



**Congreso Nacional del Medio Ambiente**

Cumbre del Desarrollo Sostenible

**PONENCIA**

## Introducción al medio ambiente, territorio y registro de la propiedad

Ponente: Francisco de Asís Palacios Criado

Cargo: Registrador de la Propiedad

Institución: Andalucía



En la actualidad la protección del medio ambiente ha pasado a un primer plano en una sociedad como la nuestra debido a que después de abordar el proceso de industrialización y urbanización padece la destrucción del medio natural en el campo y la ciudad.

Se trata de colaborar hasta el límite de nuestras posibilidades con el Estado para lograr el establecimiento de modelos de convivencia en los que la sostenibilidad y la justicia social sean columnas fundamentales. Para ello es preciso tener presente tres cuestiones:

1. Un buen número de Estados están incluyendo el DESARROLLO SOSTENIBLE entre sus prioridades por razones de justicia social.
2. La revalorización del principio de la “calidad de vida” frente al “nivel de vida”.
3. Los Estados necesitan de instituciones que garanticen, aseguren los efectos jurídicos de las limitaciones medioambientales.

El medio ambiente ha pasado de ser un bien libre y gratuito sujeto a un abuso permanente a tener la consideración de bien digno de ser tutelado jurídicamente por la constante degradación del mismo.

No obstante, autores como Martín Mateo considera positiva la concienciación social de los problemas del medio ambiente, pero existe el riesgo de que ello no pase de ser una simple moda transitoria que oculte un auténtico entramado de intereses en juego.” A la postre, la adopción o no de soluciones concretas constituirá el objeto de decisiones sociales basadas como siempre en criterios ideológicos o valorativos. Estamos, pues, en presencia de cuestiones de índole necesariamente política o que puede aparecer enmascarado en otro tipo de consideraciones.”

También es necesario que abordemos el tema con tenacidad, ya que el Derecho ambiental esta en constante evolución, y las normas e instituciones que lo contemplan pueden quedar obsoletas, lo que nos exige una labor de formación continua en todos los ámbitos, pues una de sus características es la transversalidad y presencia en todas las políticas sectoriales .

Y es que el medio ambiente se define jurídicamente como: “El entorno natural merecedor de protección jurídica con la finalidad de transmitirlo a generaciones futuras. El Derecho a su disfrute y el deber de su conservación esta reconocido constitucionalmente como Derecho y deber de sus ciudadanos. Constitucionalmente también se establece la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales y de defender y restaurar el medio ambiente”( ART. 45 .CONST. Y STC 26-6-95).



## 2º LOS FACTORES DESENCADENANTES DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL

Soy consciente de las dificultades, a priori, que puede plantear las relaciones entre medio ambiente y Registro de la Propiedad. Sobre todo, si entendemos el Registro como una Institución de Derecho Privado a cargo de Juristas y la protección del medio ambiente como una cuestión propia de sectores ecologistas y, por tanto, más propia de políticas públicas. Sin embargo, el enorme dinamismo del mundo en el que vivimos aproxima sectores que tradicionalmente estaban separados.

Instituciones que se mantenían al margen de este tipo de necesidades sociales, hoy pueden ser instrumentos idóneos para dar una información veraz, actualizada, ordenada y sistemática de las limitaciones medio-ambientales sobre el territorio. El aumento de información en el tráfico inmobiliario –tanto cuantitativa como cualitativa- y facilitar su acceso contribuye poderosamente a la consolidación de una conciencia ambiental. El Registro de la Propiedad, como veremos, cuenta con recursos humanos, jurídicos y tecnológicos suficientes para introducir progresivamente las limitaciones medio-ambientales que afectan a la finca ayudando con su publicidad a reforzar la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y, por tanto, la PAZ SOCIAL.

Tenemos, por tanto, el deber de utilizar la mejor tecnología existente y destinarla a la protección medio ambiental, pues no vale el desarrollo económico a cualquier precio, sino que el progreso de un país debe estar presidido por el orden, por la SOSTENIBILIDAD. Por ello, cada vez más, los países incluyen entre sus prioridades la protección ambiental, debido, entre otras cosas, a que las nuevas técnicas nos permiten una utilización más racional de los recursos naturales.

Son múltiples los factores de índole práctico que exigen una mayor protección e información medio ambiental en el tráfico jurídico inmobiliario y societario. Entre otros podemos distinguir:

### 1)

Un extraordinario crecimiento demográfico en determinados lugares del planeta en condiciones infrahumanas."Kofi Annan emitió un mensaje con motivo del Día Mundial del Ambiente (5 de junio de 2005) manifestando."Para el 2030 más del 60 % de la población mundial vivirá en zonas urbanas"

Advirtió, que en vista de esta creciente concentración humana en las ciudades y los pueblos, el mundo no alcanzará el objetivo del milenio, a menos que la planificación ambiental se incorpore a todos los aspectos de la gestión urbana ".Propone crear ciudades respetuosas con el medio ambiente.( Ciudades Verdes )



## 2)

Con motivo del Día Internacional del Hábitat el 1 de octubre de 2007 la organización de las NN.UU. nos recuerda que “ Una ciudad justa es una ciudad segura” “...haciendo referencia a la imperiosa necesidad de repensar los procesos de asentamientos espontáneos generados por una ausencia de planificación e intervención estatal para garantizar la realización del Derecho Humano a la Vivienda y Ciudad con Políticas Públicas que promuevan la inclusión y equidad.

## 3)

En materia de prevención de desastres naturales el terremoto de de Ica ( Perú 16 de agosto/07) nos demuestra que los efectos son diferenciados pues los asentamientos populares hechos por la iniciativa de la propia población ante un vacío de acciones estatales para regular el acceso al suelo determinan un mayor riesgo e inseguridad para los pobres urbanos y rurales” y ,por tanto, aumentan la vulnerabilidad.

Hernando de Soto en un artículo publicado en Enero de 2006 denominado ¿Dónde puedo encontrar mi casa ? realiza la siguientes reflexiones:

-Un Terremoto sacudió Pakistán ,dejando un estimado de 73000 muertos.

Cuando un seísmo de similar intensidad removió los Ángeles en 1994 ,murieron 60 personas . ¿Por qué la diferencia?.

Como le gusta decir a los sismólogos: ”los terremotos no matan a la gente ,las casas sí”. Viviendas construidas inadecuadamente , fuera de la ley, ignorando los códigos de construcción.

-Con motivo del huracán Katrina lo primero que hicieron las autoridades para garantizar la paz y asegurar la reconstrucción fue salvar los registros de la propiedad legal de la ciudad , los cuales rápido determinaron quién es dueño de que y dónde , quién debe que y cuanto, quién puede ser reubicado rápido , quién es sujeto de crédito para financiar la reconstrucción, qué propiedad esta tan dañada que va a necesitar ayuda , y cómo dar energía y agua limpia a los pobres...

José Luis González presidente del Colegio de Geólogos con motivo del Congreso Nacional sobre desastres naturales indicó:

“La prevención de los daños por riesgos geológicos debe incorporarse a las actividades constructivas, de planificación urbana y de ordenación del territorio y al diseño de obras e infraestructuras seguras en zonas de riesgo, con la finalidad de evitar víctimas y costes sociales y económicos innecesarios”

Es partidario de...” la elaboración de cartografías de peligrosidad y riesgo, como instrumentos esenciales en la sostenibilidad de la ordenación territorial y urbanística “

Por su parte El Registrador Español y Director del proyecto GEO-BASE, sostuvo que la información ambiental obtenida a través de los registros es una herramienta para la prevención de los desastres naturales



3)

Intensificación de la competencia, lo que implica la necesidad de las grandes empresas de emitir gases contaminantes y residuos tóxicos para aumentar su productividad por las exigencias lógicas de una economía de mercado con un incremento considerable de los suelos contaminados.

4)

Hoy se produce más riqueza, pero también mucho más hombres quieren participar en su distribución. Lo cual dificulta saber exactamente el número de patologías medio ambientales que se están produciendo para mejorar el “nivel de vida” de unos pocos en perjuicio de la” calidad de vida” de todos.

5)

El clima moral de la sociedad ha cambiado radicalmente lo cual es negativo siempre que ello implique una irresponsabilidad y falta de compromiso en temas medio ambientales.

6)

Un mayor número de fincas sujetas a este tipo de limitaciones. El Proyecto (REVERMED, Red verde mediterránea) tiene como objeto desarrollar una Red Verde de más de 10000 Km a través de Portugal, España, Francia e Italia .

A España le corresponden 4538 Km.

En la actualidad se está trabajando por las diferentes administraciones para que la información registral incluya también las Vías Pecuarias.

7)

Agotamiento, sobre todo en las grandes ciudades, del suelo construible debido fundamentalmente a la expansión generalizada del fenómeno inmobiliario, lo que acrecienta el riesgo de construir y celebrar transacciones sobre un suelo de dudosa calidad medio ambiental. Por ejemplo, recalificación urbanística de suelo destinado anteriormente a uso industrial.

8)

Una información medio-ambiental inexistente en el tráfico jurídico inmobiliario y societario.

9)

Consolidación del crédito hipotecario como elemento clave de nuestro sistema económico-financiero.

10)

La falta de CULTURA DEL TERRITORIO. Para Fernando Parra en su trabajo “ La Naturaleza contra el campo” la Cultura del territorio es ante todo tener en cuenta que la tierra tiene memoria, tiene por ende historia, manifiesta el factor tiempo, incluyendo las pasadas actividades humanas sobre ese territorio. Hay que incorporar, en suma, el



pasado al proyectar el futuro para tener una justa proporción de las intervenciones del presente que la tecnocracia suele olvidar.

Para este autor la falta de cultura del territorio es la principal responsable de los desequilibrios actuales.

Un ejemplo, sería la inmensa mayoría de urbanizaciones modernas, situadas en el interior de intrincados pinares y jarales .Prueba de ello es que en los incendios forestales dichas urbanizaciones( que normalmente son evacuadas) se ven afectadas 300 veces más que los pueblos originales.

Hay por tanto que reivindicar una verdadera cultura del territorio que unifique saberes dispersos en geografía, cartografía, Derecho, planificación territorial, urbanismo, Ecología...para utilizarlos siempre en beneficio del USUARIO.

11)

La necesidad de una mayor EDUCACIÓN AMBIENTAL. Pero ¿Que es la Educación Ambiental ?

El 5 de junio Día Internacional del Medio Ambiente se recordó que en el Congreso Internacional de Educación y Formación sobre el Medio Ambiente de Moscú (Naciones Unidas, 1987), se propone la definición de EDUCACIÓN AMBIENTAL como “un proceso permanente en el cual los individuos y las comunidades adquieren conciencia de su medio y aprenden los conocimientos, los valores, las destrezas, la experiencia y también la determinación que les capacite para actuar, individual y colectivamente en la resolución de los problemas ambientales presentes y futuros ” .

Según manifiestan autores como Martínez Calcerrada,” tradicionalmente los bienes ambientales han sido considerados como cosas comunes y, por consiguiente, gratuitas, lo que ha provocado, tanto en los productores como en los consumidores un ilimitado y desordenado uso de los mismos, que ha dado lugar a alteraciones externas determinantes de la crisis ambiental”.

En este proceso, entiendo, estamos inmersos todos los Registradores sin excepción en la búsqueda de una mejor y mayor preparación para que los bienes e instrumentos de nuestra civilización sean más beneficiosos personal y socialmente.

A esta idea responden las conclusiones, recomendaciones... de los diferentes eventos celebrados hasta la fecha .Se hace en ellos una apuesta clara por utilizar los instrumentos de que disponemos para MEJORAR no solo LA CULTURA REGISTRAL sino también LA CULTURA DEL TERRITORIO .

Entre dichos Congresos, Seminarios, Eventos conviene destacar:

Congreso Internacional de Derecho Registral Fortaleza ( Brasil ) organizado por el CINDER, Congreso Nacional de Registradores en España (Granada),y los Seminarios sobre los Principios Organizativos de la Oficina Registral del Siglo XXI en Antigua (Guatemala) y sobre la lucha contra la informalidad en Santa Cruz de la Sierra( Bolivia) a



cuyo contenido aludiremos en la presente ponencia organizados en Latinoamérica conjuntamente por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Colegio de Registradores de España.

Igualmente se tratará este tema en el próximo Seminario en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) que se titula: “Formas de Propiedad y su Registro. Las Tierras Indígenas y Recursos Naturales”.

Son varias las actividades desplegadas últimamente por el Colegio de Registradores de España como son:

1) La participación activa en la Directiva Inspire de la Unión Europea promulgada el 25 de abril de 2007, que tiene por finalidad establecer un marco jurídico para la armonización de los sistemas de información geográfica a nivel de todos los países de la Unión Europea para compartir y trabajar con los datos e información, entre los que se encuentran los aspectos jurídicos del territorio, en lo que son fundamentales los Registros de la Propiedad.

La Directiva facilita las políticas de integración de los aspectos ambientales cartografiados sobre el territorio, teniendo en cuenta su realidad y distribución jurídica en las fincas registrales.

2) Forma parte desde verano de 2007 de la Infraestructura de Datos Espaciales (territoriales) de España (IDEE) dirigida a desarrollar las bases de datos geográficos y territoriales, con la contribución de los distintos servicios o institutos competentes en cartografía e información territorial de todas las Comunidades Autónomas.

3) El Decano-Presidente del Colegio de Registradores ha sido designado miembro del Comité Consultivo del Pleno del Consejo Superior Geográfico, creado por Real Decreto de 23 de Noviembre de 2007 por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional que integra los objetivos de la Directiva Inspire.

4) Participación en el proyecto VANE sobre “Valoración de Activos Ambientales de España” el cual tiene como objetivo determinar el valor en Euros de los Activos Ambientales o “capital natural” , que constituyen los distintos ecosistemas que son base de nuestra economía.

Por ejemplo, determinar el valor económico de una playa, bosque, cuenca hidrográfica situados sobre el territorio y en las fincas registrales y con base a la legislación de información ambiental integrarla también en los Registros de la Propiedad.

5) Colabora en la preparación del Reglamento de la Ley de Responsabilidad ambiental de 23 de Octubre de 2007 que transpone al Derecho Español la Directiva Europea de 2004 /35/ en relación a la prevención y reparación de los daños producidos contra el medio ambiente.



6) Participación en la Convención sobre Cambio Climático y Sostenibilidad en España celebrada durante el 6 al 8 de febrero de 2008 por José Luis Salazar ,secretario de Medio Ambiente del Colegio de Registradores.

7) Adhesión en materia de Registros Mercantiles ( de Comercio ) al Sistema Europeo de Gestión y Auditoria Ambiental destinado a que las Sociedades tengan un reflejo mínimo de su información ambiental a través Depósito de las Cuentas Anuales.

8) Ofrecer en varias ocasiones la infraestructura que tiene el Colegio de Registradores no sol para la llevanza del Registro de Derechos de Emisión sino también la posibilidad de hacer constar en el de Bienes Muebles los gravámenes que puedan constituirse sobre los Derechos de Emisión regulados por Ley 1/2005 de 9 de marzo.

Por otro parte, la Ministra de Medio Ambiente, Cristina Narbona, destacó el 20 de Noviembre de 2007 en una Conferencia en el Club Siglo XXI (uno de los Foros de mayor prestigio en España) el papel activo de los Registros de la Propiedad en la aplicación de normas ambientales, así como en la aplicación de la nueva ley del Suelo en lo que respecta a la información sobre fincas en las que se han producido incendios forestales u otras incidencias de carácter ambiental.

En el ámbito latinoamericano me gustaría destacar varios trabajos.

-Por un lado, el realizado por Marcelo Merlo Registrador Brasileño el cual mantiene:

“Que las finalidades de las tierras indígenas es la conservación y preservación de los recursos naturales, lo que corrobora los recientes estudios que acaban por elegir al Registro de Inmuebles como órgano natural para reforzar la publicidad ambiental a través de sus libros, otorgando una mejor transparencia y facilidad de acceso de los ciudadanos a ese tipo de información”.

"Por outro lado, uma das finalidades das terras indígenas é a proteção e preservação dos recursos naturais, o que corrobora os recentes estudos que acabaram por eleger o Registro de Imóveis como órgão natural para reforçar a publicidade ambiental que, através de seus livros, outorga maior transparência e facilidade de acessos a todos os cidadãos a essas informações."

-Según la teoría económica que estudia la deforestación en América Latina, al aumentar la seguridad de tenencia en las áreas agrícolas establecidas debería aumentar la productividad, el uso de la mano de obra y la eficacia de las transacciones del mercado de tierras.

Las pruebas empíricas recientes obtenidas en Honduras, el Paraguay y el Brasil han confirmado que con un título de propiedad es más fácil obtener crédito y se invierte más en las explotaciones agrícolas.



Por lo tanto, el fortalecimiento de los derechos de propiedad es un elemento importante de toda estrategia encaminada a fomentarla agricultura intensiva y la generación de empleo.

Y para fortalecer el Derecho de Propiedad es necesario, por tanto, fortalecer la Institución que lo protege como son los Registros de la Propiedad.

-Para Leonardo Calderón Perdomo, Registrador de Cáqueza, Cundinamarca, Colombia, en su trabajo titulado “ Titulación de las Negritudes y Protección ambiental “ realiza las siguientes reflexiones: Dos acontecimientos de trascendental importancia para la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible se han presentado en los últimos años. Uno en el ámbito nacional y otro en el internacional.

**En el nacional, la entrega por parte de la Presidencia de la República, de títulos de propiedad sobre casi 700.000 hectáreas en los departamentos del Cauca, Chocó y Antioquia, a comunidades negras de estas regiones ribereñas de la cuenta pacífica, que las venían ocupando desde tiempos ancestrales.**

Y en el internacional, la celebración de la conferencia internacional del agua y su día, organizando en París por la ONU.

Ambos eventos tienen relación directa con las **funciones Notarial y Registral** frente a la protección del medio ambiente, por gozar el Notario de la facultad con el consentimiento de los otorgantes de incorporar en las escrituras públicas, de cláusulas que permitan dar a conocer los contenidos medio ambientales de los terrenos que se incorporen a las transacciones ante él realizados, y el Registrador por ejercer el control legal frente a los documentos que se presenten para su inscripción, debiendo impedir el registro de aquellos que contengan actos que vulneren o amenacen el medio ambiente y su biodiversidad.

Pero toda esta naturaleza fantástica se encuentra en peligro **por procesos de desarrollo que dependen de prácticas que implican deforestación y degradación de los ecosistemas. Por ello, la titulación de estos territorios a grupos étnicos con identidades culturales propias que los ocupan desde épocas ancestrales es garantía de vida, por su forma particular de poseer la tierra y de explotarla y su empeño comunitario en conservar su biodiversidad, compromiso que esta contemplado en nuestra legislación agraria y que debe quedar plasmado en forma expresa en las inscripciones registrales de la propiedad inmueble, como limitaciones al dominio de la propiedad**

-Servidumbre ecológica es el acuerdo legal en el que dos propietarios de bienes inmuebles planifican el tipo e intensidad de uso futuro que puede dársele a una de las dos propiedades con el fin de preservar los atributos naturales, las bellezas escénicas o los aspectos históricos, arquitectónicos, arqueológicos o culturales de ese bien inmueble. El contrato que crea una servidumbre ecológica se inscribe, como derecho real que es, en el Registro de la Propiedad. En Costa Rica estos contratos están amparados al marco legal de las servidumbres prediales definidas por los artículos 370 y ss. de nuestro Código Civil.



Con base en lo anterior, en 1992 en Costa Rica se analizó por primera vez en América Latina la posibilidad de crear servidumbres ecológicas y se concluyó que con base en la legislación y jurisprudencia civil existente eso era viable. En forma inmediata se procedió a la creación de la primera servidumbre ecológica en la región, la cual fue debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad. Ese primer contrato fue creado por el trabajo del Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (Cedarena), que contó con la iniciativa y apoyo de la organización estadounidense The Nature Conservancy (TNC)<sup>1</sup>. Actualmente, más de 50 contratos de servidumbres ecológicas han sido creados a nivel nacional y se han realizado diversos estudios y publicaciones sobre el tema<sup>2</sup>.

A partir de 1995 se han venido dando esfuerzos similares en los demás países de América Latina y el Caribe por parte de organizaciones privadas ambientalistas que han contado con el apoyo de TNC y Cedarena. Ello ha traído como resultado la protección de áreas naturales privadas por medio de servidumbres ecológicas por primera vez en México (1998), Guatemala (1998), Ecuador (1999), Paraguay (2000) y Belice (2001). Para este año se espera la creación de otras, por primera vez, en Chile, Honduras, Bolivia y Colombia.

Las características principales de las servidumbres ecológicas son:

- Su constitución es voluntaria, o sea, se constituyen cuando el dueño de la propiedad lo desea ya que son un contrato privado en el cual la voluntad de aquél es libre.
- Tienen gran flexibilidad, pues permiten alcanzar diversos fines perseguidos por el dueño de una propiedad (prohibir cortar árboles, permitir la construcción de una cabina, hacer un sendero, etcétera). Igualmente son flexibles para ser diseñadas con base en las características físicas de cada propiedad. Como cada propiedad es diferente y cada dueño tiene intereses diferentes, cada servidumbre ecológica es también diferente.
- Generalmente se constituyen a perpetuidad pero también pueden hacerse por tiempo definido. La creación a perpetuidad las hace muy atractivas para muchos propietarios porque les da la seguridad de que su actual esfuerzo de protección (por ejemplo, de un bosque) será continuado

De todo ello se desprende que el Registro se está convirtiendo con paso lento, firme y seguro en un CENTRO DE INFORMACIÓN DE DATOS, no solo jurídicos sino también urbanísticos y medio ambientales que afecten a las fincas, mediante la creación de unas bases gráficas que permitan su correcta ubicación e identificación.”

Por estas razones, entiendo, hoy más que nunca se hace necesario, a través de la adecuada utilización de la tecnología y el fortalecimiento de la institución registral de nuestros respectivos países obtener la suficiente convicción política para que se realicen las modificaciones legislativas oportunas y así ofrecer al USUARIO un alto nivel de información sobre la situación física y jurídica de la finca que pretende adquirir, pues sería una irresponsabilidad admitirlas en el tráfico jurídico inmobiliario sin un conocimiento exacto de su situación medio-ambiental. La información registral debe ampliar su ámbito al “ESTADO DE SALUD” de la finca.