

# LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

DISCURSO DE INGRESO EN ESTA REAL CORPORACIÓN

pronunciado por la Académica Correspondiente

Ilma. Sra. Dña. MARÍA ROSARIO JIMÉNEZ RUBIO



PRESENTACIÓN a cargo del

Ilmo. Sr. D. MIGUEL DE ANGULO RODRÍGUEZ

Académico de Número



REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

Granada, 2018



# LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

DISCURSO DE INGRESO EN ESTA REAL CORPORACIÓN

pronunciado por la Académica Correspondiente

Ilma. Sra. Dña. MARÍA ROSARIO JIMÉNEZ RUBIO



PRESENTACIÓN a cargo del

Ilmo. Sr. D. MIGUEL DE ANGULO RODRÍGUEZ

Académico de Número



REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

Granada, 17 de mayo de 2018

Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia  
y Legislación de Granada

*Coordinación:* José Soto Ruiz

*Diseño y maqueta:* Susana Martínez Ballesteros

*Depósito legal:* GR-85/2019

*I.S.B.N.:* 978-84-09-06361-1

*Imprime:* Entorno Gráfico, Granada

«Publicación no venal»

## PRESENTACIÓN



Ilmo. Sr. D. MIGUEL DE ANGULO RODRÍGUEZ

Excmo. Sr. Presidente, Excmos. e Ilmos. Sres. Académicos, Excmas. e Ilmas. autoridades, señoras y señores:

*M*E CORRESPONDE EL PRIVILEGIO, que agradezco sobremanera a quienes me han designado para ello, de presentarles a la Ilustrísima Sra. Doña Rosario Jiménez Rubio, Decana Territorial de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Andalucía Oriental, quien seguidamente disertará sobre *La protección del medio ambiente en el Registro de la Propiedad*, asunto que ha querido elegir para su discurso de ingreso como Académica Correspondiente de esta Real Corporación.

Y bien podría quedarme aquí, pues la señora Jiménez Rubio no necesita de presentación alguna en esta que, desde ahora, va a ser también su casa. Y es que su asidua concurrencia a los actos y actividades que la Academia organiza hace que su presencia entre nosotros no sea en modo alguno insólita y se haya materializado en acciones conjuntas y colaboraciones fructíferas.

Pero ello no me exime de apuntar, siquiera sea en apretada síntesis, algunos de los hitos más relevantes en el «curriculum» de la Ilma. Sra. Jiménez Rubio, que es

cronológicamente breve, como resulta obligado en razón a su juventud, pero ciertamente denso y rutilante. Tras los dos Premios Extraordinarios que obtuvo en la enseñanza secundaria, tanto en el B.U.P. como en el C.O.U., cursó sus estudios de la Licenciatura en Derecho en la Universidad de Granada, con tal brillantez que se hizo acreedora al Premio Extraordinario Fin de Carrera otorgado al mejor expediente académico de su promoción; precisamente en este ámbito, es digna de ser destacada la permanente actitud de doña Rosario cuando proclama con orgullo su formación en esta y no en otra Universidad, instando a todos los que también procedamos de ella a hacer otro tanto.

Con solo dos años de preparación, ingresa por oposición en el año 2002 en el Cuerpo de Registradores de la Propiedad, en el que ha servido, como titular y al margen de algunas interinidades, los registros de Bande (en Orense), Baltanás (en Palencia), Alhama de Granada, el Registro nº 9 de los de la ciudad de Granada y, desde 2009, el Registro de Baza donde prosigue.

Desde los albores de su carrera profesional, la señora Jiménez Rubio ha mostrado siempre su afán de servicio corporativo; y así, durante dos años fue Secretaria de la Junta Territorial de Registradores de Castilla-León, pasando en 2007 a ostentar ese mismo cargo en la Junta Territorial de Registradores de Andalucía Oriental, además de la Vocalía de Atención al Consumidor y, finalmente, desde el 2016 y por elección unánime de sus compañeros, es Decana de Andalucía Oriental.

Pero es que, además y por si esto fuera poco, en los últimos seis años ha venido siendo profesora en la Academia de Preparación de opositores al Cuerpo de Registradores, al tiempo que actúa como registradora-colaboradora de la Dirección General de los Registros y del Notariado; esto último, aclaro para los no muy versados en el mundo registral, se traduce en ser la autora material y anónima de determinadas resoluciones que por unas u otras razones, la propia Dirección le encarga elaborar en el marco de los abundantes expedientes que dicho Centro Directivo tramita; contribuye de este modo a configurar un conjunto de resoluciones que, por su altura y valor intrínseco, vienen conformando un pulcro cuerpo doctrinal que, a modo de cuasi jurisprudencia paralela a la judicial, es frecuentemente invocada por los abogados en sus escritos y expresamente citada en numerosas sentencias pronunciadas por Jueces y Tribunales.

Su valía intelectual y su inacabable curiosidad científica le hace participar en conferencias, jornadas y simposios, entre los que, como más recientes, me permito resaltar la conferencia que dictó en esta misma Sala el pasado año sobre la *Protección registral del deudor hipotecario: última jurisprudencia comunitaria y anteproyectos legislativos*, así como su intervención este mes de marzo último en las jornadas habidas en Málaga sobre *El Proyecto de Ley reguladora de los contratos de crédito inmobiliario*, en las que presentó una ponencia sobre el «Futuro del Mercado Inmobiliario».

En otro plano, he de señalarles que, además de su permanente actividad en las Cátedras de Derecho Regis-

tral que su Colegio sostiene en virtud de sendos acuerdos con la Universidad de Granada y con la de Málaga, ha impartido clases en el Curso Anual de Derecho Registral Iberoamericano que organiza la Universidad Autónoma de Madrid, así como también en algún curso de verano de la Universidad Menéndez Pelayo. Igualmente, se registra su presencia activa en el encuentro celebrado en Granada en 2017 por el ELI (European Law Institute), o la muy reciente sobre el papel de la mujer en las profesiones jurídicas organizado por la Cátedra de Filosofía del Derecho de nuestra Universidad.

Sobre la dimensión humana de Doña Rosario Jiménez Rubio no violentaré su pudoroso deseo de guardar silencio al respecto, si les subrayo que adornan a la nueva Académica Correspondiente virtudes tan relevantes como su modestia, la apasionada entrega a su familia, amigos y profesión, así como su alto grado de madurez y aplomo personal que son garantía del pleno acierto en sus trabajos y decisiones. Por tales cualidades y por el afecto, tan cierto como inmerecido por mi parte, que recíprocamente nos profesamos, comprenderán ustedes que me sea especialmente grato llevar a cabo esta presentación, que en todo caso les aseguro ha sido preparada sin merma alguna de la objetividad exigible.

No les canso más, pero antes de dar ya paso a nuestra oradora, permítanme que subraye el hecho de que su discurso de ingreso, titulado *La protección registral del medio ambiente*, resulte en alguna medida sorprendente para quienes estamos acostumbrados a observar el campo hipotecario como un área del Derecho reservada en



exclusiva al juego de los derechos subjetivos individuales y, muy singularmente, al amparo preferente del dominio y, en general, de los derechos reales, dispensándoles gran seguridad jurídica y amplia protección frente a terceros. En tal sentido, una llamada de atención sobre la protección del medio ambiente en el marco registral pudiera parecer incluso paradójica por revelar una tensión entre lo individual y lo colectivo. En este contexto, me comentaba la hoy académica recipiendaria que a la elección de tal materia la habían llevado algunas reflexiones del muy prestigioso registrador don Buenaventura Camy Sánchez-Cañete, académico numerario que fue en su día de nuestra Corporación, algo a lo que supongo que se referirá ella seguidamente. Sea como fuere, concluyo aquí y pasemos ya a escuchar la intervención de la Ilma. Sra. Dña. Rosario Jiménez Rubio, que auguro del máximo interés y a quien esta Real Academia de Jurisprudencia y Legislación acoge manifestándole la más calurosa bienvenida.

Nada más y muchas gracias.



**LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE  
EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD**



Ilma. Sra. Dña. MARÍA ROSARIO JIMÉNEZ RUBIO

EN EL DÍA DE HOY tengo la oportunidad, como jurista, de exponer, ante este ilustre auditorio, y de dirigirme ante ustedes como ya hace casi un año tuve ocasión de hacer, en aquella ocasión abordando un tema de notable complejidad (el entonces anteproyecto de la ley de crédito inmobiliario y la protección registral del deudor hipotecario) y cuyo desenvolvimiento legislativo y jurisdiccional sigue teniendo eco informativo y aún va a tener más recorrido del que en principio se esperaba.

A lo largo de este año, la Real Academia ha honrado al Decanato de Registradores de Andalucía Oriental, al que represento en mi condición de Decana, con numerosas iniciativas en las que hemos participado activamente. Un año en el que la Academia ha involucrado a grandes juristas en importantes jornadas de debate en las que se han tratado los más interesantes aspectos jurídicos de la actualidad nacional y comunitaria, jornadas en las que la Academia ha rendido homenaje a sus tradiciones y valores más arraigados y al mismo tiempo ha innovado introduciendo el análisis de la actualidad jurídica más reciente.

Este año culmina hoy con el importante reconocimiento que, sin duda, inmerecido, se me brinda, y que, en mi condición de Decana Territorial de los Registradores de Andalucía Oriental hago extensivo a la institución registral que represento, a la que sirvo, a la que se honra con este solemne acto de ingreso, y que sinceramente y de corazón agradece la estima y el cariño con que ha sido tradicionalmente acogida en este prestigioso foro jurídico. Mi propósito es poder honrar a esta Academia con mi humilde aportación, y contribuir a mantener sus heredados valores y tradiciones así como su extraordinaria riqueza intelectual, jurídica y humana.

Con ese propósito de presentar un estudio innovador y, al mismo tiempo, ofrecer un tributo a la memoria de aquellos académicos que nos han precedido, y en especial, aquellos cuyo trabajo ha servido de base para la construcción de la institución registral moderna y su evolución a lo largo del siglo XXI, me gustaría comenzar mi exposición dedicando una mirada retrospectiva a uno de los miembros de esta Academia y a su extenso trabajo sobre el Registro de la Propiedad y Mercantil y su gran influencia en el pensamiento doctrinal más actual, derivados de aquellos primeros estudios sobre los contornos y límites del derecho de propiedad inmobiliaria y la función social del mismo, como punto de partida de las más evolucionadas construcciones acerca de las limitaciones del dominio y en especial de la perspectiva iusprivatista de la protección del medio ambiente en el Derecho Registral Inmobiliario.

Buenaventura Camy Sánchez-Cañete, nació en 1912 en Alcalá la Real. Registrador de la Propiedad, ingresó en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada en 1966, y su discurso (dedicado a las tercerías en el orden inmobiliario, publicado en 1987) aún puede leerse con interés, ya que en esta, como en otras cuestiones, se anticipó a los tiempos y a las reformas que con el tiempo tendrían lugar y afectarían a las materias sobre las que estudiaba. Se recogen (y aún pueden encontrarse ejemplares) de hasta 94 artículos publicados en revistas y 6 libros publicados por don Buenaventura Camy entre los años 1970 y 1993. Casi un centenar de alumnos de oposiciones a Registros y Notarías le avalan como un creador de escuela, una escuela de la que formamos parte muchos juristas de Granada y que hoy son quienes aplican el Derecho desde las oficinas de los Registros, las Notarías, y los despachos de abogados de este Decanato de Andalucía Oriental.

Su metodología de estudio, innovadora, consistente en el estudio pormenorizado de las resoluciones de la DGRN y sentencias que trataban los temas relacionados con el ejercicio de la función registral, y su publicación de comentarios en fichas ordenadas por voces le permitió publicar el primer *compendio de jurisprudencia de la DGRN* incluyendo todas las resoluciones publicadas, a las que no tenían acceso desde luego la mayoría de los estudiantes y opositores. En sus libros y artículos dejaba ver un conocimiento completo del ordenamiento jurídico, con extraordinario dominio de todos sus aspectos desde el civil, mercantil, fiscal, urbanístico...

No podemos por ello pasar por alto en el presente análisis los trabajos efectuados por Camy a la hora de analizar un primer acercamiento al derecho de propiedad y su función social.

Ya en su artículo sobre *La nueva legislación de Aguas*, publicado en la Revista Crítica de Derecho Inmobiliario en 1986, se ponían de manifiesto las contradicciones y los diferentes intereses en juego en el tratamiento jurídico de las Aguas en la legislación<sup>1</sup>. En su regulación han de conjugarse los intereses públicos, el interés estatal y los del propietario particular por donde discurren o se asientan las aguas, perjudicado o beneficiado por ellas.

#### **DERECHO DE PROPIEDAD. LÍMITES.**

*El derecho es el conjunto de condiciones que permiten acomodar la libertad de cada uno a la libertad de todos,*

según las conocidas palabras de Inmanuel Kant.

Tomo las palabras pronunciadas en su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación del académico que me ha honrado con su presentación, don Miguel de Angulo, así como de la contestación a dicho discurso de ingreso pronunciada por el Excmo. Sr. Presidente de la Real Academia don Rafael López-Cantal, cuando indica respecto del dere-

---

1. CAMY SÁNCHEZ-CAÑETE, Buenaventura. «La nueva legislación de aguas y el Registro de la Propiedad». En: *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*. Año LXII; número 572; enero-febrero 1986.

cho de propiedad que podemos decir que fue el máximo representante del absolutismo de los derechos subjetivos entendido como *ius utendi et abutendi*. Recordemos que, mucho antes de Ulpiano, Cicerón ya había enunciado el principio *summum ius, summa iniuria* y que, de los juristas romanos antes nombrados, a Celso se debe la definición del derecho como *ars boni et aequi*, al propio Ulpiano la inclusión del principio *alterum non laedere* en sus *tria iuris precepta* y a Paulo la afirmación de que no todo lo que es lícito es honesto (*non omne quod licet honestum est*), que también son claras apelaciones a la equidad en el derecho romano.

#### **DERECHO DE PROPIEDAD. CONCEPTO.**

El Código Civil define el dominio como la doctrina tradicional, es decir, por la enumeración de sus facultades. Así el artículo 348 dispone que:

*La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla.*

A la definición del Código se le atribuyen los siguientes defectos:

- El hablar de propiedad, ya que a lo que verdaderamente se refiere es al derecho de propiedad.
- Su definición como suma de facultades, pues su contenido no se agota con las enumeradas, las facultades citadas no son exclusivas del derecho de

propiedad (así la facultad de gozar en el usufructo o de disponer en la hipoteca) y la propiedad no deja de existir aunque falte alguna de ellas (ej., la nuda propiedad).

- El tener un sentido individualista huella del Código francés, que solo recoge las limitaciones legales del dominio, sin tener en cuenta las institucionales como la prohibición del abuso del derecho y las derivadas de la teoría de la función social de la propiedad, recogida en numerosos textos legales como la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, la Ley del Suelo de 1956, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973.

Sobre el **abuso del derecho** se pronunció magistralmente el académico don Miguel de Angulo cuando se refería en su discurso de ingreso en esta Real Academia. El artículo 7.2 CC dispone que:

*La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.*

Indeterminado en cuanto a su concepto, el abuso del derecho, tal como pone de relieve el ilustre académico, en su aplicación en los tribunales ha pasado de ser el objeto de sumar unas pocas decenas de resoluciones en la década de los años setenta del pasado siglo a ser unas cuatrocientas en cada uno de los años ochenta, alcan-



zando a más de dos mil sentencias en las anualidades correspondientes a la década de los noventa, hasta situarse durante lo que va de este siglo en el entorno de las tres mil resoluciones anuales<sup>2</sup>.

En cuanto a la **función social** del derecho, la propiedad privada tradicionalmente se ha entendido como un derecho absoluto que solo podía ser trasgredido por medio de precisas intervenciones del Estado, con la consiguiente indemnización. Sin embargo, la reforma constitucional de 1936, al incluir la denominada «función social» de la propiedad, realiza una revisión de aquella clásica e individualista concepción. En efecto, la función social entra como un principio actualizador y configurador de la propiedad, que impulsa al propietario a lograr una propiedad dinámica dirigida a su productividad. Así, el propietario debe cumplir con el desarrollo de su propiedad y con la función social si le corresponde, ya que esta última nació en nuestro país fraccionada, es decir, dirigida exclusivamente a dos sectores de nuestra sociedad: La propiedad rural (Ley 200 de 1936) y la propiedad urbana (Ley 9 de 1989). Las obligaciones sociales que los propietarios, en virtud de la función social de la propiedad, deben cumplir son: explotar económicamente la tierra, so pena de extinción de dominio (Propiedad Rural); y urbanizar en terrenos urbanizables y construir

---

2. DE ANGULO RODRÍGUEZ, Miguel. *El abuso del Derecho en el art. 7.2 del Código Civil*. Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada. Granada, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada (RAJYLG), 2014.

en terrenos urbanizados de conformidad con las normas de planificación urbanística. (Propiedad Urbana).

Si además consideramos que nuestra Constitución consagra el derecho a la propiedad privada, y tenemos en cuenta que lo hace a la vez que la función social de este derecho, podemos llegar a la conclusión de que efectivamente el derecho a la propiedad privada nace ya limitado y su contenido siempre estará marcado por ese difuso concepto (la función social) que lo dirige hacia un objeto y una finalidad social y beneficiosa para la colectividad.

El artículo 33 de la Constitución de 1978 establece que:

- 1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.*
- 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.*
- 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública e interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.*

De la exégesis de este precepto podemos extraer las siguientes consideraciones:

***Reconocimiento constitucional  
del derecho de propiedad privada***

Ahora bien, la Constitución no incluye el derecho de propiedad entre los derechos fundamentales, sino entre los derechos de los ciudadanos, por lo que se aparta de

la idea liberal de considerar a la propiedad como un atributo de la personalidad.

***La función social de la propiedad delimitará su contenido***

La propiedad no es en sí misma una función social, sino que ha de ejercitarse en línea con su función social. Por ello, las leyes, concretando la función social, serán las que determinen las facultades en el dominio y los límites de su extensión o las cargas y obligaciones que el propietario ha de cumplir por razón de su titularidad y en aras del bien común.

Por función social debe entenderse que la propiedad está subordinada al interés general o al bien común, con fundamento en el artículo 128 de la Constitución que establece que:

*Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titular, está subordinada al interés general.*

***La delimitación de su contenido  
debe hacerse de acuerdo con las leyes***

Ha sido objeto de discusión la reserva legal contenida en los artículos 33 y 53 de la Constitución. Algunos autores han entendido que solo por medio de una norma con rango de ley se pueden establecer límites al contenido del derecho de propiedad, y que por tanto, la Administración no puede imponer limitaciones por vía reglamentaria. Sin embargo, el Tribunal Constitucional (Sentencia de 26 de marzo de 1987) ha declarado que la reserva de ley ha de entenderse en el sentido de

que queda prohibida la deslegalización del contenido del derecho de propiedad o su regulación por medio de reglamentos independientes o extra *legem*, pero no la remisión que el legislador puede hacer a través de la ley al poder normativo de la Administración para completar la regulación.

***Las leyes deben respetar el contenido esencial del derecho de propiedad***

El artículo 53 de la Constitución señala que:

*[...] solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del Título I, entre los que se encuentra la propiedad, que se tutelarán mediante el recurso de inconstitucionalidad ante el TC.*

El Tribunal Constitucional ha declarado que por contenido esencial ha de entenderse aquella parte del contenido del derecho de propiedad que es absolutamente necesaria para que los intereses que dan vida al derecho resulten efectivamente protegidos o sin la cual el derecho pierde su peculiaridad o se desnaturaliza.

***Expropiación del derecho de propiedad***

La Constitución admite la expropiación, pero no de forma ilimitada, pues se reconocen las siguientes garantías, solo por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Otras normas de la Constitución enmarcan la declaración del artículo 33 en un contexto social: La libertad de empresa (artículo 38), la orientación del poder público hacia una distribución más equitativa de las rentas personales (artículo 40), la progresividad de los impuestos (artículo 31), la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística pública (artículo 47).

Y por último, la función social de la propiedad debe completarse con su función ecológica, así el artículo 45 de la Constitución establece que:

*Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 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.*

### ***Diversos estatutos de la propiedad***

El TC en Sentencia de 26 de marzo de 1987 ha sancionado, dentro del concepto constitucional de función social de la propiedad, la existencia de distintos tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos (propiedad urbana, agraria, horizontal, ...), a diferencia de la configuración unitaria del dominio.

Si bien el derecho a la propiedad privada aparece configurado fuera del elenco de los derechos fundamentales en el texto constitucional de 1978 (que aparecen

recogidos entre los art. 14 a 29 CE), ello se interpreta desigualmente por los distintos autores, considerando algún sector de la doctrina, como Brage Camanforte lo siguiente:

*Desde nuestro punto de vista, la restricción del concepto de derechos fundamentales a los derechos reconocidos en los artículos 14 a 29 (y 30, en parte), no resulta de recibo por ser excesivamente formalista y condicionada decisivamente por la interpretación del ámbito de la Ley Orgánica, llevando a excluir de la consideración de derechos fundamentales a ciertos derechos constitucionales, ubicados en la Sección Segunda del Capítulo Segundo del Título Primero de la CE, algo que, desde un punto de vista material, resulta injustificado (piénsese en el derecho de propiedad, el derecho al matrimonio o la libertad profesional), en cuanto que si los mismos no se reconocieran no solo se dejarían de tutelar intereses subjetivos básicos para el libre desarrollo de la personalidad e inherentes a la dignidad humana, que se han revelado como esenciales en el proceso histórico de lucha por la libertad, sino que además se produciría una verdadera mutación de nuestro sistema constitucional.*

Ciertamente, el art. 33 CE no define el derecho a la propiedad privada ni cuáles son sus limitaciones, dejando al desarrollo legal la cuestión, si bien restringiendo la forma en que haya de hacerse, lo cual ha sido secundado por el TC en las ocasiones en que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las limitaciones de la propiedad privada.

Para el Tribunal Constitucional el derecho de propiedad que reconoce la Constitución es un derecho subjetivo, si bien debilitado. Al tiempo que considera que en el

artículo 33 de la Constitución española se reconoce a la propiedad como institución y como derecho individual, si bien en su utilidad individual no puede ser absoluta o ilimitada de acuerdo con las exigencias de la función social (tal y como señala, por ejemplo, la STC 37/ 1987), alejándose claramente de la consideración del mismo como derecho fundamental al aludir constantemente en cuanto a su protección al párrafo tercero del artículo 53 de la Constitución española; no considera necesaria la Ley Orgánica para su regulación e, incluso, la reserva de Ley la flexibiliza en el sentido de admitir que en algunos casos pueda ser regulada o afectada por normas distintas de la Ley formal, admitiendo incluso las leyes singulares de intervención con carácter extraordinario.

Se inclina además por la consideración plural del concepto de propiedad o por la *diversidad de estatutos jurídicos* según los objetos sobre los que recaiga.

En cuanto a la determinación de su *contenido esencial*, ha de venir configurado y delimitado por el concepto de función social, y de alguna manera reconoce la existencia de un mínimo que materializa en aquel contenido sin el cual se haría irreconocible el derecho en cuestión. Contenido esencial que se aleja extraordinariamente del que se deriva del artículo 348 del Código Civil y que se ha transformado a partir de las concepciones propias de un Estado social que encuentra su auténtica legitimación en el respeto al principio de solidaridad, auténtico hilo conductor de la Constitución, afectando de modo particular a la propiedad inmobiliaria, especialmente a la urbana,

a la rústica y forestal por su escasez, su recuperabilidad y su valor económico.

La protección que alcanza en el artículo 33 se desarrolla a partir de una doble (o triple, según se desarrolle) garantía: la reserva de Ley, la expropiación y la función social, puesto que esta última es límite en relación al titular, pero garantía del titular y de la colectividad en relación a la actuación de los poderes públicos.

Centrándonos en la función social de dicha propiedad, las críticas sobre la ambigüedad o abstracción de la idea de «función social» sobre su peligrosa indeterminación se han hecho patentes en la práctica, para bien o para mal según las ideologías, y en todo caso para ser denominador común, recurso sencillo y muy a mano para soluciones normativas propiciadoras de nuevas restricciones de las facultades correspondientes al derecho reconocido y protegido de la Constitución (sea o no fundamental). Quizá porque de forma inconsciente y errónea se ha entendido la función social como RODOTA advertía no puede hacerse: como «norma en blanco», esto es, con la que el contribuyente atribuye al legislador ordinario un poder incontrolable o como un supuesto de potestad legislativa discrecional; por el contrario, tal noción contiene en sí misma criterios de actuación a los que el legislador ordinario deberá atenerse y habrá de hacerlos explícitos en cada caso concreto, como apunta María Jesús Moro Almaraz<sup>3</sup>.

---

3. MORO ALMARZ, María Jesús. *Medio ambiente y función social de la propiedad*. 1993.



## **EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL**

La preocupación por el cuidado del medio ambiente no es un hecho desconocido en la historia. Encontramos precedentes del Derecho medioambiental que se remontan a la Antigua Roma. Ya entonces aparece la prohibición de algunas actividades que podían producir daños para la salud pública, tales como la contaminación de las aguas destinadas al consumo de las ciudades. Se crean en ese momento zonas de protección, sistemas de vigilancia y un régimen de sanciones por daños ocasionados por actos ilícitos.

En la Edad Moderna la preocupación por la creciente deforestación lleva a la Novísima Recopilación a desarrollar numerosos preceptos orientados a la preservación de los bosques y pastos. El Derecho de aguas sufre también paulatinas transformaciones. A pesar de que en Castilla se mantiene el régimen de libre explotación en el Reino de Aragón aparecen progresivamente limitaciones de uso derivadas de la mayor necesidad de racionalizar el consumo en las regiones más secas.

En el siglo XIX surgen numerosas disposiciones que pretenden armonizar la creciente explotación de los recursos naturales. Si bien la ideología liberal y abstencionista impide hablar todavía de una regulación omnicomprensiva, se aprecia un creciente intervencionismo en todos los campos. En materia de montes las Ordenanzas de Javier de Burgos de 1833 rompen por vez primera con la libertad absoluta de utilización por los propietarios al imponer ciertos límites dirigidos a la conservación de los montes. La legislación hidráulica encuentra su

punto de inflexión en la Ley de Aguas de 1866, que demanializa todas las aguas corrientes del país.

Sin embargo no es hasta finales del siglo XIX e inicios del XX cuando aparece por vez primera el que hoy conocemos como Derecho medioambiental. Se trata de un Derecho marcadamente internacionalista, basado en gran parte en convenios entre diferentes Estados destinados a proteger algunos recursos concretos como el Convenio de París de 1902 de protección de las aves útiles para la agricultura. Otro hito relevante lo encontramos en el laudo arbitral internacional del conocido como Caso Fundición de Trail, de 11 de marzo de 1941, que concluye que:

*[...] ningún Estado tiene derecho a usar o permitir el uso de su territorio de tal manera que se causen daños por emisiones en o al territorio de otro Estado.*

En España un Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 castiga «el enturbiamiento e infección de aguas y el aterramiento y ocupación de los cauces con los líquidos procedentes del lavado de minerales o los residuos de las fábricas». En 1917 se aprueba la Ley de Parques Nacionales, que por vez primera introduce la figura de los espacios naturales protegidos.

En el año 1931 la Constitución española de la II República incluye lo que podemos considerar como un antecedente lejano del artículo 45 de nuestra Carta Fundamental: «El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico» (artículo 45.2 de la Constitución

española de 1931). Se observa aquí la existencia de una preocupación del legislador constituyente por la preservación del entorno natural acorde con la tendencia internacional.

El punto de inflexión lo encontramos en la aprobación de la Carta de Naciones Unidas en 1945. Si bien esta no incluye preceptos destinados a la cuestión medioambiental sí que servirá como marco para el planteamiento de los incipientes problemas que generaba la sobreexplotación de los recursos naturales. Así, en 1949 tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la conservación y utilización de los recursos. En las dos décadas siguientes se elaborarán numerosos Tratados de carácter medioambiental, tales como el conocido como «Convenio de Ramsar», que introduce ya muchas de las técnicas de protección de los recursos naturales que se emplean en la actualidad.

Como antecedente de nuestra Constitución es preciso destacar la *Conferencia de Estocolmo de 1972*, que marca un antes y un después en la protección del entorno natural. Por vez primera un foro internacional reconoce la protección del medio ambiente como una política transversal. La conocida como «Declaración de Estocolmo» proclama que:

*El hombre tiene el derecho fundamental [...] al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar; y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las obligaciones futuras.*

En los meses y años siguientes se crearán el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, la Convención de la UNESCO de 1972 para la protección del Patrimonio Cultural y Natural o la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres. Todos ellos aparecen mencionados en distintos momentos del debate de elaboración del artículo 45 de la Constitución.

### EL ARTÍCULO 45 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

A pesar de su creciente importancia, en 1978 existían muy pocos precedentes de Constituciones que hicieran una referencia a la materia. El más cercano lo encontramos en la *Constitución portuguesa de 1976* cuyo artículo 66 es titulado «Del ambiente y la calidad de vida». Su primer apartado establece que:

*Todos tendrán derecho a un ambiente humano de vida, salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo.*

A continuación se enumeran una serie de deberes del Estado entre los que aparecen prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados; crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo o promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Algunas de estas fórmulas servirán de inspiración directa a nuestro artículo 45.

Progresivamente se van sucediendo reformas en las Constituciones de nuestro entorno que reflejan la creciente preocupación por el medio ambiente. Así, el artículo 9 de la Constitución de la República Italiana de 1947 fija que:

*La República [...] salvaguardará el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación.*

En la vigente Ley Fundamental de Bonn el art. 21 indica que:

*El Estado protegerá, teniendo en cuenta su responsabilidad con las generaciones futuras, dentro del marco del orden constitucional, los fundamentos naturales de la vida a través de la legislación y, de acuerdo con la ley y el derecho, por medio de los poderes ejecutivo y judicial.*

El artículo 15 establece que:

*Con fines de socialización, el suelo, los recursos naturales y los medios de producción pueden ser situados bajo un régimen de propiedad colectiva o de otras formas de gestión colectiva por una ley que fije el modo y el monto de la indemnización.*

Por último debemos referirnos a la importancia que en estos momentos tiene la protección del entorno natural en los Tratados constitutivos de la Unión Europea. Estos no contenían en su redacción original ninguna mención al medio ambiente, por lo que tuvo que ser la jurisprudencia del Tribunal de Justicia la que reconociera que este era un objetivo implícito de la Comunidad (STJCE sobre Directiva para la eliminación de residuos; STJCE sobre Directiva de industria de óxido de titanio).

Actualmente el Tratado de la Unión Europea (TUE) incluye entre sus objetivos en el art. 3 el establecimiento de «*un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente*». En un sentido similar, el art. 11 Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) señala que:

*[...] las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.*

El TFUE reconoce el medio ambiente como competencia compartida de la Unión en el artículo 4, y posteriormente regula las políticas medioambientales en sus artículos 191 a 193. Entre los objetivos que se enumeran encontramos la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático. Además incluye algunos principios que deben inspirar el conjunto de las técnicas que se deben desarrollar, como el de cautela y de acción preventiva; de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma y el principio de quien contamina paga.

Debemos recordar la importante STJCE-Gran Sala de 13 de septiembre de 2005, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Consejo de la Unión Europea, que afirma que la armonización penal puede incluirse en el marco de la política ambiental comunitaria. La

consecuencia más importante, no obstante, es que en la práctica el Alto Tribunal está estableciendo que las competencias que la UE tiene en relación con el medio ambiente deben de ser interpretadas de forma amplia con el fin precisamente de incrementar su ámbito de protección.

### *Concepto de medio ambiente*

Es necesario comenzar precisando cómo debe interpretarse la expresión «medio ambiente» en el artículo 45. Se trata de un concepto jurídico parcialmente indeterminado para cuyo análisis podemos apoyarnos en la STC 102/1995. Esta comienza señalando que el constituyente parte de una concepción amplia del medio ambiente, que incluye no solo los recursos naturales sino también los elementos artificiales que rodean a la vida humana (FJ 4º). El Tribunal señala que el término «medio ambiente» que se contiene en el artículo 45 debe ser interpretado de forma mucho más amplia que el contenido en el artículo 149.1.23 de la Constitución. Este, al encontrarse en un precepto que distribuye competencias no puede contar con la misma «vis expansiva», pues ello podría contribuir a vaciar las competencias de las Comunidades Autónomas. La STC 306/2000 ha confirmado que el término «medio ambiente» debe ser interpretado de forma más amplia en el artículo 45 que en el 149.

Por otra parte, el medio ambiente constituye «un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro». En efecto, la dimensión y entidad de las agresiones al medio ambiente han provocado una «simétrica actitud defensiva» que

en todos los planos jurídicos —constitucional, europeo y universal— se identifica con la palabra «protección», sustrato de una función dirigida no solo a la conservación de lo existente sino también a su mejoramiento. Y el art. 45 CE, como no podía ser de otra forma, recoge asimismo la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión. Ello determina que el ordenamiento medioambiental, con la Constitución a la cabeza, tenga una finalidad esencialmente tuitiva «para hacer frente a los fenómenos de degradación y a las amenazas de todo género que pueden comprometer la supervivencia del patrimonio natural, de las especies y, en último término, afectar negativamente a la propia calidad de vida» de las personas (STC 233/2015, con cita de las SSTC 64/1982, de 4 de noviembre y 102/1995, de 26 de junio).

### *Reparto competencial*

El art. 149.1.23<sup>a</sup> establece que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección»:

a. *Reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas*

Existen distintas etapas en la jurisprudencia constitucional al respecto. En un primer momento (STC 227/88) reconoció al Estado la posibilidad de dictar una legislación sumamente minuciosa en aras de garantizar el debido respeto al medio



ambiente en todas las Comunidades Autónomas. La STC 149/1991, en relación con la Ley de Costas, llegará a afirmar que en materia medioambiental la interpretación de la Constitución obliga al Estado a dejar menor margen de desarrollo a la normativa autonómica.

Sin embargo esta doctrina fue superada a mediados de los 90, en particular con la STC 156/1995, en la que se afirmaba el carácter de la legislación básica como patrón mínimo indispensable para la protección del medio ambiente. La materia ambiental se estratifica por niveles, debiendo el estatal ser suficientemente homogéneo pero mejorable como para su adaptación a las circunstancias de cada Comunidad en su normativa autonómica.

En cuanto a las competencias ejecutivas la doctrina constitucional ha seguido una tendencia similar, ya que recientemente se ha restringido, con carácter general, la posibilidad del Estado de asumir funciones como las potestades autorizatorias, sancionadoras o inspectoras que son asumidas por las Comunidades Autónomas. Es de destacar en este sentido la STC 194/2004, que permite a las autonomías asumir en exclusiva la gestión de los Parques Naturales ubicados en su territorio. El Estado por su parte mantiene competencias en materia de gestión de bienes de dominio público en función de la legislación sectorial, la coordinación de las políticas ambientales de las demás Ad-

ministraciones (STC 329/1993) y determinadas funciones en el área de la evaluación de impacto ambiental relacionadas con la supervisión de las actividades.

Conforme a la más reciente jurisprudencia constitucional (por todas, STC 118/2017, de 19 de octubre y 109/2017, de 21 de septiembre), el contenido y alcance del art. 149.1.23<sup>a</sup>. CE puede sintetizarse del modo siguiente:

- i)** La legislación básica del Estado sobre medio ambiente habilita al Estado para proceder al *en-cuadramiento de una política global de protección ambiental*, habida cuenta del alcance no solo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia;
- ii)** la legislación básica estatal no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Lo básico cumple, pues, una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que no impide que las Comunidades Autónomas establezcan *niveles de protección más altos*;
- iii)** la delimitación de esta competencia como básica no supone la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal y, entre ellas, las de *carácter ejecutivo*, si bien constituye una solución excepcional limitada a los casos en que no pueda establecerse ningún punto de conexión que permita el ejercicio de competencias autonó-

micas o cuando el fenómeno objeto de la competencia tenga carácter supraautonómico.

Todo ello sin olvidar el «carácter complejo y poli-facético» que presentan las cuestiones medioambientales, que se traduce en la «transversalidad» de las competencias sobre esta materia, de manera que lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente. Sin embargo, la utilización del art. 149.1.23<sup>a</sup>. CE por parte del Estado para afectar o condicionar competencias sectoriales de las CC.AA solo será conforme al orden constitucional de competencias «cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón de la apreciable repercusión negativa que el ejercicio de la actividad sectorial de que se trate pueda tener» (STC 5/2016, con cita de las SSTC 69/2013 y 141/2014).

b. *Competencias de las Corporaciones Locales*

El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, consagra numerosos preceptos ambientales, si bien destaca el del apartado f («protección del medio ambiente»). En la práctica esto se plasma en numerosos servicios obligatorios de los incluidos en el artículo 26 (recogida de residuos, limpieza viaria, alcantarillado, etc.). Además, los municipios mayores de 50.000 habitantes realizan con carácter obligatorio la protección del medio ambiente.

En la práctica, y en la medida en que son la Administración territorial más cercana al ciudadano y al territorio, observamos cómo las entidades locales realizan una ingente cantidad de tareas relacionadas con el medio ambiente, como la ordenación del tráfico viario, la gestión del transporte público, la prevención de incendios, disciplina urbanística, etc.

### **LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO PARTE DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD**

Dentro de las técnicas que están previstas para llevar a cabo una más eficaz protección del medio ambiente encontramos las siguientes:

#### *Demanialización de recursos naturales*

Esta técnica viene siendo utilizada por el legislador desde el prisma de que la Administración dispone de los medios más eficaces para proteger aquellos bienes más valiosos y vulnerables. Ya se utilizó en la ley de Aguas de 1866 (primera ley en la que se demanializó este recurso hidráulico).

El 132.2 de la Constitución establece que:

*Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.*

### **Control de la contaminación**

Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre. De acuerdo con su artículo 1, esta tiene por objeto:

*[...] evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto.*

De acuerdo con su artículo 2, será aplicable a:

*[...] las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1 y que, en su caso, alcancen los umbrales de capacidad establecidos en el mismo,*

que se caracterizan por abarcar actividades con amplias consecuencias medioambientales.

### **Evaluación de impacto ambiental**

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la cual reúne en un único texto el régimen jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos, y simplifica el procedimiento de evaluación ambiental, estableciendo un esquema similar para los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y evaluación del impacto ambiental. Asimismo, procede a establecer una legislación homogénea en todo el territorio nacional (se dicta al amparo del art. 149.1.23<sup>a</sup>. CE), definiendo los principios a los que debe someterse la evaluación ambiental.

### ***Responsabilidad medioambiental***

Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, modificada por Ley 11/2014, de 3 de julio, configura aquélla como una responsabilidad de carácter objetivo e ilimitado, basada en los principios de prevención y de quien contamina paga, procedentes del Derecho comunitario (Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que transpone). Es una responsabilidad ilimitada porque el contenido de la obligación de reparación —o, en su caso, de prevención— que asume el sujeto responsable consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el total de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparadoras. Es de carácter objetivo en tanto en cuanto las obligaciones de actuación se imponen al responsable al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir en su comportamiento.

### ***Regulación de los residuos***

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que trae causa del nuevo régimen jurídico comunitario en la materia (Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo).

### ***Protección penal***

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, recoge un buen número de delitos medioambientales. El Título XVI del Libro II se titula «*De los delitos*

*relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente», y en el mismo se incluyen más de una docena de tipos que persiguen las acciones contra el entorno natural. Estos incluyen la provocación de emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones; la liberación de radiaciones ionizantes u otras sustancias en el aire, tierra o aguas; la alteración del hábitat de flora amenazada; la introducción de especies de flora o fauna no autóctonas perjudiciales; el tratamiento de residuos, contraviniendo la normativa, cuando cause o pueda causar daños sustanciales al medio natural; el establecimiento de depósitos o vertederos de desechos o residuos que sean tóxicos o peligrosos o el maltrato de animales domésticos, entre otros.*

***Participación, información y acceso a la justicia  
en materia de medio ambiente***

*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.*

La participación, que con carácter general consagra el artículo 9.2 de la Constitución, y para el ámbito administrativo el artículo 105, garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

La definición jurídica de esta participación y su instrumentación a través de herramientas legales que la hagan realmente efectiva constituyen en la actualidad uno de los terrenos en los que con mayor intensidad ha progresado el Derecho medioambiental internacional y, por extensión, el Derecho Comunitario y el de los Esta-

dos que integran la Unión Europea. En esta línea, debe destacarse el *Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas* sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998. Conocido como Convenio de Aarhus, parte del siguiente postulado: para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados. Estos derechos constituyen los tres pilares sobre los que se asienta el Convenio de Aarhus:

- El pilar de *acceso a la información medioambiental* desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Se divide en dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.
- El pilar de *participación* del público en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres



ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.

- El tercer y último pilar del Convenio de Aarhus está constituido por el derecho de acceso a la justicia y tiene por objeto garantizar el *acceso de los ciudadanos a los tribunales* para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de democracia ambiental les reconoce el propio Convenio. Se pretende así asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial, la efectividad de los derechos que el Convenio de Aarhus reconoce a todos y, por ende, la propia ejecución del Convenio. Finalmente, se introduce una previsión que habilitaría al público a entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar cualquier acción u omisión imputable, bien a otro particular, bien a una autoridad pública, que constituya una vulneración de la legislación ambiental nacional.

España ratificó el Convenio de Aarhus en diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005. La propia Unión Europea, al igual que todos los Estados miembros, también firmó este Convenio, si bien condicionó su ratificación a la adecuación previa del derecho comunitario a las estipulaciones contenidas en aquél, lo que efectivamente ya se ha producido: en efecto, la tarea legislativa emprendida por la Unión Europea ha dado como resultado un proyecto de Reglamento comunita-

rio por el que se regula la aplicación del Convenio al funcionamiento de las Instituciones comunitarias, y dos Directivas a través de las cuales se incorporan de manera armonizada para el conjunto de la Unión las obligaciones correspondientes a los pilares de acceso a la información y de participación en los asuntos ambientales. Se trata de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, 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 determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE. En consecuencia, el objeto de esta Ley es definir un marco jurídico que a la vez responda a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio y lleve a cabo la transposición de dichas Directivas al ordenamiento interno.

*Acercamiento jurisprudencial al régimen jurídico  
de los derechos fundamentales*

Se observa recientemente, cada vez con más frecuencia, una evolución de la jurisprudencia a reconocer efectos al derecho al medio ambiente muy fuertemente vinculados con los derechos fundamentales, cuyo contenido y ámbito de protección es notablemente superior. Así ocurrió por ejemplo en el Caso Cuenca Zarzoso contra España. Sentencia de 16 enero 2018 del TEDH sobre

el *DERECHO AL RESPETO A LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR*. Esta sentencia, cuyo objeto de reclamación realmente consiste en la concesión de una indemnización al reclamante compensación por los daños acusados por la contaminación acústica soportada durante 14 años en su domicilio, condena a España y señala la existencia de un precedente (STEDH Moreno Gómez, de 2004) que no solo no se tuvo en cuenta sino que además fue negado por la Defensa de España. El caso se inicia por una demanda del reclamante a la vista del elevadísimo nivel de ruidos producidos por locales situados en los bajos del domicilio del recurrente situada en la zona de San José de Valencia declarada por el Ayuntamiento «acústicamente saturada» y tras el incumplimiento reiterado y tolerado por el Ayuntamiento de Valencia de la ordenanza municipal de ruidos y vibraciones que ella misma había aprobado pero nunca implantado, esto es, la pasividad de la Administración frente al ruido nocturno. El Tribunal valora la vulneración de los art. 10.2 CE, 14, 24 y 45 CE, además del art. 8 del Convenio. Después de la sentencia Moreno Gómez (TEDH 2004, 68) (Moreno Gómez contra España, núm. 4143/02, TEDH 2004-X) la UE dictó la Directiva 2006/12 (LCEur 2006, 920) que en su artículo 4.1.a) regula la contaminación que causa «incomodidad por el ruido u olores». Esta Directiva fue traspuesta a la legislación española por la ley 13/2009 de 17 de noviembre.

En anteriores sentencias, los tribunales venían configurando un poco definido derecho al medio ambiente que más bien aparecía como límite de otros derechos o como solución jurídica con consecuencia indemnizato-

ria pero sin contenido propio. Los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la ley de Costas dan lugar a sentencias, separadas por el tiempo y por los argumentos que en ellas se contienen.

Se pueden citar a estos efectos algunas sentencias como la de *STC 149/1991, de 4 de julio*, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados 1689, 1708, 1711, 1715, 1717, 1723, 1728, 1729, 1740/1988 interpuestos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

En ella, comienza a perfilarse la que sería la colisión entre distintos intereses y derechos posibles, con finalidades y necesidades muy diversas hasta el punto que sirven tanto para la protección, supuesta, de especies a extinguir o a la conservación inalterada de espacios que han de conservar ese entorno virgen, poco explotado, con ecosistemas propios, etc., con aquellos otros donde preponderan los intereses de una correcta explotación de la zona de playa: Por ejemplo, el artículo 30 de la Ley de Costas, donde se da prioridad al desarrollo de la zona costera frente a la protección del medio ambiente del artículo 45 de la Constitución.

En el apartado segundo admite también la posibilidad de vertidos siempre que se haya obtenido previa autorización (volvemos al principio de la tan criticada «tolerabilidad») y de las actuaciones contaminantes legalizadas o «bendecidas» por la autorización de la Administración y que llevan normalmente la degradación del medio en el que se asientan más allá de lo que las autoridades han podido concebir inicialmente. Pero frente a la reglamentación que lo sustenta nada habría que objetar.

Son tales ejemplos una muestra más de bienintencionadas finalidades a través de inadecuadas (o no las más adecuadas) soluciones jurídicas que van en contra del derecho de propiedad, pero también contra el derecho a la salud y a un ambiente limpio.

Mantiene el Tribunal que la parte esencial del problema es la diferencia entre la delimitación o configuración legislativa del contenido de los derechos patrimoniales y las delimitaciones ablativas de los mismos que dan lugar, en todo caso, a un deber indemnizatorio, diferencia que ha de encontrarse en el contenido esencial del derecho de propiedad. De este modo, lo decisivo es si el conjunto de límites y vinculaciones que la Ley establece supone una desnaturalización radical de la propiedad, si la propiedad así definida y regulada sigue siendo reconocible como tal derecho. En el caso de la Ley impugnada la respuesta positiva es ineludible y la propiedad que diseña no se aparta de la imagen característica que tiene hoy el derecho de propiedad. Al no haber mutilación alguna del contenido esencial de la propiedad no se está en el ámbito de la expropiación, sino en el de la delimitación, definiéndose el contenido de tal derecho como exige su función social y dejando intacto su contenido esencial. La no previsión de indemnización es, por lo tanto, plenamente ajustada a la Constitución.

Más recientemente, la *Sentencia núm. 233/2015 de 5 noviembre*, en recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 2/2013, de 29 de mayo (RCL 2013, 808), de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio (RCL 1988, 1642), de Costas.

Las tachas de inconstitucionalidad dirigidas por los recurrentes contra la Ley 2/2013 (RCL 2013, 808) gravitan principalmente sobre tres preceptos constitucionales: los arts. 132, 45 y 9.3 CE.

Y de esta sentencia se pueden extraer las siguientes conclusiones, que son los hitos argumentales de la nueva etapa de interpretación de los conflictos relacionados con el derecho medioambiental.

Relación entre dominio público marítimo-terrestre y protección del medio ambiente.

La STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991, 149), FJ 1.C) y D), resaltó que la facultad de legislador estatal para definir el dominio público y establecer su régimen jurídico está sujeta a condicionamientos que la propia Constitución establece de modo explícito o que implícita, pero necesariamente, resultan de su interpretación sistemática:

*[...] en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no solo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias [...]. En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas [...]. Esta naturaleza y estas características de la zona marítimo-terrestre no se reducen, como es bien sa-*

*bido, al simple hecho físico de ser esa zona el espacio en el que entran en contacto el mar y la tierra. De esa situación derivan una serie de funciones sociales que la Carta Europea del Litoral resume, en el primero de sus apartados, señalando que es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a la presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona humana. Para servir a estas funciones el legislador estatal no solo está facultado, sino obligado, a proteger el dominio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos.*

Las expresadas finalidades y obligaciones hallan asimismo justificación en el art. 45 CE, cuya singular importancia ha sido puesta de relieve por este Tribunal en numerosas resoluciones (entre otras, SSTC 64/1982, de 2 de noviembre [RTC 1982, 64], FJ 2, 199/1996, de 3 de diciembre [RTC 1996, 199], FJ 2, 102/1995, de 26 de junio [RTC 1995, 102], FFJJ 4 y 7, 73/2000, de 14 de marzo [RTC 2000, 73], FJ 12, 247/2007, de 12 de diciembre [RTC 2007, 247], FJ 20, 149/2011, de 28 de septiembre [RTC 2011, 149], FJ 3, 84/2013, de 11 de abril [RTC 2013, 84], FJ 6, y 45/2015, de 5 de marzo [RTC 2015, 45], FJ 5).

El nexo teleológico que une a los arts. 45 y 132 CE fue ya apreciado en la citada STC 227/1988 (RTC 1988, 227):

*[...] a la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio, es decir, en la determinación del llamado dominio público natural, subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 de la Constitución, o bien a la defensa y utilización racional de la «riqueza del país», en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 de la Constitución) (FJ 14).*

Como igualmente expresamos en la STC 149/1991 (RTC 1991, 149) y hemos reiterado en la más reciente STC 87/2012, de 18 de abril (RTC 2012, 87):

*[...] las funciones atribuidas por la Carta europea del litoral a las zonas costeras no solo facultan, sino que obligan, al legislador estatal a proteger el demanio marítimo-terrestre, a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos (tal y como exigiría el propio art. 45 CE) (FJ 4).*

Hemos apreciado esta misma conexión sistemática desde la perspectiva opuesta —la protección del medio ambiente— al resaltar:

*[...] la importancia de estos bienes [entre ellos, las riberas del mar] para el interés general, valor colectivo donde estriba el fundamento de su calificación jurídica como públicos y de la adscripción de su dominio al Estado (STC 102/1995 [RTC 1995, 102], FJ 20).*

En suma, por imperativo del criterio de unidad de la Constitución, que exige dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de sus preceptos, se ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales



de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales, que se condensan en el mandato de su utilización racional. Por esta razón, la vinculación entre ambos preceptos constitucionales impone que, entre las diversas interpretaciones posibles del art. 132 CE, debamos respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir el mandato del art. 45 CE y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado. Así lo señalamos en la STC 227/1988 (RTC 1988, 227) respecto de la tarea interpretativa de las normas competenciales establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía [FJ 13; reiterada en la STC 30/2011, de 16 de marzo (RTC 2011, 30), FJ 5.c)], doctrina que debemos extender ahora a la interpretación sistemática de los arts. 45 y 132 CE, que se erige en paradigma de la estrategia de protección ambiental consistente en *sustraer del tráfico privado* los bienes que conforman el dominio público marítimo-terrestre natural.

#### ***Contenido, concepto y alcance del art. 45 CE***

El art. 45 CE «*enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero “de acuerdo con lo que dispongan las leyes” que desarrollen el precepto constitucional (art. 53.3 C.E., SSTC 32/1983 [RTC 1983, 32], fundamento jurídico 2º, 149/1991, fundamento jurídico 1º, y 102/1995 [RTC 1995, 102], fundamentos jurídicos 4º-7º)*» (STC 199/1996 [RTC 1996, 199], FJ 3). Conforme a su carác-

ter informador, es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste (STC 84/2013, de 11 de abril [RTC 2013, 84], FJ 6, y las allí citadas).

Tempranamente advirtió este Tribunal que ello no significa que estemos ante normas meramente programáticas, sino que el «reconocimiento, respeto y protección» de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I, informarán «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», según ordena el art. 53.3 de la Constitución. Esta declaración constitucional impide considerar a tales principios como normas sin contenido y obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes (STC 19/1982, de 5 de mayo [RTC 1982, 19], FJ 6). O, en otros términos, «al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 CE» (STC 14/1992, de 10 de febrero [RTC 1992, 14], FJ 11).

La exégesis de la obligación constitucional de defender y restaurar el medio ambiente o, dicho en otras palabras, la tarea de velar por la garantía del cumplimiento de las obligaciones que dimanar de este precepto constitucional se presenta siempre compleja cuando, como es el caso en este proceso, se alega regresión o involución de los estándares de protección medioambiental previamente establecidos en la esfera de la legislación ordinaria.

En términos de la STC 102/1995, de 26 de junio (RTC 1995, 102):

*[e]l medio ambiente, tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si este no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas. [...]. Diagnosticada como grave, además, la amenaza que suponen tales agresiones y frente al reto que implica, la reacción ha provocado inmediatamente una simétrica actitud defensiva que en todos los planos jurídico constitucional, europeo y universal se identifica con la palabra «protección», sustrato de una función cuya finalidad primera ha de ser la «conservación» de lo existente, pero con una vertiente dinámica tendente al «mejoramiento», ambas contempladas en el texto constitucional (art. 45.2 C.E.), como también en el Acta Única Europea (art. 130 R) y en las Declaraciones de Estocolmo y de Río (FJ 7).*

Ya constatamos en la temprana STC 64/1982, de 4 de noviembre (RTC 1982, 64), que:

*[...] el art. 45 [CE] recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la «utilización racional» de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida (FJ 3).*

En definitiva, *el ordenamiento medioambiental no es neutro*, no se entiende si se olvida que nace con esta im-

pronta, con el sello de identidad de esta finalidad tuitiva, para hacer frente a los fenómenos de degradación y a las amenazas de todo género que pueden comprometer la supervivencia del patrimonio natural, de las especies y, en último término, afectar negativamente a la propia calidad de vida en los hábitats humanos, dada la interdependencia entre unos y otros.

El momento presente no se caracteriza por la desaparición o reducción drástica de los riesgos detectados en el momento de dictar las resoluciones citadas; antes bien, se caracteriza por la emergencia de nuevas preocupaciones concentradas en los efectos del *cambio climático*. Así lo reconoce la propia Ley 2/2013 en la reforma del art. 2.a) LC, que plasma entre los objetivos de la Ley el de adaptación al cambio climático, traducido en medidas como las recogidas en los arts. 13 ter, 44.2, 76.m) LC (RCL 1988, 1642), o en la disposición adicional 8ª de la Ley 2/2013.

En este contexto, el principio de *no regresión del Derecho medioambiental* (también conocido como *cláusula standstill*) entronca con el propio fundamento originario de este sector del ordenamiento, y enuncia una estrategia sin duda plausible en orden a la conservación y utilización racional de los recursos naturales, que con distintas técnicas y denominaciones ha tenido ya recepción en algunas normas de carácter sectorial del Derecho internacional, europeo o nacional (STC 45/2015, de 5 de marzo [RTC 2015, 45], FJ 4) o en la jurisprudencia internacional o de los países de nuestro entorno, cuyo detalle no viene al caso porque se trata de referencias sectoriales que no afectan específicamente al dominio público ma-

rítimo-terrestre. En la vocación de aplicación universal con la que dicho principio se enuncia, es hoy por hoy a lo sumo una *lex non scripta* en el Derecho internacional ambiental y, sin duda, constituye una formulación doctrinal avanzada que ya ha alumbrado una aspiración política de la que, por citar un documento significativo, se ha hecho eco la Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de septiembre de 2011, sobre la elaboración de una posición común de la UE ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, «Río +20» (apartado 97).

Así las cosas, el interrogante que debemos despejar es si cabe extraer directamente tal principio de los postulados recogidos en el art. 45 CE. Ciertamente, como ya advertimos en las citadas SSTC 149/1991 (RTC 1991, 149) y 102/1995 (RTC 1995, 102), las nociones de conservación, defensa y restauración del medio ambiente, explícitas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional, comportan tanto la preservación de lo existente como una *vertiente dinámica tendente a su mejoramiento* que, en lo que particularmente concierne a la protección del demanio marítimo-terrestre, obligan al legislador a asegurar el mantenimiento de su integridad física y jurídica, su uso público y sus valores paisajísticos. En particular, el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente

evoca la idea de «no regresión», aunque los conceptos que estamos aquí contrastando no admiten una identificación mecánica, pues es también de notar que el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente.

Ir más allá de esta noción requeriría, como premisa mínima, atribuir al derecho al medio ambiente un contenido intangible para el legislador. Esta construcción encuentra, en nuestro sistema constitucional, las dificultades intrínsecas a la propia extensión y abstracción de la noción de «medio ambiente», y a la ausencia de parámetros previos que contribuyan a la identificación del contenido de ese instituto jurídico. Ante tales dificultades, no se antoja casual que el principal reconocimiento de los derechos subjetivos en materia de medio ambiente se haya plasmado, hasta el presente, en el *Convenio de Aarhus* a través de los llamados «derechos procedimentales» (información, participación y acceso a la Justicia).

### *Petrificación de la interpretación de la norma*

En razón de no poder identificar el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma, el control objetivo y externo que corresponde

efectuar a este Tribunal habrá de ejercerse fraguando un equilibrio entre estos dos polos: como hemos señalado en otro contexto, como principio, «la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia» (STC 31/2010, 28 junio [RTC 2010, 31], FJ 6); (ii) esta noción, consustancial al principio democrático, otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución. Señaladamente, de la interpretación sistemática de los arts. 45 y 132 CE, que delimitan el contorno de la discrecionalidad del legislador, lógicamente más reducido cuando afecta al núcleo de los bienes demanializados ex art. 132.2 CE y más extenso cuando se trata de definir el dominio público de configuración legal o el régimen general de uso de los bienes de dominio público.

Resta añadir que, como es evidente, la solución no vendrá dada por la mera comparación entre la LC 1988 y la Ley 2/2013 objeto de este recurso, pues la primera no constituye parámetro jurídico válido para determinar la constitucionalidad de la segunda. A lo sumo, la LC 1988 es un hito importante en cuanto fue la primera norma que desarrolló las previsiones del art. 132.2 CE sobre el dominio público marítimo-terrestre, objeto de amplia atención en nuestra STC 149/1991. Como tal, puede contribuir a la interpretación de la evolución legislativa y del grado de alteración del *statu quo* que supone su reforma, pero en ningún caso puede erigirse en un factor de petrificación, que en tantas ocasiones hemos rechazado por contrariar el legítimo margen de configuración del

legislador democrático y el propio carácter dinámico del ordenamiento jurídico (por todas, STC 141/2014, de 11 de septiembre [RTC 2014, 141], FJ 9).

### **PROTECCIÓN REGISTRAL DEL MEDIO AMBIENTE**

En algunas ocasiones, a lo largo de los últimos años, la preocupación por el medio ambiente y su incidencia directa en la degradación de extensas zonas de terreno principalmente en España, ha llevado a un sector numeroso de especialistas en Derecho Inmobiliario, ampliando los estudios que inicialmente habían desarrollado insignes hipotecaristas, como Camy Sánchez-Cañete, a poner en relación la finalidad tuitiva de la legislación reguladora de los recursos naturales (Aguas, Montes, Vías Pecuarías...) con la función del Registro de la Propiedad, entendiendo que, de la misma forma que el derecho a la propiedad privada resultaba condicionado por su función pública y claramente limitado por el interés general en la protección del medio ambiente consagrado en la Constitución, de esa misma forma, la institución registral, que había nacido para proteger los derechos reales debía reflejarlos en toda su extensión, y dar a conocer con exactitud dichos derechos reales, precisamente por interés y en beneficio de los terceros interesados en conocerlos, cumpliendo así el mandato dirigido a los poderes públicos y las instituciones que el propio artículo 45 de la Constitución Española dirige a las Administraciones Públicas.

Así, la **Exposición de Motivos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la**



**Biodiversidad**, comienza haciendo referencia a la globalización de los problemas ambientales y la creciente percepción de los efectos del cambio climático; el progresivo agotamiento de algunos recursos naturales; la desaparición, en ocasiones irreversible, de gran cantidad de especies de la flora y la fauna silvestres y la degradación de espacios naturales de interés. Estas circunstancias se han convertido en motivo de seria preocupación para los ciudadanos, que reivindican su derecho a un medio ambiente de calidad, que asegure su salud y su bienestar.

Esta reivindicación enlaza, según el mismo texto, con lo establecido en nuestra Constitución cuando, en su *artículo 45*, reconoce que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, exigiendo a los poderes públicos que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose para ello en la indispensable solidaridad colectiva.

En Europa, la Comisión Europea había adoptado en 2011 una nueva Estrategia para detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en 2020 y una visión hacia 2050, año en el que la biodiversidad de la Unión Europea y los servicios ecosistémicos que ofrece deben estar protegidos, valorados y restaurados. Esta iniciativa respondía al Plan estratégico mundial para la biodiversidad 2011-2020 aprobado en la Conferencia de Nagoya, se integraba en la Estrategia Eu-

ropa 2020 y, en particular, en la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos».

De este modo, puede verse cómo ha ido surgiendo una legislación protectora, para prevenir o reparar las alteraciones o agresiones medioambientales, general o sectorial: legislación del suelo, Patrimonio natural y Biodiversidad, Parques Nacionales, Aguas, Montes, Costas, Calidad del aire y protección de la atmósfera Pero, como advierte Joaquín Delgado Ramos, por sí sola la legislación sirve de poco si no se aplica y se hace cumplir correctamente.

Por una parte, se ha hecho precisa la creación de Registros administrativos específicos, sectoriales, con una finalidad principalmente de recopilación de información y control, aunque en algunos casos también produzcan ciertos efectos de protección jurídica (Inventario español de caza y pesca, Registro de aguas, Catálogo de montes de utilidad pública, Inventario español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, etc.).

Por otra parte, se ha aprovechado la existencia de los *Registros propiamente jurídicos, como es el Registro de la Propiedad*, que, aunque nació con una finalidad concreta como es la seguridad del tráfico inmobiliario, ajena a las preocupaciones medioambientales, ofrece al legislador unas características idóneas para servir con eficacia a la protección del medio ambiente. Esta idoneidad puede apreciarse, tanto si tenemos en cuenta su condición de oficina pública, como si consideramos su aspecto de institución jurídica de ámbito estatal, en la que juegan el control de legalidad y el principio de publicidad registral.

Cabe añadir que el derecho de acceso a los recursos naturales está íntimamente relacionado con el derecho de acceso a la información ambiental y a la participación. El primer referente en esta materia fue la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, en junio de 1992, si bien posteriormente, en 1998, cuando la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa adopta el Convenio de Aarhus, vigente en nuestro país desde el 29 de marzo de 2005. Este Convenio viene a configurarse como un elemento transversal de las políticas y actuaciones en materia medioambiental, estableciendo las herramientas legales específicas para hacer efectiva la participación ciudadana.

España adaptó su normativa interna mediante la *Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)*. Esta Ley recoge por un lado, derechos para los ciudadanos y, por otro, obligaciones para las Administraciones Públicas de suministrar la información medioambientalmente relevante de que dispongan y dispone en su artículo 2.4, que:

*Tendrán la condición de autoridad pública a los efectos de esta Ley Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.*

La emisión de información medioambiental, en el contexto legal y reglamentario de la Ley Hipotecaria y tal como se articula la emisión de publicidad de los asientos registrales implicaba dificultades técnicas que, con la puesta en marcha del sistema de georeferenciación de

fincas a través de bases gráficas se hacía plenamente posible. El principal problema consistía en la localización de las fincas registrales, que solamente a través del antiguo sistema de notificaciones y autorizaciones a las Administraciones competentes permitía cumplir las disposiciones tuitivas del dominio público hidráulico, montes, costas, carreteras, vías pecuarias, etc. Se echaba en falta durante años una delimitación segura de las fincas registrales a todos los efectos. Una vez bien localizada la finca a través de sus coordenadas geográficas, puede proyectarse en el plano del territorio y, si este territorio, por sus características o calificación urbanística, llegara a condicionar la calificación registral del negocio traslativo, afectara al poder de disposición de los titulares o posibles transmitentes o implicara la incorporación de dicha finca registral a un régimen jurídico concreto sería muy fácil y rápido detectarlo, informarlo y cumplir con ello numerosas disposiciones legales en esta materia.

Por ello en este aspecto ha de tomarse en consideración el gran avance que se ha experimentado en materia de geolocalización de fincas en el Registro de la Propiedad español en los últimos años. Hay que citar 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 UE (INSPIRE). Esta Directiva fue desarrollada con el propósito de hacer disponible información geográfica relevante, concertada y de calidad de forma que se permita la formulación, implementación, monitorización y evaluación de las políticas de impacto o de dimensión territorial de

la Unión Europea. Por ello su principal objetivo es el establecimiento de un marco jurídico adecuado para la armonización de los sistemas de información espacial a nivel de todos los países de la Unión Europea. De esta manera, se podrán compartir y trabajar conjuntamente los datos y la información, entre los que se encuentran los aspectos jurídicos del territorio. Y su transposición, una vez más, al Derecho español en la *Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España (LISIGE)*, en cuya Exposición de Motivos vuelve a citarse la protección del medio ambiente como objetivo de la norma.

La ley 13/2015, ha permitido, además de otros objetivos:

- Localizar las fincas geográficamente, con incorporación de sus respectivas coordenadas.
- Incluir las bases gráficas de las fincas registrales en el folio registral.
- Superponer mediante capas la información territorial existente en otras Administraciones, y contrastar régimen jurídico de las fincas registrales.
- Incluir la información medioambiental, administrativa, y urbanística asociada.
- Visualizar, a los efectos de la legislación protectora, los límites del dominio público, impidiendo su invasión.

De este modo puede advertirse cómo el artículo 9 de la LH, tras la reforma de 2015, contempla la función del Registro de la Propiedad de como oficina de información medioambiental.

En el art. 9 a), relativo a las circunstancias del asiento registral, se indica que:

*Cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera.*

Esta información territorial asociada facilitada por las Administraciones Públicas sería la referida a montes públicos, vías pecuarias, dominio público hidráulico o dominio público marítimo terrestre. (Esta es, además, la única forma de reflejar en qué modo el deslinde afecta a las fincas registrales).

Y por otro lado la Ley 13/2015, en varios momentos, impone al registrador que no inscriba la representación gráfica de una finca o que no la inmatricule o que no inscriba un exceso de cabida, si entiende que invade dominio público:

En el mismo artículo 9, cuando se dice que la representación gráfica aportada será objeto de incorporación al folio real de la finca valorando la falta de coincidencia, siquiera parcial, con otra representación gráfica previamente incorporada, así como la posible invasión del dominio público. Igualmente, según el artículo 199, el registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la Administración titular del inmueble afectado.

En los artículos 203 y 205 (que regulan el expediente de dominio para la inmatriculación y el procedimiento

de inmatriculación por título público, así como el expediente para rectificar la descripción, superficie o linderos) se contempla el supuesto en que el registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas, pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada, facilitada por las Administraciones Públicas. En estos casos, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente (acompañando certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca que se pretende inmatricular), con el fin de que, por dicha entidad, se remita el informe correspondiente dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación. Si la Administración manifiesta su oposición a la inmatriculación, o no remitiendo su informe dentro de plazo, el Registrador conservase dudas sobre la existencia de una posible invasión del dominio público, denegará la inmatriculación (o rectificación) solicitada.

Las resoluciones de la DGRN entienden que la nueva herramienta, en la medida en que permiten una visualización inmediata de las fincas afectadas, pueden alterar el mecanismo operativo de protección previsto en la legislación sectorial.

Así, la RDGRN de 15 de marzo de 2016 sobre protección de dominio público no inscrito se dice que esta obligación legal a cargo de los registradores de la Propiedad de tratar de impedir la práctica de inscripciones que puedan invadir el dominio público tiene su origen y

fundamento, con carácter general, en la legislación protectora del dominio público, pues, como señala la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, tanto en su artículo 6 como en su artículo 30, los bienes y derechos de dominio público o demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual no es sino manifestación del principio y mandato supremo contenido en el artículo 132 de nuestra Constitución.

Por esa razón, el artículo 61 de la misma Ley, ordena que:

*[...] el personal al servicio de las Administraciones públicas está obligado a colaborar en la protección, defensa y administración de los bienes y derechos de los patrimonios públicos.*

En el caso particular de los registradores de la Propiedad, como funcionarios públicos que indudablemente son, tal deber de colaboración se articula desde diversos puntos de vista.

En primer lugar, el artículo 36 de dicha la Ley ordena que:

*[...] las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros.*

Y para implicar a los registradores en la promoción de dicha inscripción registral, se establece a su cargo, además del mandato general de colaboración y suministro



de información de los artículos 61 y 64, una previsión específica en el artículo 39 conforme a la cual:

*[...] los registradores de la propiedad, cuando tuvieren conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones públicas que no estuvieran inscritos debidamente, lo comunicarán a los órganos a los que corresponda su administración, para que por estos se inste lo que proceda.*

Con estas previsiones legales, es evidente que cuando la Administración Pública haya cumplido debidamente el mandato legal de inmatricular o inscribir sus bienes de dominio público en el registro de la Propiedad, estos gozarán de la máxima protección posible, pues la calificación registral tratará por todos los medios a su alcance de impedir en lo sucesivo ulteriores dobles inmatriculaciones, ni siquiera parciales, que pudieran invadir el dominio público ya inscrito.

Pero la protección registral que la ley otorga al dominio público no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensiva al dominio público no inscrito pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador y con el que pudiera llegar a colisionar alguna pretensión de inscripción.

Por tal motivo, con carácter previo a la práctica de la inscripción, y conforme a lo previsto en distintas leyes especiales, como la de Costas o de Montes, el registrador ha de recabar informe o certificación administrativa que acrediten que la inscripción pretendida no invade el dominio público.

En otros casos, como ocurre con la legislación de suelo, también existen previsiones expresas de que el registrador, antes de acceder a la inscripción de edificaciones, habrá de comprobar que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

Tal profusión normativa, aun cuando pueda incluso llegar a ser reiterativa, no hace sino asentar el principio general, ya vigente con anterioridad a la Ley 13/2015, de que los registradores deben evitar practicar inscripciones de bienes de propiedad privada que invadan en todo o en parte bienes de dominio público, inmatriculado o no, pues el dominio público, por la inalienabilidad que le define, supone, precisamente, la exclusión de la posibilidad de existencia de derechos privados sobre esa concreta porción del territorio catalogada como demanial.

### **LEGISLACIÓN ESTATAL AVALANDO LA PROTECCIÓN REGISTRAL DEL MEDIO AMBIENTE**

La legislación estatal tiene especialidades de conformidad con el bien jurídico concreto que trata de proteger. Si analizamos cada caso concreto, encontraremos importantes similitudes y sobre todo, mecanismos de protección registral del dominio público.

#### *Costas*

La Ley de Costas y su desarrollo reglamentario establecen una serie de previsiones que han de ser observadas en orden a la debida protección del dominio público

marítimo terrestre. La ley de Costas ha sido modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. La EM de esta última mantiene el objetivo de preservar el medio, y asimismo, solventar problemas que la anterior ley de 1988 había dejado sin resolver. Se dirige al Registro de la Propiedad en varias ocasiones. Concretamente, y al hilo del tema que estamos analizando, la reforma garantiza la constancia registral del proceso administrativo de deslinde, mediante la anotación marginal en la inscripción de todas las fincas que puedan resultar afectadas por este. Con esta medida se consigue que los ciudadanos, en general, y los adquirentes, en particular, dispongan de la información exacta sobre los terrenos que están en dominio público o que pueden pasar a formar parte de él. La publicidad no solo se circunscribe a la registral, sino que la ley impone que se publiquen en la página web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente las líneas de deslinde.

La DGRN también ha interpretado estos preceptos en resoluciones como la de 29 de junio de 2015, en la que se abordaba la inscripción de una obra nueva prescrita. La DG señalaba que la Ley de Costas, cumpliendo el mandato expreso del artículo 132.2 de la Constitución, no solo determina cuál es el dominio público marítimo-terrestre (concretando los elementos que lo integran), sino también su régimen de protección, utilización y policía, estableciendo de forma expresa (artículo 7) que los bienes que lo integran son inalienables, imprescriptibles e inembargables, que carecen de todo valor obstativo

frente a dicho dominio público las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por los asientos del Registro de la Propiedad (artículo 8) y que en ninguna de las pertenencias de dicho dominio pueden existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado (artículo 9).

Para proteger el dominio público marítimo-terrestre, también se establecen una serie de limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes, según la zona de que se trate. Concretamente, por lo que interesa en este recurso, se configura una servidumbre legal de protección del citado dominio (sobre una franja de terreno de cien metros, ampliables hasta un máximo de otros cien metros —cfr. artículos 23 y siguientes de la Ley de Costas—), que comporta la prohibición general de determinadas actividades y, sobre todo, construcciones consideradas perjudiciales para la adecuada protección de ese medio natural tan sensible. Asimismo, se establece una servidumbre de tránsito sobre una franja de terreno —de seis metros, ampliables hasta un máximo de veinte metros— que deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos, si bien en dicha franja de terreno podrá ser ocupada excepcionalmente por obras a realizar en el dominio público marítimo-terrestre (cfr. artículo 27 de la misma Ley).

Ciertamente, en la zona de servidumbre de protección están prohibidas «las edificaciones destinadas a residencia o habitación» —cfr. artículos 25.1.a) de la Ley

de Costas y 46.a) de su Reglamento—, salvo las que excepcionalmente autorice el Consejo de Ministros —cfr. artículos 25.3 de la Ley y 48 del Reglamento General de Costas—. Y en la zona de servidumbre de tránsito solo caben, también excepcionalmente, las obras antes referidas. No obstante, respecto de los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de dicha Ley se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas; además, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor (todo ello, en los términos previstos en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley y décima del Reglamento). Por ello, el artículo 49.4 del citado Reglamento dispone que no podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las *obras y construcciones realizadas en la zona de servidumbre de protección sin que se acredite la correspondiente autorización*. Asimismo, este precepto reglamentario añade que para determinar si la finca está o no incluida en dicha zona se aplicarán, con las variaciones pertinentes, las reglas establecidas en relación con las inmatriculaciones de fincas incluidas en la zona de servidumbre de protección. Y según el artículo 28 del mismo Reglamento, tratándose de edificaciones o construcciones ubicadas en la servidumbre de tránsito será exigible el informe favorable, previo, emitido por la Administración General del Estado (en el que conste que la servidumbre de tránsito queda garantizada, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria decimocuarta, apartado 5, del mismo Reglamento), salvo que se acredite su obtención por silencio o resulte de la propia licencia

de edificación. Pero, según la doctrina de este Centro Directivo (cfr., por todas, la Resolución de 11 de junio de 2013), con independencia del régimen legal transitorio al que por razón de su antigüedad pueda acogerse la edificación a que se refiere la declaración de obra nueva formalizada en la escritura cuya calificación ha motivado este recurso, es también cierto que no solo el artículo 20.4.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, según redacción dada por Real Decretoley 8/2011, de 1 de julio (que impone al registrador, como operación previa a la inscripción de la obra nueva de edificación antigua, que compruebe que el suelo sobre el que se asienta la edificación no está afectado por una servidumbre de uso público general), sino también y, en particular, los citados artículos 28 y 49 del Reglamento General de Costas, abonan la negativa a la inscripción solicitada al imponer el cierre del Registro respecto de las obras realizadas en zona de servidumbre de protección o en zona de servidumbre de tránsito sin los correspondientes informe o autorización administrativos previos, norma plenamente vigente al tiempo del otorgamiento de dicha escritura.

En cuanto a las *segundas y posteriores transmisiones*, numerosas resoluciones de la DGRN se han pronunciado a favor de interpretar muy restrictivamente los criterios protectores de la legislación vigente en cada momento y con fundamento en los artículos 132 de la Constitución; 1, 3, 9 y 18 de la Ley Hipotecaria; 51 y 98 de su Reglamento; 11, 13, 15 y 16 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; 29, 30, 31 y 35 del Reglamento de Costas, aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre;

las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 6 de octubre de 2008, 18 de agosto de 2010 y 8 de agosto de 2011; así como las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de julio y 16 de octubre de 1996 y 27 de mayo de 1998.

Después de la entrada en vigor de la Ley 13/2015 el criterio viene a ser el siguiente, manifestado en Res. como la de 23 de agosto de 2016.

En el presente recurso se discute acerca si es o no requisito previo para la inscripción de un contrato de compraventa sobre una finca registral de cuya descripción no resulta que linda con la ribera del mar, aportar certificación del Servicio Periférico de Costas acreditativa de que la finca no invade el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación a las servidumbres de protección y tránsito, habiendo manifestado el registrador sospechas sobre este extremo.

El eje fundamental sobre el que gira la tutela del dominio público marítimo-terrestre [...] es la incorporación al Sistema Informático Registral [...] tanto de la línea de dominio público marítimo-terrestre, como de las servidumbres de tránsito y protección, que ha de trasladar en soporte electrónico la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar a la Dirección General de los Registros y del Notariado (apartado 2 del artículo 33)... con la nueva regulación se pretende que el registrador pueda comprobar directamente, a la vista de las representaciones gráficas, la situación de las fincas en relación al dominio público y las servidumbres legales. solo en el caso en el que de tal comprobación resulte invasión

o intersección, procedería la solicitud por el registrador de un pronunciamiento al respecto al Servicio Periférico de Costas pero cabe plantear cuál debe ser el proceder del registrador en los casos en los que las aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas, ya sean las existentes conforme a la normativa anterior a la Ley 13/2015, o ya sean las previstas en dicha Ley en fase de pilotaje o una vez homologadas, no dispongan de la información correspondiente a la representación gráfica georreferenciada de la línea de dominio público marítimo-terrestre y de las servidumbres de tránsito y protección, por no haberse implantado plenamente el sistema informático previsto en las normas expuestas en el punto anterior. En tales casos el registrador no podrá proceder conforme a lo previsto en la citada regla 2.<sup>a</sup> del artículo 36 del Reglamento de Costas al faltar el primer presupuesto para su aplicación, como es la determinación de la colindancia o intersección según la repetida representación gráfica del dominio público y las servidumbres legales. Por ello, la única forma de lograr esta determinación será la previa aportación de certificación del Servicio Periférico de Costas de la que resulte la colindancia o intersección así como si la finca invade o no el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito, todo ello según la representación gráfica que obre en tal Administración. No obstante, esta determinación previa solo debe ser exigible a aquéllas fincas que, según los datos que consten en el Registro, lindan con este dominio público o puedan estar sujetas a tales servidumbres (artículos 15 de la Ley de Costas y 35 y 36 del Reglamento General de Costas).



**En la Ley de Costas se contienen las siguientes previsiones:**

**A. Deslinde. Según los art. 12 y siguientes.**

El acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área afectada por el mismo y de la relación de propietarios afectados, se notificará al Registro de la Propiedad, interesando certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los titulares que resulten del expediente y de cualesquiera otras fincas que resulten del plano aportado y de los sistemas de georreferenciación de fincas registrales, así como la constancia de la incoación del expediente en el folio de cada una de ellas.

Con carácter simultáneo a la expedición de la referida certificación, el registrador extenderá nota marginal en el folio de las fincas de las que certifique, en la que hará constar:

- La incoación del expediente de deslinde.
- La expedición de la certificación de dominio y cargas de las fincas afectadas por el deslinde.
- La advertencia de que pueden quedar afectadas por el deslinde, pudiendo así, las fincas incorporarse, en todo o en parte, al dominio público marítimo-terrestre o estar incluidas total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección.
- La circunstancia de que la resolución aprobatoria del procedimiento de deslinde servirá de título para rectificar las situaciones jurídico registrales contradictorias con el deslinde.

La providencia de incoación del expediente de deslinde implicará la *suspensión* del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección, a cuyo efecto deberá publicarse acompañada de plano en que se delimite provisoriamente la superficie estimada de aquél y de esta. La resolución del expediente de deslinde llevará implícito el levantamiento de la suspensión.

La resolución de aprobación del deslinde *será título suficiente para rectificar*, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público. En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial. En este mismo sentido el art. 26 del Reglamento. La notificación al Registro de la Propiedad se llevará a efecto preferentemente mediante documento electrónico que comprenda la base gráfica del plano de deslinde, al objeto de su incorporación al sistema informático registral para la identificación de las fincas sobre la cartografía catastral, practicándose los asientos que procedan en la forma establecida en el artículo 31 de este reglamento.

**B. Inmatriculación y excesos de cabida**

- Cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas situadas en la zona de servidumbre de protección a que se refiere el artículo 23, en la descripción de aquéllas se precisará si lindan o no con el dominio público marítimo-terrestre. En caso afirmativo no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título la certificación de la Administración del Estado que acredite que no se invade el dominio público.
- Si en la descripción de la finca se expresa que no linda con el dominio público marítimo-terrestre o no se hace declaración alguna a este respecto, el Registrador requerirá al interesado para que identifique y localice la finca en el plano proporcionado al efecto por la Administración del Estado. Si de dicha identificación resultase la no colindancia, el Registrador practicará la inscripción haciendo constar en ella ese extremo.
- Si a pesar de esa identificación o por no poder llevarse a efecto, el Registrador sospechase una posible invasión del dominio público marítimo-terrestre, pondrá en conocimiento de la Administración del Estado la solicitud de inscripción, dejándola entre tanto en suspenso hasta que aquélla expida certificación favorable.

Transcurridos treinta días desde la petición de oficio de la certificación a que se refiere el apartado anterior sin que se haya recibido contestación, podrá procederse a la inscripción.

- Si no estuviese aprobado el deslinde, se iniciará el correspondiente procedimiento, a costa del interesado, dentro de un plazo que no podrá ser superior a tres meses desde la correspondiente solicitud, quedando entre tanto en suspenso la inscripción solicitada.

### C. *Excesos de cabida*

- Las mismas reglas del artículo anterior se aplicarán a las inscripciones de excesos de cabida, salvo que se trate de fincas de linderos fijos o de tal naturaleza que excluyan la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre.
- Siempre que el título registral contenga la indicación de que la finca linda con el mar, la colindancia se entenderá referida al límite anterior de la ribera del mar, incluso en los casos de exceso de cabida.

En esta línea, y en orden a la protección del dominio público marítimo terrestre, el *Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre*, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas en los artículos 33 y siguientes, desarrollando lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley de Costas, regula cuál debe ser la actuación del registrador tratándose de la inmatriculación e inscripción de los excesos de cabida así como de segundas y posteriores inscripciones, en fincas situadas en la zona de servidumbre de protección.

El art. 33 del Reglamento de Costas indica que:

- El registrador denegará en todo caso la inmatriculación o la inscripción del exceso de cabida solicitado cuando la zona del dominio público marítimo terrestre con la que intersece la finca sea la resultante de un expediente de deslinde ya aprobado e inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad.
- La Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar trasladará a la Dirección General de los Registros y del Notariado, para su incorporación al Sistema Informático Registral, la representación gráfica georreferenciada en la cartografía catastral, tanto de la línea de dominio público marítimo terrestre, como de las servidumbres de tránsito y protección. Dicha información gráfica será suministrada en soporte electrónico.

Únicamente se procederá a la inmatriculación o inscripción de excesos de cabida respecto de fincas que intersecten con la zona de servidumbre de protección, cuando se acredite en el procedimiento registral la no colindancia o invasión del dominio público marítimo-terrestre, conforme a lo establecido en esta Sección.

El art. 34 por su parte establece que:

*El registrador de la propiedad, salvo que justifique las razones por las que no es posible, ha de proceder a identificar gráficamente las fincas que intersecten con la zona de servidumbre de protección y a verificar que no colindan o invaden el dominio público marítimo terrestre, como requisito previo a la práctica de la inmatriculación o exceso de cabida solicitada.* Cuando alguna finca colinde o intersece con la zona

*de dominio público marítimo terrestre, conforme a la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar y cuyo deslinde no figure inscrito o anotado, el registrador suspenderá la inscripción solicitada y lo comunicará el mismo día al Servicio Periférico de Costas, así como al presentante y al titular, tomando en su lugar anotación preventiva de la suspensión por noventa días y reflejando por nota marginal la fecha de la recepción de dicha notificación en el Servicio Periférico de Costas.*

El Servicio Periférico de Costas expedirá certificación en el plazo de un mes desde la recepción de la petición del registrador, pronunciándose sobre si la finca objeto de anotación invade el dominio público marítimo terrestre, e incorporando el plano catastral de la finca que determine su relación con la línea del dominio público marítimo terrestre y las servidumbres de protección y tránsito. Transcurrido dicho plazo sin que se haya recibido contestación, se procederá a la conversión de la anotación en inscripción, extremo que se notificará al Servicio Periférico de Costas, dejando constancia de tal actuación en el folio de la finca.

Cuando de la certificación resulte la invasión del dominio público marítimo-terrestre, el registrador denegará la inscripción del título y cancelará la anotación preventiva de suspensión.

Si la zona a la que se refiere la solicitud de inmatriculación o de inscripción del exceso de cabida no estuviera deslindada, se iniciará el correspondiente deslinde dentro de un plazo que no podrá ser superior a tres meses desde la correspondien-

te solicitud, quedando entre tanto en suspenso la inscripción solicitada.

El Servicio Periférico de Costas comunicará esta circunstancia al Registro de la Propiedad dentro del mes siguiente a la recepción de la petición del registrador y se prorrogará la anotación de suspensión hasta un máximo de cuatro años, con solicitud de la expedición de la certificación de titularidad y cargas a que se refiere el artículo 21.3 de este reglamento, lo que se reflejará por nota marginal, quedando el asiento practicado supeditado a la resolución del expediente de deslinde. Iniciado el expediente el Servicio Periférico de Costas notificará al registro la fecha del acuerdo de incoación y de su publicación, así como el plano con la delimitación provisional afectante a la finca, indicándose tales circunstancias por nota marginal tal como establece el artículo 21.3. El titular a cuyo favor resulte anotado el dominio habrá de ser notificado en el expediente de deslinde.

Igualmente se podrá tomar anotación preventiva de la suspensión, con los mismos efectos y vigencia, cuando el expediente se haya iniciado a solicitud del propietario, quien asumirá los costes del mismo. Será título formal para practicar la referida anotación, que deberá acompañar al título o documento cuya inscripción se solicite, la certificación expedida por el Servicio Periférico de Costas en la que consten los datos del expediente, la des-

cripción de la finca afectada y su representación gráfica conforme al plano provisional tenido en cuenta para la iniciación del expediente, debiendo proceder el registrador en la forma establecida en el artículo 21.2.c) y 3 de este reglamento.

El registrador, no obstante, practicará la inscripción solicitada cuando el Título presentado testifique o se acompañe de certificación expedida por el Servicio Periférico de Costas, acreditando que la finca no invade el dominio público marítimo terrestre, reflejando mediante técnicas de geolocalización su situación con relación a la zona de dominio público y las servidumbres de protección y tránsito, siempre que ello no contradiga ningún asiento de deslinde inscrito o anotado, en cuyo caso será necesario proceder previa o simultáneamente a su rectificación conforme al procedimiento legalmente establecido.

**D. *Las descripciones de las fincas seguirán el régimen previsto en el art. 35.***

Tanto el título como la descripción registral de las fincas que intersecten con la zona de servidumbre de protección, contendrá expresa *mención sobre su colindancia o no con respecto al dominio público marítimo-terrestre*. Cuando la manifestación negativa vertida por las partes en el título sea coincidente con el contenido de la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el registrador llevará a efecto la inscripción solicitada, siempre que no tenga



duda debidamente motivada sobre tal extremo, se trate de un tramo ya deslindado y el título incorpore el plano individualizado del deslinde de la finca totalmente coincidente con la descripción literaria de la misma, que permita su localización en la cartografía catastral.

Cuando el título presentado no contenga referencia alguna a la colindancia de la finca con la zona de dominio público marítimo-terrestre, el registrador, una vez identificada gráficamente la misma, procederá a practicar la inscripción solicitada en los términos que resultan del apartado anterior, siempre que resulte acreditada la no colindancia o intersección con el dominio público marítimo-terrestre. Cuando según la documentación aportada al Registro de la Propiedad no sea posible la identificación gráfica de la finca en la cartografía catastral o existan dudas razonadas sobre su ubicación real, que deberá ser debidamente motivado por el registrador, este suspenderá la inscripción y notificará tal circunstancia al titular para que pueda comparecer en el procedimiento registral durante los diez días siguientes a la recepción de la notificación, y hacer las manifestaciones y aportación de documentos que procedan en relación con la identificación gráfica de la finca.

Determinada la no colindancia con el dominio público marítimo-terrestre, se practicará la inscripción en la forma establecida en el párrafo anterior. En caso contrario, se tomará anotación

preventiva de la suspensión y se notificará al Servicio Periférico de Costas en la forma establecida en el artículo 34.1 de este reglamento.

Siempre que el título registral contenga la indicación de que la finca linda con el mar, la colindancia se entenderá referida al límite interior de la ribera del mar, incluso en los casos de exceso de cabida.

En el caso de que el dominio público marítimo-terrestre incluya alguna pertenencia distinta de la ribera del mar, la colindancia a que se refiere el párrafo anterior se entenderá que lo es con respecto al límite interior de dicho dominio.

- Si de la identificación de la finca, conforme a lo dispuesto en el apartado 1, resultara que esta se ubica en las zonas de servidumbre de tránsito o protección, se practicará la inscripción, indicando tal circunstancia, salvo que se trate de un acto o negocio que vulnere las limitaciones a que están afectas estas zonas.
  - Lo dispuesto en los artículos anteriores se aplicará igualmente a los excesos de cabida, salvo que se trate de fincas de linderos fijos o de tal naturaleza que excluyan la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre.
- E. *Y en cuanto a las segundas y posteriores transmisiones, existen previsiones en el art. 36.*
- El registrador denegará la práctica de cualquier asiento cuando la finca intersecte con el dominio

público marítimo-terrestre a resultas de expediente de deslinde inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad sobre otras fincas incluidas en la misma zona deslindada, actuación que será comunicada al Servicio Periférico de Costas, para que proceda a solicitar la rectificación de los asientos contradictorios con el mismo.

- Si la finca intersecta o colinda con una zona de dominio público marítimo-terrestre *conforme a la representación gráfica* suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el registrador suspenderá la inscripción solicitada y tomará anotación preventiva por noventa días, notificando tal circunstancia al Servicio Periférico de Costas para que, en el plazo de un mes desde la recepción de la petición, certifique si la finca invade el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y transito. Transcurrido dicho plazo sin recibir la referida certificación, el registrador convertirá la anotación de suspensión en inscripción de dominio, lo que notificará al Servicio Periférico de Costas, dejando constancia en el folio de la finca.
- Cuando de la certificación resulte que la finca intersecta con el dominio público marítimo-terrestre *según deslinde* ya aprobado por orden ministerial, el registrador denegará la inscripción solicitada y cancelará la anotación de suspensión, debiendo procederse por el Servicio Periférico de Costas a

solicitar la anotación de la resolución aprobatoria de deslinde.

- Cuando la finca intersecte o colinde, según la certificación, con zonas de dominio público marítimo-terrestre *pendientes de deslinde*, el registrador practicará la inscripción solicitada y lo comunicará al Servicio Periférico de Costas, dejando constancia de ello por nota marginal en el folio real, haciendo constar, tanto en el asiento practicado como en la nota de despacho, que el mismo queda supeditado a las resultas del expediente de deslinde. Caso de estar ya iniciado el deslinde, el Servicio Periférico de Costas solicitará del registrador la expedición de certificación de titularidad y cargas y la constancia por nota marginal de todos los extremos recogidos en el artículo 21.3. En otro caso, tales datos se le notificarán una vez se haya acordado la iniciación del expediente.
- Cuando la finca solo intersecte parcialmente con el dominio público marítimo-terrestre, las anteriores limitaciones solo procederán en la parte que resulte afectada, debiendo adecuarse la descripción del título al contenido de la resolución aprobatoria del deslinde, al objeto de proceder a la inscripción o anotación del dominio público marítimo-terrestre en favor del Estado.
- El registrador de la propiedad, con ocasión de la emisión de cualquier forma de publicidad registral, *informará en todo caso de la situación de la finca en relación con las servidumbres de protección y trán-*

*sito conforme a la representación gráfica obrante en el registro, suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.*

El procedimiento previsto en esta norma podría ser aplicado a otros casos de dominio público: al dominio público hidráulico, las vías pecuarias o los montes públicos; mediante la incorporación al Sistema Informático Registral, de la representación gráfica georreferenciada del deslinde correspondiente.

### *Montes*

Tratándose de Montes, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre (sin perjuicio de los derechos civiles de las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia), atribuye una función de control y colaboración al registradores de la propiedad, disponiendo, en su artículo 22 («Asientos registrales de montes privados») que toda inmatriculación o inscripción de exceso de cabida en el Registro de la Propiedad de un monte o de una finca colindante con monte demanial o ubicado en un término municipal en el que existan montes demaniales requerirá el previo informe favorable de los titulares de dichos montes y, para los montes catalogados, el del órgano forestal de la comunidad autónoma. Tales informes se entenderán favorables si desde su solicitud por el registrador de la propiedad transcurre un plazo de tres meses sin que se haya recibido contestación.

Se toma en consideración el plano georreferenciado del monte tanto en su deslinde como en su gestión. La inscripción de montes catalogados se regula en el art. 18.

La Administración titular o gestora inscribirá los montes catalogados, así como cualquier derecho sobre ellos, en el Registro de la Propiedad, mediante certificación acompañada por un plano topográfico del monte o el levantado para el deslinde a escala apropiada, debidamente georreferenciados, y en todo caso la certificación catastral descriptiva y gráfica en la que conste la referencia catastral del inmueble o inmuebles que constituyan la totalidad del monte catalogado, de acuerdo con el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. En caso de discrepancia se estará a lo que disponga la legislación hipotecaria sobre la inscripción de la representación gráfica de las fincas en el Registro de la Propiedad.

Como se señala en la *RDGRN de 27 de febrero de 2015* (BOE 19 de marzo), este precepto trata de impedir el acceso al Registro de la Propiedad y evitar que se le atribuyan los efectos derivados de la inscripción a inmatriculaciones o excesos de cabida que puedan invadir el demanio público, configurando el informe del titular del monte o de la Comunidad Autónoma cuando el monte es catalogado, como un trámite esencial del procedimiento, siendo vinculante el resultado de dicho trámite procedimental.

La información asociada a las bases gráficas permite igualmente al registrador cumplir con la previsión de notificar a la Administración Pública la inmatriculación o el exceso de cabida de un colindante (artículo 38 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas), así como el cumplimiento de

las disposiciones sobre derechos de adquisición preferente a favor de la Administración incluidos en el art. 25 y siguientes.

De una parte, cuando prevé la expresión por nota al margen de la calificación medioambiental que corresponda a una finca concreta, diciendo que:

*Cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera.*

El art. 28 de la ley de Montes, modificado por ley 21/2015, se refiere a la creación de una *estadística forestal española* coordinada por el Ministerio de Medio Ambiente y las demás Administraciones públicas, basada en la información medioambiental, incluyendo en ella:

- a. El Inventario forestal nacional y su correspondiente Mapa forestal de España.
- b. El Inventario nacional de erosión de suelos.
- c. El Inventario Español de caza y pesca continental.
- d. Repoblaciones y otras actividades forestales.
- e. Relación de montes ordenados.
- f. Producción forestal y actividades industriales forestales.
- g. Incendios forestales.
- h. Seguimiento de la interacción de los montes y el medio ambiente.
- i. Caracterización del territorio forestal incluido en la Red Natura 2000 o en Espacios Naturales Prote-

- gidos y áreas protegidas por convenios internacionales.
- j. La diversidad biológica de los montes de España.
  - k. Estado de protección y conservación de los principales ecosistemas y especies forestales españoles y efectos del cambio climático en los mismos.
  - l. La percepción social de los montes.
  - m. Servicios Ambientales.

*Ley 22/2011, de 28 de julio,  
de residuos y suelos contaminados*

Este sería el caso de las notas contempladas en los artículos 33 y 34 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados:

Conforme al artículo 33, los propietarios de las fincas en las que se haya realizado alguna de las actividades potencialmente contaminantes están obligados, con motivo de su transmisión, a declararlo en escritura pública, lo que debe ser objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 34, la declaración de un suelo como contaminado obligará a realizar las actuaciones necesarias para proceder a su limpieza y recuperación, en la forma y plazos en que determinen las respectivas Comunidades Autónomas y será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad, a iniciativa de la respectiva Comunidad Autónoma. Esta nota marginal se cancelará cuando la Comunidad Autónoma correspondiente declare que el suelo ha dejado



de tener tal consideración. La declaración de un suelo como contaminado puede comportar la suspensión de la ejecutividad de los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo en el caso de resultar incompatibles con las medidas de limpieza y recuperación del terreno que se establezcan, hasta que estas se lleven a cabo o se declare el suelo como no contaminado.

### ***Suelos forestales incendiados***

También se puede citar en este sentido la nota prevista en la Disposición adicional sexta, relativa a los «Suelos forestales incendiados», de *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*:

Estos terrenos se mantendrán en la situación de suelo rural y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, con las excepciones en ella previstas. La Administración forestal deberá comunicar al Registro de la Propiedad esta circunstancia, mediante certificación (que contendrá los datos catastrales identificadores de la finca o fincas de que se trate y se presentará acompañada del plano topográfico de los terrenos forestales incendiados, a escala apropiada) y la constancia de la misma se hará mediante nota marginal con una duración hasta el vencimiento del plazo indicado.

### ***Dominio Público Hidráulico***

La protección del dominio público hidráulico tiene como objetivos fundamentales los enumerados en el

artículo 92 del texto refundido de la Ley de Aguas. Sin perjuicio de las técnicas específicas dedicadas al cumplimiento de dichos objetivos, las márgenes de los terrenos que lindan con dichos cauces están sujetas en toda su extensión longitudinal:

- a. A una zona de servidumbre de cinco metros de anchura para uso público, que se regula en este reglamento.
- b. A una zona de policía de cien metros de anchura, en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que en él se desarrollen.

La regulación de dichas zonas tiene como finalidad la consecución de los objetivos de preservar el estado del dominio público hidráulico, prevenir el deterioro de los ecosistemas acuáticos, contribuyendo a su mejora, y proteger el régimen de las corrientes en avenidas, favoreciendo la función de los terrenos colindantes con los cauces en la laminación de caudales y carga sólida transportada.

En la misma línea, los artículos 9 ter, 9 quáter y 14 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, tras su modificación por Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, prevén que el promotor de determinadas obras acredite mediante *certificado del Registro de la Propiedad que existe anotación registral indicando que la construcción se encuentra en zona de flujo preferente*, siendo esta aquella zona constituida por la unión de la zona o zonas donde se concentra preferentemente el flujo durante las avenidas, o vía de intenso desagüe, y de la zona donde, para la avenida de 100 años de periodo de retorno, se puedan

producir graves daños sobre las personas y los bienes, quedando delimitado su límite exterior mediante la envolvente de ambas zonas.

En estas zonas especialmente vulnerables se prevén limitaciones al uso, así como a la posibilidad de edificación y nuevas construcciones.

***Parques Nacionales.***

***Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.***

La Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, define los parques nacionales como espacios naturales, de alto valor ecológico y cultural, poco transformados por la explotación o actividad humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna, de su geología o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, culturales, educativos y científicos destacados cuya conservación merece una atención preferente y se declara de interés general del Estado.

Conviene tener en cuenta que, junto a las definiciones de los parques naturales encontramos las de las zonas de influencia y las zonas de protección, vinculadas a esta zona, periféricas a ella.

El art. 7 establece los *efectos jurídicos ligados a la declaración*.

El régimen jurídico de protección establecido en las leyes declarativas tendrá carácter prevalente frente a cualquier otra normativa sectorial. En particular, la declaración lleva aparejada:

1. La *utilidad pública o interés social* de las actuaciones que, para la consecución de los objetivos de los parques nacionales, deban acometer las administraciones públicas, en particular aquellas de carácter básico.
2. La facultad de la administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados *inter vivos* que comporten la creación, transmisión o modificación del dominio o de cualesquiera otros derechos reales, con excepción de los de garantía, que recaigan sobre fincas rústicas situadas en el interior del parque nacional o bien enclavadas dentro del mismo, incluidas cualesquiera operaciones o negocios en virtud de los cuales se adquiriera la mayoría en el capital social de sociedades titulares de los derechos reales citados. A estos efectos:
  - a. El transmitente notificará fehacientemente a la administración competente el precio y las condiciones esenciales de la transmisión pretendida. Dentro de los tres meses siguientes a la notificación, dicha administración podrá ejercer el derecho de tanteo obligándose al pago del precio convenido en un período no superior a dos ejercicios económicos.
  - b. Cuando el propósito de transmisión no se hubiera notificado de manera fehaciente, la administración competente podrá ejercer el derecho de retracto en el plazo de un año a partir de la fecha en que

tenga conocimiento de la transmisión y en los mismos términos previstos para el de tanteo.

- c. Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no inscribirán transmisión o constitución de derecho alguno sobre los bienes referidos sin que se acredite haber cumplido con los requisitos señalados en este apartado.

*Espacios Naturales protegidos.*

**Ley 42/2007, de 13 de diciembre,  
del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.**

En esta disposición se desarrolla un nuevo sistema de protección registral del medio ambiente que ha marcado una gran diferencia por sus efectos y por la forma de proceder, articulando un sistema novedoso y pionero de protección en sintonía con la ley. Según el artículo 27, la definición de espacios naturales protegidos es la siguiente:

1. Tendrán 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.
- 2. Los espacios naturales protegidos podrán abarcar en su perímetro ámbitos terrestres exclusivamente, simultáneamente terrestres y marinos, o exclusivamente marinos.

En función de los bienes y valores a proteger, y de los objetivos de gestión a cumplir, los espacios naturales protegidos, ya sean terrestres o marinos, se clasificarán, al menos, en alguna de las siguientes categorías:

- a. Parques.
- b. Reservas Naturales.
- c. Áreas Marinas Protegidas.
- d. Monumentos Naturales.
- e. Paisajes Protegidos.

Dentro de los efectos jurídicos que la declaración de un determinado espacio como protegido tiene se encuentra la comprendida en el artículo 39, y que no es otra que su utilidad pública y derecho de tanteo y retracto sobre espacios naturales protegidos. Volvemos a reencontrarnos en este artículo con los primitivos conceptos de la función social y la utilidad pública del derecho de propiedad privada.

La declaración de un *espacio natural protegido* lleva aparejada la declaración de utilidad pública, a efectos expropiato-

*rios de los bienes y derechos afectados, así como la facultad de la Comunidad autónoma para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respecto de los actos o 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.*

Para facilitar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, el transmitente notificará fehacientemente a la Comunidad autónoma el precio y las condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en la que haya sido instrumentada la citada transmisión. Dentro del plazo que establezca la legislación de las Comunidades autónomas desde dicha notificación, la administración podrá ejercer el derecho de tanteo obligándose al pago del precio convenido en un período no superior a un ejercicio económico.

La Comunidad autónoma podrá ejercer, en los mismos términos previstos para el derecho de tanteo, el de retracto en el plazo que fije su legislación, a partir de la notificación o de la fecha en que tenga conocimiento fehaciente de la transmisión.

Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no inscribirán documento alguno por el que se transmita cualquier derecho real sobre los bienes referidos sin que se acredite haber cumplido con los requisitos señalados en este apartado.

Los plazos a los que se refiere este apartado serán lo suficientemente amplios para permitir que puedan ejercitarse los derechos de tanteo y de retracto.

En relación con las limitaciones a los actos de edificación, *evitar la inscripción de actos de edificación en suelos de especial protección*, en los que no prescribe la facultad de adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, o en suelo demanial o afectado por servidumbres de uso público (artículo 28 LSYRU).

Se puede entender que, conforme a lo previsto por el artículo 73 del RD 1093/1997 de 4 julio, el efecto de estos asientos registrales sería el de mera publicidad noticia, con vigencia indefinida, salvo que se disponga otra cosa en la normativa aplicable al supuesto concreto. solo daría a conocer a quien consulte el Registro, la calificación o situación medioambiental de la finca en el momento a que se refiera el título que origine la nota marginal, salvo los casos en que la legislación aplicable prevea un efecto distinto.

Ahora bien, como comenta Joaquin Delgado:

*[...] esa limitación de efectos no significa que su contenido no sea oponible (que sí lo es), sino que no se garantiza que sea completo (puede haber otras situaciones que gocen de oponibilidad sin necesidad de constancia registral) ni actualizado (puede haberse modificado su contenido o vigencia sin constancia registral)*<sup>4</sup>.

Por otra parte, (y como herramienta de calificación), la aplicación informática para el tratamiento de repre-

---

4. DELGADO RAMOS, Joaquín. «La protección registral del medio ambiente». Ed. Tirant lo Blanch, 2007.



sentaciones gráficas y la información territorial asociada permite la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y *calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente*. Esta posibilidad de consulta facilita el control preventivo de la legalidad por parte del registrador, permitiendo:

En relación con las limitaciones a la facultad de disposición, la protección de los derechos de tanteo y retracto establecidos para determinados montes (artículo 25 LM), para los espacios naturales protegidos (artículo 39 LPNYB) o los Parques Nacionales (artículo 7 LPN): En estos preceptos se establece que los registradores no inscribirán documento alguno por el que se transmita cualquier derecho real sobre los bienes referidos sin que se acredite haber realizado la notificación correspondiente.

Contempla también el actual artículo 9 de la Ley Hipotecaria que el Registro de la Propiedad pueda suministrar información sobre la situación medioambiental de las fincas (cuya representación gráfica catastral haya quedado o vaya a quedar inscrita), ahora sin la práctica de un asiento registral.

### *Urbanismo*

Las leyes urbanísticas de las distintas CCAA incorporan previsiones en este sentido, con la finalidad de colaborar en dar publicidad de determinadas actuaciones

*La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía* establece en su artículo 52.3 que:

*En el suelo no urbanizable en el que deban implantarse o por el que deban discurrir infraestructuras y servicios, dotaciones o equipamientos públicos solo podrán llevarse a cabo las construcciones, obras e instalaciones en precario y de naturaleza provisional realizadas con materiales fácilmente desmontables y destinadas a usos temporales, que deberán cesar y desmontarse cuando así lo requiera el municipio y sin derecho a indemnización alguna. La eficacia de la licencia correspondiente quedará sujeta a la prestación de garantía por importe mínimo de los costes de demolición y a la inscripción en el Registro de la Propiedad, en los términos que procedan, del carácter precario del uso, las construcciones, obras e instalaciones, y del deber de cese y demolición sin indemnización a requerimiento del municipio.*

*La Ley valenciana de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje dice en su artículo 200.4, que:*

*Las licencias que autoricen actos de edificación en el suelo no urbanizable se otorgarán tras hacer constar el propietario en el registro de la propiedad la vinculación de la finca o parcela, o parte de ellas, con superficie suficiente según esta ley y el planeamiento urbanístico, a la construcción autorizada, y la consecuente indivisibilidad de la misma, así como a las demás condiciones impuestas en la licencia y, en su caso, en la declaración de interés comunitario.*

Y en su artículo 206.8:

*La declaración de interés comunitario —que atribuye usos y aprovechamientos en el medio rural— se otorgará siempre condicionada a que antes del inicio de las obras se obtengan las licencias, autorizaciones y permisos que sean necesarios para el lícito ejercicio de la actividad, así como a inscribir en el registro de la propiedad la vinculación del terreno al uso y aprovechamiento au-*

*torizado, con las demás condiciones establecidas en aquella. Se podrá iniciar el procedimiento de declaración de caducidad de la declaración de interés comunitario si, en el plazo de seis meses a contar desde su notificación, no se solicita la preceptiva licencia municipal urbanística, en los términos previstos en la legislación urbanística, o no se inscribe en el registro de la propiedad correspondiente.*

Añade el artículo 207, que:

*3. Las resoluciones en virtud de las cuales se acuerde declarar la caducidad, revisar o dejar sin efecto la declaración de interés comunitario, se inscribirán en el registro de la propiedad a efectos del cambio del estatuto jurídico que afecta al propietario y de las repercusiones que, para las licencias municipales, pudieran derivarse de tales actos.*

## **EL CONCEPTO DE INFORMACIÓN REGISTRAL ASOCIADA**

La inscripción de la representación gráfica de una finca registral permite asociar a la misma determinada información territorial procedente de otras bases de datos de la Administración, mediante la superposición de las distintas capas en el sistema de información geográfica registral.

Esta posibilidad permite proporcionar al interesado una publicidad registral más completa en lo que se refiere al alcance del derecho de propiedad inscrito sobre la finca; al tiempo que facilita al registrador, en su labor de calificación, la comprobación de la concurrencia de aquellas circunstancias del suelo que determinan la exis-

tencia de limitaciones al dominio, que pueden derivar en la exigencia de la acreditación de determinados requisitos para la inscripción. Se evita con ello el juego de tales limitaciones como cargas ocultas.

El actual artículo 9 de la Ley Hipotecaria señala que:

*Todos los Registradores dispondrán, como elemento auxiliar de calificación, de una única aplicación informática suministrada y diseñada por el Colegio de Registradores e integrada en su sistema informático único, bajo el principio de neutralidad tecnológica, para el tratamiento de representaciones gráficas, que permita relacionarlas con las descripciones de las fincas contenidas en el folio real, previniendo además la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente.*

*Asimismo, podrá ser objeto de publicidad registral la información procedente de otras bases de datos, relativa a las fincas cuya representación gráfica catastral haya quedado o vaya a quedar incorporada al folio real.*

Se hace referencia aquí a una aplicación informática, (un SIG), que permite integrar la *cartografía medioambiental con la cartografía registral*, con efectos de mera publicidad noticia (divulgación) pero sin que ello implique la práctica de asientos registrales sujeta a los estrictos principios hipotecarios.

En el apartado 1 de su disposición adicional primera, la Ley 13/2015 añade que:

*Para que la Dirección General de los Registros y del Notariado pueda homologar la aplicación informática registral para*

*el tratamiento de representaciones gráficas, a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, dicha aplicación o sistema de información geográfica habrá de permitir, a través de servicios de mapas web en línea, enlazar e interoperar visualmente, así como realizar análisis de contraste, con la cartografía elaborada por la Dirección General del Catastro y con aquellas otras cartografías o planimetrías, debidamente georreferenciadas y aprobadas oficialmente por las distintas Administraciones competentes en materia de territorio, dominio público, urbanismo o medio ambiente, que fueran relevantes para el conocimiento de la ubicación y delimitación de los bienes de dominio público y del alcance y contenido de las limitaciones públicas al dominio privado.*

Son manifestaciones de este tipo de publicidad registral las siguientes:

- La Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y que persigue incorporar a nuestro ordenamiento jurídico los principales objetivos de la Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020, señala en su Exposición de Motivos, como una de las novedades más importantes que introduce, el capítulo relativo a la incorporación de la información ambiental en el Registro de la Propiedad.

Con esta medida, se pretende «dotar de mayor seguridad jurídica los aspectos relacionados con el régimen de propiedad de los espacios protegidos, por lo que la información perimetral referida a dichos espacios deberá tener su reflejo en dicho

Registro». Se persigue por tanto, añade, «instrumentar un mecanismo de publicidad que aumente la eficacia y aplicación de las normas, reforzando la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario».

- La previsión del artículo 53 de la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, cuando dispone:

Así, dispone el artículo 53 de esta Ley lo siguiente. Incorporación de la información geográfica al Registro de la Propiedad:

*La información perimetral referida a espacios naturales protegidos, Red Natura 2000, los montes de utilidad pública y los dominios públicos de las vías pecuarias y zonas incluidas en el Inventario Español de Zonas Húmedas, integradas en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, quedará siempre incorporada al sistema de información geográfica de la finca registral, con arreglo a lo dispuesto en la legislación hipotecaria.*

A tales efectos y con independencia de otros instrumentos o sitios electrónicos de información medioambiental que puedan establecer las comunidades autónomas en el marco de sus competencias, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente mantendrá actualizado un servicio de mapas en línea con la representación gráfica georreferenciada y metadatada, que permita identificar y delimitar los ámbitos espaciales protegidos a que se refiere el apartado anterior, así como la importación de sus datos para que puedan ser contrastados con las fincas registrales en la aplicación del sistema informático registral único. (El procedimiento

de comunicación entre los respectivos sistemas de información geográfica se determinará mediante orden ministerial conjunta del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y del Ministerio de Justicia).

En toda información registral, así como en las notas de calificación o despacho referidas a fincas, que según los sistemas de georreferenciación de fincas registrales, intersecten o colinden con ámbitos espaciales sujetos a algún tipo de determinación medioambiental, conforme a la documentación recogida en el apartado anterior, se pondrá de manifiesto tal circunstancia *como información territorial asociada* y con efectos meramente informativos, recomendando en cualquier caso, además, la consulta con las autoridades ambientales competentes.

- También, el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, establece, en su artículo 36:

El registrador de la propiedad, con ocasión de la emisión de cualquier forma de publicidad registral, informará en todo caso de la situación de la finca en relación con las servidumbres de protección y tránsito, conforme a la representación gráfica obrante en el registro, suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

Según el artículo 33.2 del mismo texto legal, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa

y del Mar trasladará a la Dirección General de los Registros y del Notariado, para su incorporación al Sistema Informático Registral, la representación gráfica georreferenciada en la cartografía catastral, tanto de la línea de dominio público marítimo terrestre, como de las servidumbres de tránsito y protección. Dicha información gráfica será suministrada en soporte electrónico.

En este mismo texto, y a los efectos de *informar sobre las áreas en regresión grave*, esto es, aquellos en que se aprecie un retroceso de la línea de orilla superior a 5 metros al año, en cada uno de los últimos cinco años, el art. 29 indica que «del mismo modo, se dará traslado de dicha Orden al Registro de la Propiedad, preferentemente mediante documento electrónico que comprenda la base gráfica del tramo declarado en regresión, al objeto de su incorporación al sistema informático registral sobre la cartografía catastral, dándose publicidad de esta limitación como información territorial asociada».

- Además, según la Disposición adicional 5a de la propia Ley 13/2015:

Los municipios, en el plazo de tres meses desde la publicación de esta Ley, pondrán a disposición de los Registradores, para su incorporación a la aplicación informática auxiliar a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, un acceso mediante servicio de mapas web a todos los planes urbanísticos generales y de desarrollo, debi-



damente georreferenciados y metadatados, así como a sus modificaciones aprobadas definitivamente y en vigor.

- En el mismo sentido, la ley 5/2018, de 6 de marzo de la Generalitat, de la Huerta de Valencia establece que:

La Consellería competente en materia de ordenación del territorio, en el plazo de tres meses desde la publicación de esta ley, pondrá a disposición de los registradores de la propiedad, para su incorporación a la aplicación informática auxiliar a que se refiere el artículo 9 de la Ley hipotecaria, un acceso mediante un servicio de *mapas web a todos los planes de acción territorial*, debidamente georreferenciados y metadatados, así como a sus modificaciones aprobadas definitivamente y en vigor.

- Además, según el artículo 29 de la Ley de Carreteras:

En toda información registral que se aporte en relación con fincas colindantes con el dominio público viario estatal, así como en las notas de calificación o despacho referidas a las mismas, se pondrá de manifiesto dicha circunstancia, como información territorial asociada y con efectos meramente informativos, para que pueda conocerse que dicha colindancia impone limitaciones a las facultades inherentes al derecho de propiedad.

## LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN ANDALUCÍA Y PROTECCIÓN REGISTRAL DEL MEDIO AMBIENTE

Si bien existen Comunidades Autónomas que se han mostrado mucho más activas a la hora de desarrollar la protección del medio ambiente utilizando al Registro de la Propiedad como herramienta para hacerlo de una forma más efectiva (p.e. la Comunidad Valenciana), en Andalucía se han seguido las tendencias apuntadas y la legislación, siempre atendiendo a las especialidades del medio andaluz y la especialidad del mismo, y como desarrollo de las competencias autonómicas, ha utilizado las mismas técnicas que la legislación estatal para tratar de detener la degradación de un entorno natural especialmente valioso.

*La Ley 7/94 de Protección Ambiental de Andalucía, sustituida por la La Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental*, supuso el marco para la efectiva protección del medio ambiente, respondiendo a la doble componente de tutela ambiental y de asignación de objetivos de calidad del medio ambiente para el desarrollo económico y social de Andalucía. Se estructura en cuatro Títulos, relativos a Disposiciones Generales, Prevención Ambiental, Calidad Ambiental y Disciplina Ambiental; así como una Disposición adicional, tres transitorias, cuatro finales y tres Anexos.

### *Normativa aplicable*

- GICA: Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

- Decreto-ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.
- AAI: Decreto 5/2012 por el que se regula la Autorización ambiental Integrada.
- AAU: Decreto 356/2010 por el que se regula la Autorización Ambiental Unificada.
- CA: Decreto 297/1995 Reglamento de Calificación Ambiental.
- CA-DR: Decreto 1/2016 donde se regula la Calificación Ambiental por declaración responsable.

#### ***Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental***

La presente ley encuentra su principal fundamento competencial en el *artículo 57 del Estatuto de Autonomía de Andalucía* que se la atribuye a nuestra Comunidad Autónoma, en materia de medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad, y sus principios orientadores responden a los objetivos marcados en su Título VII relativo al medio ambiente.

Así mismo, otros títulos competenciales asumidos estatutariamente por nuestra Comunidad Autónoma inciden sobre aspectos concretos regulados en esta ley, como son los relativos a las materias de *energía, aguas, investigación*, ordenación de los seguros, fomento y planificación de la actividad económica e industria, recogidos en los artículos 49, 50, 54, 58 y 75 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Se crea la *Red de Información Ambiental de Andalucía* que tendrá como objeto la integración de toda la información alfanumérica, gráfica o de cualquier otro tipo sobre el medio ambiente en Andalucía, generada por todo tipo de centros productores de información ambiental en la Comunidad Autónoma, para ser utilizada en la gestión, la investigación, la difusión pública y la toma de decisiones.

Se regula el procedimiento de concesión de *autorizaciones ambientales* para acometer determinados proyectos, así como el análisis de estudio medioambiental al que se someterán proyectos que afecten a agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, industria, minería, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo y planes y programas que requieran una evaluación en aplicación de la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, incluidos los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Se regulan las *pautas de concreción de contaminación acústica, lumínica y atmosférica, así como del medio hídrico sometido a la competencia de la Comunidad Autónoma, vertidos y suelos contaminados* (aquel cuyas características han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso y origen humano, en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente, y así haya sido declarado por resolución expresa).

La declaración de un suelo como contaminado *será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad a iniciativa de la Consejería competente en materia de medio ambiente.* Los sujetos obligados a la limpieza y recuperación de los suelos declarados como contaminados deberán presentar un proyecto con las operaciones necesarias para ello, ante la Consejería competente en materia de medio ambiente, para su aprobación. Tras la comprobación de que se han realizado de forma adecuada las operaciones de limpieza y recuperación del suelo contaminado, la Consejería competente en materia de medio ambiente declarará que el mismo ha dejado de estar contaminado. Esta declaración será necesaria para proceder a la cancelación de la nota marginal prevista en el apartado 5 de este artículo.

***Reglamento de Vías Pecuarias de Andalucía.***

***Decreto 155/1998.***

Se aprueba el reglamento para establecer los mecanismos de creación, delimitación, gestión y protección administrativa de las vías pecuarias, definir el ejercicio de los usos compatibles y complementarios con ellas y articular los derechos y obligaciones de aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se entiende por vías pecuarias las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurriendo tradicionalmente el tránsito ganadero, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

Según lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley de Vías Pecuarias, las vías pecuarias podrán ser también destinadas a otros usos compatibles y complementarios, en términos acordes con su naturaleza y fines, dando prioridad al tránsito ganadero y otros usos rurales, e inspirándose en el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural.

Según el artículo 3 del Reglamento, dedicado a configurar la naturaleza jurídica y competencias de la Comunidad Autónoma en esta materia:

*[...] las vías pecuarias, cuyo itinerario discurre por el territorio andaluz, son bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma de Andalucía y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables.*

Las actuaciones que deben señalarse, en el procedimiento previsto por el Reglamento para el deslinde y amojonamiento son:

- A. *La constancia en el Registro de las operaciones efectuadas por medio de nota marginal en los folios de las fincas afectadas por un deslinde.* Así, se dispone en el art. 19.2 que la Delegación Provincial correspondiente pondrá en conocimiento del Registrador, a fin de que por este se practique la *anotación marginal preventiva*, aquellos casos en que los interesados en un expediente de deslinde aporten títulos inscritos en el Registro de la Propiedad sobre terrenos que pudieran resultar incluidos en el dominio público, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 8.5 de la Ley de Vías Pecuarias.

- B. Una vez que se desarrolla el procedimiento, el Reglamento destina parte de su articulado a reflejar los efectos del deslinde. Concretamente, el art. 23 indica que «de conformidad con lo previsto en el artículo 8.3 de la Ley de Vías Pecuarias, la naturaleza demanial de los bienes deslindados prevalecerá sobre las inscripciones del Registro de la Propiedad».

De conformidad con lo previsto en el artículo 8.4 de la Ley de Vías Pecuarias, la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para *rectificar* las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde; dicha resolución será título suficiente para la *inmatriculación de los bienes*, debiendo la Consejería de Medio Ambiente ponerla en conocimiento de la Consejería de Economía y Hacienda. Todo ello sin perjuicio de las acciones que los interesados puedan ejercitar en defensa de sus derechos.

- C. *Amojonamiento. Coordenadas.*

El amojonamiento es el procedimiento administrativo en virtud del cual, una vez aprobado el deslinde, se determinan físicamente los límites de la vía pecuaria y se señalizan con carácter permanente sobre el terreno, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Vías Pecuarias.

Con independencia de lo anterior, como las actuales técnicas topográficas empleadas en el procedimiento de deslinde permiten la determinación de

los límites de las vías pecuarias por coordenadas absolutas, estas coordenadas, en tanto se produce el amojonamiento físico, tendrán en sí la consideración de amojonamiento, dado que garantizan en cualquier momento y circunstancia la perfecta localización sobre el terreno del trazado de la vía pecuaria.

- D. *Clasificación del suelo*. Las vías pecuarias, por las características intrínsecas que les reconoce la Ley de Vías Pecuarias y el presente Reglamento, tendrán la consideración de *suelo no urbanizable de especial protección*. Esta clasificación directamente los sitúa en el nivel de protección más intenso que se contempla por la LOUA.

*Ley de Aguas de Andalucía*

*(9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía)*

La ley prevé la existencia de una cartografía del dominio público hidráulico en la Disposición Adicional Séptima. Además prevé la existencia de dos terrenos especialmente vulnerables y que han de ser protegidos registralmente:

- Servidumbre de protección, en el art. 40 de conformidad con el art. 6.1 de la ley de Aguas.
- Servidumbre de policía, de conformidad con el art. 6.1.b) de la ley de Aguas.

En cuanto a la cartografía, se indica que en el Plan Cartográfico de Andalucía que se apruebe por el Consejo de Gobierno, y sus instrumentos de desarrollo, se



incluirá la elaboración de la cartografía del dominio público hidráulico, que será pública, y sus determinaciones habrán de ser tenidas en cuenta en el proceso de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico, para compatibilizar los usos con el respeto al dominio público hidráulico y a las zonas inundables.

***Ley Forestal de Andalucía***

*(2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía)*

Establece una protección para los montes públicos a efectos urbanísticos, indicando en el art. 27 que «los montes de dominio público tendrán la consideración a efectos urbanísticos de suelo no urbanizable de especial protección».

*A. Deslinde*

A lo largo de la regulación de este procedimiento, se realizan llamadas para que el Registrador de la Propiedad intervenga activamente en la mecánica de deslinde. De ahí la importancia que en este proceso tienen los títulos de dominio inscritos. De forma instantánea, intervendrá el Registro, para, a solicitud de la Administración competente, practicar las anotaciones preventivas que impidan la aparición de un tercero de buena fe protegido por el art. 34 LH.

*El procedimiento es el regulado en el art. 39. Anotación preventiva del deslinde, solo tendrán valor y eficacia en el trámite de apeo aquellos títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad y aquellos*

documentos que acrediten la posesión quieta, pacífica e ininterrumpida durante más de treinta años de los terrenos pretendidos, todo ello sin perjuicio de la excepción prevista en el artículo 23 de esta Ley. Cuando los interesados en el expediente aporten títulos de propiedad inscritos en el Registro de la Propiedad, la Administración competente se dirigirá al Registrador a fin de que practique la anotación preventiva de deslinde, de conformidad con la legislación del Estado en la materia y con los efectos y régimen en ella establecidos.

*También se regula el caso denominado de repoblación impuesta en el art. 99, que define la repoblación impuesta para reparar los daños producidos como consecuencia de las infracciones previstas en la presente Ley, y que deberá realizarse dentro del primer período hábil para la plantación o siembra, a contar desde el día en que la sanción adquiera firmeza en vía administrativa.*

Dicha repoblación se efectuará de acuerdo con un Plan Técnico que garantice el mantenimiento y conservación de las masas creadas. En dicho Plan se establecerán las especies idóneas para la repoblación.

La norma prevé que la constancia registral de dicha repoblación se realice utilizando el asiento al margen (temporal y accesorio) de las fincas afectadas. Se practicará *nota marginal* en el Registro de la Propiedad sobre la finca o fincas afectadas por dicha obligación.

***Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha  
contra los incendios forestales.***

Esta ley sujeta a los titulares de derechos de propiedad, uso y disfrute sobre fincas incluidas en planes de *zonas de influencia forestal o terrenos forestales* a numerosas limitaciones en cuanto a la utilización de caminos, autorización administrativa para la realización de actividades, vertederos de residuos, conducciones eléctricas, llegando incluso a preverse la posibilidad de prohibirse el uso de dichos caminos cuando los factores de riesgo lo aconsejen.

En el caso de que por pérdida de la vegetación a consecuencia de incendio sea necesario proceder a la repoblación de la vegetación, el art. 52 de la ley prevé que:

*La obligación de restaurar las superficies afectadas por incendios forestales y las correspondientes limitaciones de uso y aprovechamiento sobre las mismas serán objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad, sin perjuicio de la correspondiente anotación preventiva, con los efectos que le atribuya la legislación registral del Estado.*

***Decreto 18/2015, de 27 de enero,  
por el que se aprueba el reglamento que regula  
el régimen aplicable a los suelos contaminados***

En este Decreto se recogen los procedimientos a seguir para acordar la declaración de suelo contaminado y su tramitación, que se seguirá contra los titulares registrales de las fincas y finalizará con una resolución administrativa. En el art. 13 del Decreto se indica que Iniciado el procedimiento de declaración del suelo como

contaminado, de conformidad con el artículo 8.2 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, a requerimiento del Ayuntamiento o, en su caso, del órgano autonómico correspondiente, el Registro de la Propiedad expedirá *certificación de dominio y cargas de la finca o fincas registrales dentro de las cuales se halle el suelo que se vaya a declarar como contaminado*. El Registrador o la Registradora de la Propiedad hará constar la expedición de dicha certificación por nota extendida al margen de la última inscripción de dominio, expresando la iniciación del procedimiento y el hecho de haber sido expedida la certificación.

Dicha nota tendrá un plazo de caducidad de cinco años y podrá ser cancelada a instancia del órgano competente que solicitó la inserción.

Cuando con posterioridad a la nota se practique cualquier asiento en el folio registral, se hará constar en la nota de despacho del título correspondiente su contenido.

Si se resuelve desclasificar dicho terreno como contaminado, el art. 36 indica que esta situación del suelo se hará constar igualmente en el Registro, liberándolo así de la clasificación de contaminado. El título para poder cancelar será la resolución firme del órgano autonómico correspondiente y los efectos de esa resolución, los contenidos en el art. 36.

*Artículo 36. Efectos de la desclasificación  
de un suelo como contaminado.*

Una vez firme la resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.3 del Real Decreto 9/2005, de

14 de enero, el Ayuntamiento o, en su caso, el órgano autonómico correspondiente, solicitará la cancelación de la nota marginal de declaración de suelo contaminado al Registrador de la Propiedad, en virtud de certificación administrativa en la que se haga inserción literal de la resolución administrativa de desclasificación del suelo, con expresión de su firmeza en vía administrativa, y en la que se haga constar que el expediente ha sido notificado a todos los titulares registrales.

La cancelación de la nota marginal también podrá ser solicitada por la persona física o jurídica obligada a la descontaminación o propietaria de los terrenos, en virtud de certificación administrativa expedida por el órgano competente, en la que se incorpore la resolución administrativa de desclasificación del suelo.

En caso de que la resolución de desclasificación del suelo como contaminado incluya algún tipo de condicionado sobre los terrenos, dicho condicionado se hará constar expresamente en la certificación que deba ser expedida para la cancelación de la nota marginal, y se inscribirá por el Registrador en la hoja registral de la finca, con motivo del asiento de cancelación de la calificación del suelo como contaminado.

La ley hace referencia a las limitaciones que en sus derechos deben soportar los propietarios de los suelos que hayan sido utilizados para actividades potencialmente contaminantes. Dentro del apartado denominado *Obligaciones de los propietarios de suelos que hayan soportado una actividad potencialmente contaminante del suelo* el artículo 60 se refiere expresamente a las obligaciones registra-

les, y establece que de acuerdo con lo establecido en el artículo 33.2 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, las personas físicas o jurídicas propietarias de las fincas en las que se haya realizado alguna de las *actividades potencialmente contaminantes del suelo* estarán obligadas, con motivo de su transmisión, a declararlo en escritura pública. Este hecho será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad.

También se indica la existencia de cartografía comprendiendo las coordenadas de las parcelas afectadas.

## CONCLUSIONES

1. La preocupación por el medio ambiente, en una sociedad fuertemente alimentada por la conciencia social en un entorno globalizado y en el que las comunicaciones son inmediatas y las ideas viajan a la velocidad de la luz, ha crecido exponencialmente, en los últimos años, a la vista de las numerosas alertas que se han detectado en todos los países del mundo y que no son más que indicadores de una degradación del hábitat, pérdida de especies y desaparición de nuestro entorno tal como lo hemos conocido hace escasamente unas décadas.
2. La defensa de ese medio ambiente, más allá de declaraciones programáticas y con escasa incidencia práctica y aún menos resultados, ha dado un salto hacia la aplicación real de previsiones, respuestas, y sus incumplimientos, revestidos de importantes consecuencias jurídicas, se han introducido en la responsabilidad civil objetiva y en el ámbito penal.

El legislador comunitario (con más de 200 disposiciones en la materia), estatal y autonómico, han multiplicado las normas en las que se prevén actuaciones de distintos poderes públicos y un nivel de protección del medio elevado con cada vez más rigor.

3. En España, los mecanismos utilizados por la ley (entre ellos la demanalización de recursos y de los elementos del medio ambiente más vulnerable) están utilizando la publicidad y las posibilidades técnicas que ofrece el Registro de la Propiedad. Estos recursos registrales, utilizados a nivel estatal y autonómico, se articulan en varias fases:
  - La publicidad exigida por las directivas comunitarias y que se articula en la llamada Información registral asociada, a través de la que cualquier interesado puede acceder y conocer las características urbanísticas, medioambientales y limitaciones del dominio que afecten o puedan afectar a la finca registral.
  - La geolocalización de las fincas a través de la herramienta homologada por la DGRN tras la publicación de la ley 13/2015. Con ella, y visualizando los espacios geográficos afectados, y mediante la técnica de la superposición de capas, el registrador puede dar un salto en la aplicación de los efectos previstos por la ley, evitando las posibles invasiones del dominio público, y el régimen jurídico aplicable a cada finca, en orden a detener la proliferación de transmisiones no autorizadas, construcciones y nuevas edificaciones no permitidas, así como los efectos jurídicos derivados de la

incorporación de la finca en una zona protegida por razón del medio ambiente.

- El recurso a los asientos registrales (notas marginales) fundamentalmente para hacer constar deslindes administrativos, procesos de autorización de licencias, suelos contaminados, aguas, etc.
4. En el momento en que nos encontramos, quedan aún muchos elementos que perfilar y desde el punto de vista de los posibles límites de esa información medioambiental, y notas marginales, o los efectos de las mismas, las normas vigentes hasta ahora se encuentran con una competencia estatal exclusiva (sobre el funcionamiento de los Registros de la Propiedad), y con un ámbito complejo, en el que los principios de prioridad, la legitimación, determinación y especialidad de los derechos que acceden al Registro y necesaria acomodación de todas estas normas al resto del ordenamiento jurídico (publicidad registral conforme a la Ley y Reglamento Hipotecarios) que, a veces, presentan dificultades a la hora de integrar nuevos elementos como la información asociada medioambiental. Sin duda, serán temas que con cada vez más frecuencia serán debatidos en los foros jurídicos y en los próximos años, sin duda, quedarán resueltos a fin de dar respuesta a una demanda social y legislativa que no solo está sirviendo para incrementar la calidad de los servicios registrales sino que va a permitir una evolución interesante convirtiéndolos en una herramienta eficaz (oficina medioambiental, como lo denomina Begoña Longás) contra la degradación del medio ambiente.



# *Índice*



Presentación a cargo del Ilmo. Sr. D. Miguel de Angulo Rodríguez _____	5
 <i>La protección del medio ambiente en el Registro de la Propiedad</i>	
Ilma. Sra. Dña. María Rosario Jiménez Rubio _____	11
Derecho de propiedad. Límites. _____	14
Derecho de propiedad. Concepto. _____	15
<i>Reconocimiento constitucional del derecho de propiedad privada</i> _____	18
<i>La función social de la propiedad delimitará su contenido</i> _____	19
<i>La delimitación de su contenido debe hacerse de acuerdo con las leyes</i> _____	19
<i>Las leyes deben respetar el contenido esencial del derecho de propiedad</i> _____	20
<i>Expropiación del derecho de propiedad</i> _____	20
<i>Diversos estatutos de la propiedad</i> _____	21
El derecho medioambiental _____	25
El artículo 45 de la Constitución Española _____	28
<i>Concepto de medio ambiente</i> _____	31
<i>Reparto competencial</i> _____	32

La protección del medio ambiente como parte de la función social de la propiedad _____	36
<i>Demanialización de recursos naturales</i> _____	36
<i>Control de la contaminación</i> _____	37
<i>Evaluación de impacto ambiental</i> _____	37
<i>Responsabilidad medioambiental</i> _____	38
<i>Regulación de los residuos</i> _____	38
<i>Protección penal</i> _____	38
<i>Participación, información y acceso a la justicia     en materia de medio ambiente</i> _____	39
<i>Acercamiento jurisprudencial al régimen jurídico     de los derechos fundamentales</i> _____	42
<i>Contenido, concepto y alcance del art. 45 CE</i> _____	49
<i>Petrificación de la interpretación de la norma</i> _____	54
Protección registral del medio ambiente _____	56
Legislación estatal avalando la protección registral del medio ambiente _____	66
<i>Costas</i> _____	66
<i>Montes</i> _____	85
<i>Ley 22/2011, de 28 de julio,     de residuos y suelos contaminados</i> _____	88
<i>Suelos forestales incendiados</i> _____	89
<i>Dominio Público Hidráulico</i> _____	89
<i>Parques Nacionales.</i>	
<i>Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.</i> _____	91
<i>Espacios Naturales protegidos. Ley 42/2007, de 13 de diciembre,     del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.</i> _____	93
<i>Urbanismo</i> _____	97
El concepto de Información Registral Asociada _____	99

Legislación medioambiental en Andalucía y protección registral del medio ambiente _____	106
<i>Normativa aplicable</i> _____	106
<i>Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental</i> _____	107
<i>Reglamento de Vías Pecuarias de Andalucía.</i>	
<i>Decreto 155/1998.</i> _____	109
<i>Ley de Aguas de Andalucía</i>	
<i>(9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía)</i> _____	112
<i>Ley Forestal de Andalucía</i>	
<i>(2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía)</i> _____	113
<i>Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha</i>	
<i>contra los incendios forestales.</i> _____	115
<i>Decreto 18/2015, de 27 de enero,</i>	
<i>por el que se aprueba el reglamento que regula</i>	
<i>el régimen aplicable a los suelos contaminados</i> _____	115
Conclusiones _____	118



CONSEJERÍA DE CONOCIMIENTO,  
INVESTIGACIÓN Y UNIVERSIDAD