta protección de los resultados obtenidos en las actuaciones sobre el suelo, se manifiesta más bien en la conservación de dichas mejoras y lo veremos a continuación. Ahora contemplaremos la protección registral a los recursos más típicos de la naturaleza como los montes y las aguas.

La importancia de los montes respecto al medio ambiente no es preciso recalcarla, de puro evidente. Precisamente por eso resalta más el dato de que el Estado acude siempre al Registro de la Propiedad como pieza básica para conseguir la defensa de la masa forestal, bien asegurando sus bosques de modo directo, bien imponiendo limitaciones a los dueños de las fincas particulares. Los supuestos protectores son varios en la Ley de Montes que impone la inscripción registral obligatoria de los montes catalogados, inscribiéndose también obligatoriamente sus deslindes; no se pueden inmatricular fincas particulares colindantes con montes públicos si no se acredita debidamente en el Registro que no hay invasión de dichos montes. Igualmente los derechos de preferente adquisición del ICONA en caso de transmisión de fincas forestales superiores a 250 hectáreas se articulan a través del sistema registral; en el Registro se inscriben los consorcios y repoblaciones forestales y, por último, también al Registro se ha confiado por ley de 27 de julio de 1968 la resolución de los problemas de los llamados montes en mano común, tan frecuentes en el norte de España.

Los ordenamientos hidráulicos encuentran también en los asientos registrales no sólo la publicidad, sino las necesarias garantías que aseguren el cumplimiento de sus obligaciones por los particulares afectados y el respeto de la sociedad en general. Si el Registro valió para proteger las aguas privadas o los aprovechamientos de las públicas también puede valer y mucho para asegurar, no sólo los efectos civiles de las nuevas concesiones, sino también para reforzar los aspectos públicos precisos de las futuras planificaciones. Tanto si en la futura Ley de Aguas se consideran los aprovechamientos como propiedad limitada del agua o como simples concesiones administrativas, siempre supondrán un contenido jurídico y económico, teniendo cabida y adecuada conformación dentro de la normativa hipotecaria.

El trasvase Tajo-Segura y otras obras similares plantearán cuestiones nuevas, no sólo técnicas sino jurídicas, que será preciso resolver. La nueva ordenación y las explotaciones agrarias resultantes deben ingresar en el Registro por imperativo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario; así estas obras podrán quedar mejor protegidas apoyándose en los asientos registrales. Lo mismo cabe decir de las comunidades de riego existentes

en Canarias y Sureste peninsular, cuyas normas adquieren especial firmeza y seguridad frente a todos al constar en los asientos registrales (21).

E) COMO MEDIO PARA CONSERVAR Y CONSOLIDAR LAS MEJORAS OBTENIDAS

Si venimos afirmando que la planificación en materia de medio ambiente es necesaria y para llenar este objetivo la sociedad emplea recursos y energías en conseguir una ordenación adecuada del territorio, es lógica consecuencia que se deben adoptar las pertinentes medidas para que esos esfuerzos no resulten baldíos. Y aún más para evitar que los beneficios conseguidos queden anulados o menoscabados por actos insensatos o malintencionados que les sean contrarios.

Las opiniones son unánimes en cuanto a la necesidad de procurar la conservación de esas mejoras, no solo porque sería insensato malgastar fondos públicos de modo inútil, sino porque, además, en este caso el medio ambiente es vital y resulta obligada su defensa manteniendo y consolidando toda mejora a ello dirigida.

Y si hemos visto que nuestro sistema inmobiliario proporciona publicidad, cooperación y seguridad jurídica a la ordenación territorial, hemos de terminar afirmando que igualmente constituye un buen instrumento para su conservación y consolidación. Para afirmar este aserto nos basta con poner de relieve que puede tener el Estado, más bien la sociedad, un magnífico resorte en la calificación registral para hacer cumplir del modo más efectivo la ordenación y planificación plasmadas en los libros registrales.

Los planes urbanísticos o agrarios, las ordenaciones hidráulicas o forestales se han reflejado en los folios de las fincas afectadas y éstas quedan ya para lo sucesivo sujetas a sus normas específicas, tal como constan en sus respectivas inscripciones que vinculan a todos y en especial al Registrador que ha de actuar en consecuencia. Si este funcionario está obligado y tiene a la vez la facultad ineludible de juzgar la validez de los actos que se le presentan documentados y, en consecuencia, inscribe o rechaza, el control no puede ser más eficaz, seguro y económico, para ser empleado al servicio de los fines públicos en los que la comunidad tiene todo el interés. La Administración no precisa montar un órgano especial, pues ya lo tiene, sin costes nuevos.

(21) Sobre estas cuestiones pueden verse dos trabajos de CORRAL DUEÑAS: «La protección registral de los montes», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 121, páginas 63 y ss., y «Las aguas en el Registro de la Propiedad», comunicación al citado Congreso de Derecho de Aguas de Murcia, en el tomo I de la publicación.

El Registro, que sirvió de base para llevar a cabo estas realizaciones ordenadoras, cumplirá un papel social valiosísimo si las preserva de intentos disgregadores. Con ello la comunidad habrá recibido una colaboración inestimable que se ha de notar más cada día, a medida que se consoliden los resultados económicos y sociales de las mejoras estructurales realizadas.

VI. CONCLUSIONES

Expuesto lo que antecede parece posible llegar a este punto para sentar las siguientes conclusiones:

1.^a En los sistemas constitucionales que parten del reconocimiento de la iniciativa privada los medios de publicidad inmobiliaria pueden cumplir una misión esencial consistente en hacer posible que la ordenación del territorio como función pública, se proyecte sobre los derechos de los particulares, formalmente reconocidos como tales, para asegurar su cumplimiento.

2.^a La aportación más importante que en este punto ha de realizar el sistema de publicidad inmobiliaria, particularmente en nuestro país la institución del Registro de la Propiedad, es la de conseguir que, a través de un firme y vigoroso respeto a la seguridad jurídica, se lleve a cabo el control social del dominio de tal modo que éste cumpla con los deberes y prestaciones que el ordenamiento sustantivo le impone, al propio tiempo que, correlativamente, pueda hacer uso de las prerrogativas y derechos que también le corresponden en un equilibrado esquema de garantías recíprocas, legitimado por la propia configuración constitucional vigente.

3.^a Los apoyos concretos del sistema de publicidad inmobiliaria encuentran particular aplicación en cuanto se refiere al conjunto de consecuencias derivadas de la ordenación del territorio, tanto en lo que respecta a la propiedad agraria como a la propiedad urbana y a las medidas para la defensa del medio ambiente.

4.^a El catálogo de aportaciones hipotecarias en este punto viene referido a servir de publicidad a las limitaciones y deberes del dominio, expresión de garantía de los compromisos impuestos por la planificación, medio de cooperación en la disciplina y corrección de actuaciones contrarias al interés público, instrumentos de seguridad en el tráfico jurídico y garantía igualmente para conservar y consolidar las mejoras obtenidas o la planificación ejecutada.

5.^a Las instituciones, por tanto, que integran el sistema de publicidad inmobiliaria están en condiciones de prestar estas funciones en tanto en

cuanto se respeten los principios institucionales que las justifican y se haga posible la verificación de la legalidad de los actos mediante decisiones responsables y profesionales independientes que puedan permitir el control de una creciente penetración pública de la propiedad privada para que ésta pueda cumplir su propia función.

FRANCISCO CORRAL DUEÑAS
JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ
Registradores de la Propiedad