

# PROTECCIÓN DE LOS BIENES JURÍDICOS GLOBALES, EL REGISTRO Y EL MEDIO AMBIENTE

Belén MADRAZO MELÉNDEZ\*

## Resumen

*El trabajo expone las actividades desempeñadas desde el Colegio de Registradores que, desde el Proyecto GeoBase web, y mediante bases gráficas, ha dibujado el territorio español asociando a éste distintas capas de valiosa información medioambiental. En determinadas categorías de información ambiental como suelos contaminados o eficiencia energética de los inmuebles se explican las aportaciones registrales. En este sentido, se detalla el importante papel que el Registro puede desempeñar a la hora de convertir los recursos naturales en sujetos a los que el Registro de la Propiedad, mediante la publicidad formal, les permita expresar cuáles son sus características y limitaciones, así como el papel fundamental que este puede tener a la hora de reforzar el estatus jurídico del agricultor; entre otras cuestiones.*

## Palabras clave

*Registro, medio ambiente, estatus jurídico del agricultor, bases gráficas.*

## Keywords

*Registry, environment, legal status of farmers, graphic data bases.*

SUMARIO: I. Introducción; II. Actividades del Colegio de Registradores en defensa del medio ambiente; 1. Protección registral de los recursos naturales; 2. Identificación de los suelos para su posterior recuperación; 3. Eficiencia energética aplicable a los edificios; 4. El suelo rústico como fuente de nuestros recursos naturales; v. Puesta en valor de los servicios ambientales de nuestros suelos. Efecto sumidero. III. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

**H**ASTA hace poco más de 30 años, el escenario en materia de medio ambiente era básicamente local. La política ambiental no aspiraba a entrar en el corazón

---

\* Registradora de la Propiedad. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Directora del Servicio Registral de Protección de los Consumidores y Usuarios de Medio Ambiente.

del núcleo duro del sistema productivo, sino que, sencillamente, se limitaba a paliar los efectos no deseados de este. Hoy, conceptos como la «sostenibilidad» o la «ecología» aparecen incorporados a otras disciplinas, y van más allá de lo puramente medioambiental.

Uno de los indicadores más relevantes a la hora de analizar el concepto de sostenibilidad es la huella ecológica.

Entendemos por huella ecológica la cantidad de terreno que necesita una sociedad para producir los elementos que consume y para reciclar los residuos que genera. Se produce un déficit ecológico si un determinado territorio consume más productos de los que genera.

No podemos olvidar que la especie humana es la única que genera desechos no biodegradables y que, por tanto, pueden permanecer en el planeta más tiempo que la persona que los ha generado. Con el cálculo que se va realizando de esa huella ecológica, pudo constatarse a finales de los setenta que los recursos que se consumían equivalían a la capacidad total del planeta.

En Estados Unidos, la huella ecológica supera diez veces la unidad, por lo que el país, se ve obligado a utilizar recursos exteriores. Lo mismo está ocurriendo con Japón y con China.

De ahí la necesidad de que todos los agentes concierten actuaciones en pro de la tan anhelada sostenibilidad.

En España, un estudio del MARM del año 2007 (en la actualidad continúa siendo el último estudio vigente) explicaba que el territorio productivo por cada habitante es de 2,4 Ha y la huella ecológica, es decir, lo que realmente consume cada español, de 6,4 Ha por persona. Se ha producido un déficit, según el cual se necesitarían tres países como España para mantener el consumo de sus ciudadanos.

Si a lo expuesto añadimos el dato incuestionable del crecimiento de la población mundial, debemos concluir en la necesidad de reflexionar sobre nuestra manera de producir, consumir, reciclar y eliminar los recursos biológicos para conseguir un crecimiento inteligente a partir de una mejora en la gestión de nuestros recursos naturales.

La contaminación depende de las decisiones que sobre ella se adopten. No es una fuerza indómita de la naturaleza, si bien existen factores naturales que con independencia de la actividad humana contribuyen a propagar la contaminación, como las condiciones atmosféricas, viento, avenidas de aguas o estiajes. Los elementos contaminantes proceden de instalaciones y actuaciones debidas a decisiones humanas. La contaminación no tiene su origen en la naturaleza y sus recursos, sino en la tecnología que la sociedad ha desarrollado para explotar estos y dominar el medio natural.

Ello origina una difícil dicotomía, porque no podemos olvidar que el progreso en distintos sectores (alimentario, energético, sanitario, transportes) pasa por el desarrollo tecnológico. La contaminación está y debe seguir estando bajo el dominio de las decisiones humanas.

Desgraciadamente, la contaminación alcanza dimensiones planetarias. El desafío de su control debe, consecuentemente, ser resuelto vía cooperación entre los Estados. Existe ya, sin perjuicio de ser fuente de permanente estudio, una legislación medioambiental conformada por la legislación de diferentes sectores: aguas, atmósfera, residuos que señalan los niveles de contaminación permitida.

## II. ACTIVIDADES DEL COLEGIO DE REGISTRADORES EN LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE

Situado el problema, paso a relatarles el trabajo realizado desde el Colegio de Registradores y desde nuestros registros y, en segundo lugar, algunas iniciativas que hemos puesto en marcha.

Tal y como ha manifestado el Colegio de Registradores a través del Editorial del número 60 de su revista, la institución registral es un instrumento jurídico imprescindible para la Administración, con capacidad para defender y proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

Tres son fundamentalmente los elementos de la naturaleza que sufren los impactos medioambientales: el agua, la atmósfera y el suelo. Alguno de estos, como el suelo, nos resulta especialmente cercano, pues trabajamos con él a diario.

### 1. PROTECCIÓN REGISTRAL DE LOS RECURSOS NATURALES

Hace más de diez años, tras la reforma del artículo 9 de la Ley Hipotecaria, según el cual «Los registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de las bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente», empezamos a dibujar el territorio incorporando a nuestras fincas registrales una base gráfica.

Hoy, una buena parte del territorio inscrito tiene una imagen gráfica. Sobre ella hemos podido incorporar toda una serie de informaciones de carácter medioambiental. A los profanos les resultará sencillo visualizar mentalmente en el mapa de nuestras fincas registrales distintas capas de características medioambientales impresas en papel transparente. Al encontrarse éstas superpuestas en el mapa geográfico del territorio inscrito, es posible visualizar todas y cada una de las incidencias y limitaciones medioambientales que acompañan a las fincas. En todos los casos, se trata de información elaborada por los agentes adecuados (ingenieros, biólogos, topógrafos...).

La tarea no ha sido fácil: en primer lugar, por la naturaleza de la información; en segundo lugar, porque en esta materia las competencias están transferidas a las comunidades autónomas, por lo que la información se halla dispersa por todo el territorio español y su grado de desarrollo varía.

En la actualidad, hemos incorporado el dominio público terrestre, y estamos trabajando con el dominio público hidráulico, lo que va a permitir el respeto a las servidumbres de interés general que conllevan todos los cauces de dominio público en una franja de cinco metros, cumpliendo de este modo, con la exigencia contenida en el Real Decreto-ley 8/2011. El resultado de dicha incorporación impedirá, además de la invasión de dichas franjas, la localización de los verdaderos propietarios de las fincas, que disfrutaban de un aprovechamiento de agua, algo que hasta este momento a la administración pública le resultaba muy difícil.

El reciente Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, bajo la rúbrica «Seguridad jurídica en materia inmobiliaria», al referirse a los requisitos para la inscripción de las obras nuevas antiguas, exige que *el registrador califique que el suelo no tiene carácter demanial, ni está afectado por servidumbre de uso público general.*

Esta labor no sería posible sin bases gráficas incorporadas a las fincas registrales. Mediante la incorporación a nuestro proyecto de información gráfica del dominio público del territorio español –costas, ríos, montes, bosques–, proporcionaremos a estos una protección frente a posibles invasiones.

En el tema de los montes y las vías pecuarias, hay un gran trabajo realizado. Una parte importante de los montes y vías pecuarias están en nuestras bases registrales. Son el resultado de convenios celebrados entre los departamentos de medio ambiente de las comunidades autónomas y los distintos Decanatos del Colegio de Registradores, quedan lógicamente, pendientes de incorporar a nuestras bases gráficas registrales, todos aquellos que no han sido objeto de deslinde por parte de la Administración, pero incluso en alguno de estos casos hemos estudiado la idea de trasladar la proyección de la figura geográfica de los montes o vías pecuarias al mapa de nuestras fincas registrales, aunque sea de forma provisional y establecer después un margen de tolerancia. De modo que cuando se trate de constatar en el Registro una finca o un exceso de superficie de una finca que se encuentre dentro del margen de tolerancia de esa forma geográfica proyectada, pudiéramos establecer una comunicación con la administración competente, evitando la invasión del dominio público proyectado y protegiendo el mismo.

El proyecto Geo Base web, dirigido desde el Colegio de Registradores, es una sólida base y su desarrollo permanente originará extraordinarios resultados en el campo medioambiental. Se están incorporando al proyecto otros tipos de información, como constancia de ZEPAs (Zonas de Especial Protección para las Aves), LICs (Lugares de Interés Comunitario), zonas inundables, mapas de ruidos, contaminaciones acústicas, lumínicas, nivel de contaminación en CO<sub>2</sub>...

Nuestros espacios protegidos son superiores al promedio de los espacios europeos.

La Red Natura 2000 afecta al 28% de territorio español (aproximadamente unas 14 millones de hectáreas, de las cuales el 25% es superficie agraria útil). En ellas hay 561 ZEPAs (Zonas de Especial Protección para las Aves) y 1.381 LICs (Lugares de Interés Comunitario). El territorio que recibe mayor protección es el que está situado por encima de los 1.500 metros de altitud. Contamos, además, con 38 reservas de la biosfera, tan sólo por detrás de USA con 47 y la Federación Rusa, con 39. España cuenta con una riqueza paisajística notable que aglutina 1.262 unidades de paisaje situadas en su inmensa mayoría en gran parte de las zonas rurales.

La declaración de un espacio protegido es un paso más en la gestión del territorio como espacio ambiental, y de ahí los convenios existentes en el Colegio Nacional de Registradores y los departamentos de medio ambiente de las distintas comunidades autónomas para conseguir que esas capas de información ambiental se constaten en los registros, de modo que la nota simple informativa de una finca proporcione, además de la información jurídica, la información medioambiental asociada.

Debemos desdeñar la pacata lectura realizada desde muchos sectores de que ello implique una pérdida de oportunidades. El problema ambiental, solo tendrá solución cuando se reconozca la naturaleza territorial y no personal de los recursos naturales.

Entiendo que pueda ser fácil pensar que estamos en presencia de una información más propia del Derecho Administrativo y, por tanto, dentro de la órbita del Derecho Privado. Sin embargo, nadie desconoce que la materia medioambiental tiene carácter multidisciplinar y que la orientación ecológica del derecho nos exige trabajar con todas las ramas del mismo.

Nuestra superficie inscrita necesita publicitar todas sus limitaciones legales. Tanto las jurídicas, derivadas de la voluntad de los hombres, como aquellas que, por estar implícitas en el destino natural del suelo, necesitan de un instrumento, el Registro, que las publicite. Aspiramos a defender nuestros recursos naturales para convertirlos, a través de la información medioambiental, en sujetos a los que el Registro de la Propiedad, mediante la publicidad formal, les permita expresar cuáles son sus características y limitaciones.

El Registro como institución debe servir públicamente y de forma intertemporal a lo largo de las diferentes etapas por las que atraviesa la economía de la propiedad. Es una institución que permite, con carácter de permanencia en el tiempo, garantizar el derecho de la propiedad, sea éste de carácter individual o social.

## 2. IDENTIFICACIÓN DE LOS SUELOS CONTAMINADOS PARA SU POSTERIOR RECUPERACIÓN

En algunas categorías de la información medioambiental, como por ejemplo los suelos contaminados, nuestro colectivo ha tenido y tiene un papel activo. El Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, en su artículo 8, se refería a «La necesidad de hacer constar en el folio de la finca registral, la resolución administrativa que declare un suelo como contaminado». Actualmente, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados contempla, en el artículo 34, la misma necesidad. Recordemos que la Ley 27/2006, de 18 de julio, en el artículo 2, considera a «*los registradores de la propiedad como autoridades públicas obligadas a proporcionar la información medioambiental*».

Precisamente, con esta información medioambiental, que ya proclamaba el Convenio de Aarhus, es con la que podemos seguir ayudando a la Administración Pública.

Me permito comentarles una experiencia sondeo realizada en mi Comunidad Autónoma: La Comunidad Autónoma aragonesa.

Como todos ustedes sabrán, en el Registro Mercantil español se inscriben todas las empresas que realizan una actividad mercantil en cualquier sector del tejido empresarial. La inscripción en dicho Registro es constitutiva. Uno de los principales elementos definitorios de las empresas es el objeto mercantil sujeto a rigurosa calificación registral, es decir, la definición de aquella actividad a la que van a dedicarse: fabricación de refrescos, carburantes, depuración de aguas, pinturas, industria farmacéutica, explotaciones agropecuarias, curtidos y pieles, industria química, extracción de áridos, refinerías, gasolineras, fabricantes de coches... y un largo etcétera.

El citado Real Decreto de Suelos Contaminados de 2005 incorpora en su anexo una serie de actividades identificadas por su CNAE (Código Nacional de Actividades Económicas), cuyo desarrollo, por parte del empresario, conllevaría, en principio, el ejercicio de una actividad contaminante para el suelo (deshidratadoras de alfalfa, productoras de barnices, petroleras...)

A través del Departamento de Estadística del Colegio de Registradores, comprobé cuántas, de las aproximadamente 23.000 empresas aragonesas que depositaron cuentas anuales del ejercicio 2010, relativas a su actividad mercantil, tenían en su objeto social alguna de las actividades tipificadas en el Real Decreto como potencialmente contaminantes.

Conseguí aislar con ese objeto unas 7.000 empresas. De las mismas, desprecié el 50%: aquellas que estuvieran inactivas, en procedimiento concursal o de disolución o que, por tener varios objetos sociales, ese en concreto no se estuviera realizando.

Con esas 3.500 empresas seleccionadas me dirigí al Departamento de Suelos Contaminados de la Consejería de Aragón, para comprobar cuántos expedientes tenían de empresas cuya actividad fuese contaminante. El resultado: 900 expedientes aproximadamente. ¿Y adivinan cuántos de esos expedientes habían cumplido con el Real Decreto, dando traslado a los correspondientes Registros de la Propiedad? Sólo en menos de 10 casos se había constatado en la finca registral correspondiente el inicio del expediente administrativo o la declaración del suelo como contaminado.

Las soluciones pasan por la colaboración entre los Registros y la Administración.

Las comunidades autónomas deben obligatoriamente llevar un inventario de suelos contaminados, remitirlo al Ministerio de Medio Ambiente y a su vez éste remitirlo a Europa. A día de hoy, sin embargo, el Ministerio sigue esperando alguno de esos inventarios. ¿Por qué no establecer una conexión entre los Registros Mercantiles y las Consejerías de Medio Ambiente, intercambiando datos, constataando esa información, y ayudándoles en la confección del inventario de suelos contaminados?

El Registro, coordinado con la Administración, puede realizar una *función proactiva*, estimulando e informando a las sociedades mercantiles de la legislación ambiental que les resulta aplicable por el sector concreto de actividad que realizan. Además, puede desarrollar un innegable papel al servicio de las administraciones, que son las que deberán ejercer el control, exigiendo, por ejemplo, para determinados actos de las empresas, como los depósitos contables, algún tipo de auditoría medioambiental especial. O, sencillamente, la acreditación del oportuno expediente visado por la autoridad administrativa pertinente que determine que la empresa cumple con las normas técnicas en materia medioambiental.

Sería aconsejable que ni siquiera fuese la empresa la que acreditara el cumplimiento de las normas mínimas, y que pudiera establecerse un sistema por el que los Registros Mercantiles, en conexión con las administraciones oportunas, pudiesen en cada caso dar publicidad del cumplimiento de los trámites realizados por parte de las empresas y que, en el caso de no hacerlo, motivase algún tipo de cierre registral. Esta idea facilitaría al empresario que cumple y que no necesitaría acreditar ante otra instancia el cumplimiento de la normativa aplicable, a la vez que entronca con la reivindicación de la ventanilla única y con los sellos de calidad medioambiental.

El Registro puede ser el instrumento que, partiendo de la calificación del objeto social, traslade el mismo a la Administración competente cuando sea necesario por el sector concreto de actividad, y que publicite el cumplimiento de los trámites por parte del empresario, realizando un servicio a la Administración, al empresario y a la sociedad.

Sin embargo, es una realidad, que la contaminación no sólo procede de la industria o de las plantas industriales. También, por ejemplo, los procesos de urbanización y concentración, los asentamientos de población plantean problemas muy agudos en lo relativo a la generación y gestión de residuos, y también en relación al consumo de energía.

### 3. EFICIENCIA ENERGÉTICA APLICABLE A LOS EDIFICIOS

Se trata de que sea menos costoso y más sostenible climatizar los edificios y viviendas.

La legislación procede de la Directiva 2002/91/CE. Esta norma se introduce en España en el 2007 a través del Real Decreto 47/3007, de 19 de enero, que regula el procedimiento básico para acreditar el cumplimiento de dichos requisitos en los edificios de nueva construcción.

En línea con lo expuesto y en el plano registral, el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, da una nueva redacción al artículo 20 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto 2/2008, de 20 de junio, determinando que los registradores deberán exigir en la práctica de las inscripciones registrales de obra nueva un nuevo requisito administrativo: El certificado de eficiencia energética.

Queda, sin embargo, sin trasponer, la parte de la directiva que se refería a los requisitos de eficiencia energética que deberán cumplir los edificios existentes. En el año 2009 se tramitó un proyecto de ley que finalmente no vio la luz. En estos momentos comienza la tramitación de un nuevo proyecto relativo a los requisitos que deberán cumplir los edificios existentes. La norma actualmente en proyecto se aplicaría a los supuestos de venta o alquiler de edificios y los elementos independientes de los edificios (viviendas), obligando a los propietarios de los edificios o viviendas a tener disponibles para el comprador o inquilino el certificado de eficiencia energética. Se baraja que la validez de dicho certificado sea de 10 años.

El proyecto contempla en su articulado el control que deberá exigir el registrador de la propiedad al practicar la inscripción de la compraventa o arrendamiento en los libros del registro.

Se trata de que en el futuro cada vivienda tenga asociada una información sobre su eficiencia en relación al consumo energético. Al realizarse la calificación de eficiencia energética, cada vivienda analizada recibe así mismo una serie de recomendaciones de mejora, que le permitirá aumentar de nivel en la escala de eficiencia energética.

Esta exigencia que llega desde Europa se pretende que esté en marcha el 1 de enero de 2013. Una vez que el proceso legislativo concluya el Registro de la Propiedad constituirá el soporte útil para dar transparencia a estos requisitos de modo que consumidores y usuarios puedan comparar las prestaciones en relación con el consumo eficiente de cada vivienda.

### 4. PROTECCIÓN DEL SUELO RÚSTICO COMO FUENTE DE NUESTROS RECURSOS NATURALES

En España el medio rural tiene gran importancia en la configuración del territorio español, ya que ocupa más de las dos terceras partes del territorio. De los 504.753 Km, el 85,4% (426.353 Km) son considerados áreas rurales. Sin embargo, el medio rural integra solo al 20% de la población y va perdiendo peso respecto al total de la población española. Siendo sus ingresos cada vez menores, en el año 2009 la renta agraria española disminuyó un 5,5% respecto al ejercicio anterior. Pese a estos datos, no podemos desconocer que, como dice el preámbulo de la Ley de Desarrollo Rural Sostenible, *en este inmenso territorio se encuentran la totalidad de nuestros recursos naturales y una parte significativa de nuestro patri-*

*monio cultural*. Además, la agricultura está vinculada a la capacidad de un país para abastecer de alimentos a la población doméstica; cualquier cosa que obstruya esta capacidad debe considerarse indeseable.

En la actualidad, la sociedad europea se enfrenta a nuevos desafíos económicos, sociales y medioambientales, que la Comisión Europea ha tratado de abordar a través de la Estrategia Europea de 2020.

La agricultura ocupa un lugar destacado en los desafíos actuales. La política agraria comunitaria constituye un instrumento útil para que Europa avance por el camino de un crecimiento ecológico inteligente y sostenible.

Debemos trabajar para conseguir una agricultura que respete el medio ambiente, garantice el suministro de alimentos de calidad, reduzca su contribución al calentamiento global y mantenga la biodiversidad, los recursos hídricos, etc.

La escasez del suelo y el aumento de la población son factores que concurren en la creciente necesidad de ordenar el territorio para evitar que se destinen a actividades superfluas suelos que deberían mantenerse en su esfera normal de producción de alimentos, para la creación de espacios naturales, o como destinos forestales y ganaderos.

Hoy, la lucha entre el suelo natural o agrario y el suelo urbano, industrial y turístico, supone una serie de usos contradictorios en los que generalmente salen perdiendo los elementos naturales. Hemos visto como en ocasiones, el progreso se basa en una dominación de la tecnosfera sobre la biosfera y que se da preferencia al conjunto urbano industrial sobre el suelo rural, al que se considera como un espacio residual y de menor valor.

El problema se agrava en el suelo cercano a las grandes ciudades o situado junto a fáciles vías de comunicación, conocido como *suelo periurbano*. Este suelo no está destinado a los agricultores, sino a los inversores que saben que, con un poco de tiempo, su valor se multiplicará sin otro mérito que el de la paciencia.

Esto es, precisamente, lo que debemos evitar, sometiendo el territorio a una debida planificación mediante ordenaciones racionales y normas que se plasmen en leyes que impidan que las tierras más fértiles corran peligro cuando concurren:

- Demanda de suelos
- Acumulación de personas
- Acumulación de capital.

Otro factor que impulsa la ordenación del territorio es la idea de una *propiedad sometida* a determinaciones encaminadas a su *utilización más racional*, no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde el social.

Dicha ordenación ha de contar con los instrumentos jurídicos necesarios para optimizar la utilización de las clases de suelo, ya sea para cultivo, edificación o defensa del medio ambiente. Toda ordenación resulta justificada cuando prima el bien común sobre los intereses particulares.

Hoy se producen alimentos suficientes para dar de comer en condiciones a todos los habitantes de la tierra, pero hay cerca de 1.000 millones subalimentados. Dentro de 30 años, la población de la tierra será de 9.000 millones de personas y la mayor parte de los estudiosos piensa que es posible alimentar adecuadamente a esas personas sin necesidad de acudir a una revolución tecnocientífica de la mano de los organismos genéticos modificados.

En España, la superficie del suelo cultivable desaparecida en el proceso urbanizador y las infraestructuras exige una reflexión sobre las medidas de futuro que deberán adoptarse, medidas que, de no abordarse pueden complicar aun más la cuestión agraria y alimentaria. Podría resultar interesante establecer legalmente una nueva categoría de indivisibilidad de la finca de acuerdo con la superficie de la misma y la tipología de su cultivo.

La desgraciada recesión económica mundial perjudica enormemente al desarrollo rural, ya que la escasa inversión pública restringe las inversiones conducentes a la diversificación y multifuncionalidad que la agricultura y los agricultores precisan para su subsistencia.

Se imponen a la agricultura importantes deberes, al tiempo que se la excluye de las posibles ventajas económicas que puede comportar la protección al medio ambiente.

Por ejemplo, los derechos a emitir gases asignados a determinadas industrias energéticas, de materiales férreos, de minerales, de pastas de papel y de cartón, los cuales, si se rebajan las emisiones, se pueden transmitir a cambio de un precio en el mercado español. Pero a la agricultura no se le asignan estos derechos aunque contribuya a reducir las emisiones.

El Banco Mundial, en su informe de 2008, recomendaba la implantación de créditos o derechos de emisión a favor de los agricultores a cambio de la captura del carbono de los suelos mediante el empleo de biocombustibles verdes y la reforestación de tierras agrícolas. Sin embargo, la reforma Europea de 2009, aunque se ocupa de las energías renovables y del cambio climático, no ha recogido tan acertada recomendación.

Una de las características principales de la política agraria comunitaria (PAC) es la importancia que se le concede al medio ambiente como uno de los principales argumentos para justificar el apoyo a la agricultura europea.

Los objetivos medioambientales consisten en fomentar prácticas agrícolas que protejan el medio ambiente y el espacio rural, aumentando la sostenibilidad de los ecosistemas agrarios, previniendo la degradación y contaminación del medio ambiente.

El anterior reglamento comunitario 1782/2003 ya reconoció el efecto medioambiental positivo de los pastos permanentes, por lo que sería aconsejable que, una vez identificados los mismos, se constatare en el Registro su tipología especial para prevenir su transformación masiva en tierras de cultivo.

En definitiva, es una realidad que el sector agrícola ha tenido que hacer frente a una serie de nuevos y exigentes desafíos como el cambio climático, la creciente importancia de la bioenergía, la necesidad de una mejor gestión del agua y una protección más eficaz de la biodiversidad.

En relación con la energía, la Ley 45/2007 en el artículo 24 se refiere a *las energías renovables, contemplando entre ellas la biomasa procedente de la prevención de incendios, la gestión forestal y los residuos agrícolas, ganaderos y forestales.*

En relación con la eficiencia de los recursos hídricos, el artículo 25 de la Ley 45 de desarrollo rural contempla una serie de medidas:

- *La reducción y prevención de la contaminación difusa de aguas subterráneas y superficiales.*
- *Protección de recuperación del dominio público hidráulico.*
- *Cumplimiento de los caudales ecológicos.*
- *Ayuda para la retirada de tierras en regadío o reducción de la dotación en zonas con escasez de agua.*

El Colegio de Registradores, sensible al problema, estudia la posibilidad de constatar en las fincas la existencia de toda la información gráfica relativa a los recursos hídricos. Así, por ejemplo, la existencia de una toma de agua o el caudal ecológico del río de que se abastece dicha toma de agua, la presencia de aguas subterráneas, la proximidad con un acuífero, los humedales, el riesgo de inundabilidad en la zona...

En la misma línea, y desde el punto de vista mercantil, si tenemos identificados los objetos sociales de las empresas (es decir, las actividades a las que se dedican) sabremos cuáles de ellas deben verter agua para su desarrollo y, por tanto, cuáles de ellas deberían cumplir una serie de requisitos medioambientales.

Hemos trabajado con el Ministerio de Agricultura y cuentan con nuestra colaboración. Integramos un grupo de estudio compuesto por profesionales especializados en Derecho Agrario y miembros del Comité Agrario de Derecho Europeo. El Colegio de Registradores de España es, desde abril de 2011, miembro observador de dicho Comité. No podemos olvidar que los pagos únicos, los llamados derechos de la PAC, constituyen un crédito del agricultor contra la Administración y que, precisamente en la futura reforma de 2014, hay 1.500 millones que se satisfarán con arreglo a prácticas medioambientales, la llamada «política verde».

Si se debe proteger el suelo rústico es para que el empresario agrícola obtenga de él los frutos o productos destinados al sustento de la humanidad. Ello no quiere decir que toda la tierra rústica deba ser cultivable. A veces se cometen exageraciones, incluso sanciones pecuniarias y expropiaciones por considerar insuficientemente cultivadas tierras que en realidad no eran rentables.

La economía agraria ha hecho cambiar el ritmo a la agricultura empresarial. Debe procurarse seleccionar las explotaciones primando las que sean productivas y estableciendo el abandono de la explotación de las tierras en los casos en que no lo sean, pudiéndose dedicar a pastos, bosques o a la mera conservación del hábitat humano y de los recursos ambientales.

Además de la conservación de las tierras y las fincas, la defensa del suelo rústico pasa por reforzar el estatus del agricultor como un empresario más, dignificando su figura a través de nuevas fórmulas empresariales, como puede ser la agricultura ecológica, o el aprovechamiento de la biomasa con fines energéticos. Otro tema sería el tratamiento y puesta en producción de algunos montes hasta ahora abandonados, contribuyendo, además, a disminuir el riesgo de incendios forestales...

En definitiva, hay que configurar al empresario agrícola como un agente imprescindible en el desarrollo económico sostenible, en la conservación de la biodiversidad, primándolo con mejores medidas fiscales. Debemos crear una fórmula de constitución de empresa mercantil para el desarrollo de la empresa agraria a la que el Registro Mercantil abra la hoja social correspondiente, de modo que ejerza la tutela y asesoramiento, y obtenga así un estatus jurídico mercantil adecuado, permitiendo al agricultor una mayor negociabilidad de su empresa agraria, empresa cuyo patrimonio está formado, en ocasiones, por algo más que fincas, maquinaria agrícola y animales. Así, también las denominaciones de origen, las marcas, sus propias subvenciones constituyen un conjunto susceptible de formar un patrimonio separado, que debería tener un reflejo en los Registros Mercantiles.

El empresario agrícola es un empresario individual para el que habría que arbitrar un tipo social que le concediera la cobertura suficiente con una adecuada política fiscal traducida en unas estudiadas bonificaciones y subvenciones que garanticen las adecuadas inversiones y que, al ser recogidas en la hoja registral, redundaran

en beneficio de la conservación de la explotación misma. Cuando una explotación, en todo o en parte, se ha formado o completado con intervención oficial y con ayuda directa de fondos, mediante subvenciones o mediante beneficios fiscales, es lógico que, tanto el titular como la propia sociedad, tengan algo que decir.

Si se ha procurado conseguir un beneficio social con la conformación adecuada de mejores estructuras agrarias y se han empleado esfuerzos y fondos públicos, sería insensato que todos los esfuerzos realizados se tornasen en inservibles por causas, por ejemplo, como el mero fallecimiento del titular de la explotación y el fraccionamiento de la misma en lotes para sus hijos. Siguiendo con la adecuada protección del suelo rústico, creo necesario mejorar, revisar y estimular el actual *Derecho de Garantías* para facilitar la obtención de crédito por parte de la agricultura y mejorar así la rentabilidad de las explotaciones.

## 5. PUESTA EN VALOR DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE NUESTROS SUELOS. EFECTO SUMIDERO

El principal problema que acecha a la conservación de la naturaleza y nuestros recursos naturales, es decir, al medio ambiente como bien jurídico global, es el cambio climático, el calentamiento global. El cambio climático se produce por el aumento en la concentración de gases efecto invernadero en la atmósfera, entre los que se encuentra el CO<sub>2</sub>. Para luchar contra ese fenómeno se puede, o bien reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, o bien aumentar la absorción de las mismas.

Como todos sabemos, el Consejo Mundial para el Desarrollo Sostenible tiene una hoja de ruta para el 2050; en ella son especialmente importantes la eficiencia en el uso del agua y la reducción en las emisiones de carbono.

Asimismo, Europa ha puesto en marcha la Estrategia 2020.

El protocolo de Kioto es el instrumento jurídico vinculante donde se establecen por primera vez objetivos de reducción de emisiones netas de gases efecto invernadero, asumiendo cada país compromisos concretos de reducción.

En el año 2012 finaliza un periodo de compromiso en relación con Kioto. La experiencia no ha sido satisfactoria. El mercado de comercio de emisiones se ha revelado como una respuesta o solución insuficiente. La realidad es que resulta dificultoso reducir reducciones y seguir aumentando la producción empresarial y desarrollo tecnológico de los distintos estados. Países como Estados Unidos, China, Japón o la India plantean serios problemas, por eso la apuesta por compensar las emisiones con la inversión en el aumento de las captaciones de CO<sub>2</sub> se muestra como una opción inteligente. Es lo que se conoce como efecto sumidero.

Se considera sumidero al «Área por donde son canalizados el agua, los nutrientes o cualquier tipo de compuesto, físico o químico, o que sirve de almacén de los mismos» (1). En la actualidad este término se aplica a los bosques para explicar su papel en la absorción del anhídrido carbónico de la atmósfera y la consiguiente reducción del efecto invernadero.

Este concepto se adoptó en la Convención Marco de Naciones Unidas de 1992 según la cual: Un sumidero es un proceso, actividad o mecanismo que elimina de

(1) *Definición obtenida del Diccionario Forestal de la Web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.*

la atmósfera uno de esos gases o de sus precursores y que lo almacena. En el ámbito del Protocolo de Kioto la definición se limita a determinadas actividades de uso del suelo, cambio del mismo y selvicultura (creación de nuevos bosques, gestión forestal y gestión de tierras agrícolas entre otras) que se traducen en una captura del CO<sub>2</sub> de la atmósfera y su almacenamiento posterior en la materia vegetal de los suelos. Esa captura es la que contribuye a reducir la concentración de gases en la atmósfera y por tanto a mitigar el efecto invernadero.

La degradación de nuestros sistemas es consecuencia del modelo de economía de mercado. Desde un punto de vista económico, el capital de la naturaleza está conformado por sus activos naturales, que actualmente son activos cautivos.

Los efectos beneficiosos para el medio ambiente se encuentran en la naturaleza y esta tiene carácter colectivo o común. Los bienes y servicios que la naturaleza produce carecen de precio y por tanto puede pensarse que son gratuitos. Esto hace que la naturaleza y el medio ambiente, desde un punto de vista económico estén infravalorados, lo que puede llegar a determinar un escenario de sobre consumo.

En términos económicos, el precio informa de cuándo un bien es escaso o abundante, evitando de esa manera el despilfarro, pero para poner precio a los bienes y servicios debemos asignar derechos de propiedad.

Tenemos funcionando a pleno rendimiento un mercado de productos forestales (madera, resinas); el mercado energético está emprendiendo su desarrollo (biomasa). Sin embargo, el mercado del CO<sub>2</sub> o el del agua están por construir.

Se trata de calcular económicamente la función de captura del CO<sub>2</sub> de la atmósfera que pueden realizar nuestros suelos

La Ley de Economía Sostenible, en sus artículos 88 a 92, se refiere a la reducción de emisiones y a la necesidad de que las administraciones públicas adopten las medidas oportunas para incentivar la participación de los propietarios públicos y privados y del sector forestal en el aumento de la capacidad de captación del CO<sub>2</sub> de los sumideros españoles con el fin de conocer y determinar el carbono absorbido por las actividades de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra, selvicultura. El gobierno deberá diseñar un sistema de información, ágil, exhaustivo y eficaz que deberá actualizarse periódicamente y que tendrá carácter público.

El artículo 90 dispone que las empresas y personas físicas que así lo deseen, podrán compensar sus emisiones de CO<sub>2</sub> a través de inversiones en incremento y mantenimiento de masas forestales y otros programas que el Estado pueda establecer con las comunidades autónomas. El Ministerio establecerá los criterios de compensación.

Tratándose de patrimonio forestal, es decir, montes y bosques, el tema de medir la captura del CO<sub>2</sub> es relativamente sencillo. Un estudio del año 2010 del Ministerio de Agricultura sobre nuestros suelos asignó un valor de flujo de 650 euros a cada hectárea de nuestra superficie, en función de la provisión de agua, la captura de carbono, la conservación de la biodiversidad, entre otros, que nuestros suelos aportan.

Nuestros bosques tienen una función de secuestro del carbono nocivo, es decir, contrarrestan la contaminación. Invirtiendo en la naturaleza, España requerirá menos derechos para emitir gases, ahorrando dinero a la Administración, y pudiendo repercutirlo en incentivos fiscales que favorecerían otras inversiones.

Sin embargo, además del Inventario Forestal Nacional que constituye dominio público estatal, esta idea es extrapolable también a la propiedad privada de determinados suelos que generan esa función de secuestro de carbono (efecto sumidero), montes privados, bosques privados, pastizales, cultivos cítricos, olivares... Podríamos elaborar

e incorporar a nuestros suelos el dato del efecto de secuestro de carbono que los mismos poseen. Conocido el dato, podríamos determinar cuándo las prácticas medioambientales han generado nuevas captaciones, es decir, no sería un dato estático.

Esta puesta en valor de los servicios ambientales del suelo sería de suma importancia para nuestra agricultura ya que la convertiría en legítima acreedora de los fondos de la política verde de la PAC. La agricultura contribuye tanto aportando la materia prima para la producción de bioenergía como ayudando a capturar carbono y reduciendo las emisiones de gas efecto invernadero. Estaríamos presentando una agricultura española ecológica y mantenedora de la biodiversidad.

Las concepciones modernas se refieren a los nuevos derechos de propiedad sobre los servicios ambientales del suelo, de modo que el propietario de los mismos pueda comerciar con esos derechos de forma distinta a como comercia con el suelo. Ocurre exactamente lo mismo con los derechos de la PAC (Política Agraria Comunitaria) y la cuota lechera. El titular de una finca rústica puede vender separadamente los derechos de la PAC y los derechos sobre el suelo. El papel de la propiedad privada en la conservación de la biodiversidad es sustancial.

Del mismo modo que otras capas de información medioambiental acompañan a la información jurídica de la superficie inscrita ¿Por qué no proporcionar, la información del valor de captación de CO<sub>2</sub> de los suelos? El trabajo exigiría una metodología rigurosa, de modo que pudiese certificarse con arreglo a unos criterios científicos y profesionales contrastados. Si tras el análisis, el CO<sub>2</sub> absorbido supera al CO<sub>2</sub> emitido, tendremos un suelo sumidero de carbono. ¿Por qué no crear una base de datos del efecto sumidero dinámica y actualizada de la propiedad inscrita? Si evaluamos económicamente y con objetividad, los valores medioambientales estaremos ofreciendo una solución al problema medioambiental. A su vez conseguiremos involucrar individualmente a cada propietario en la gestión medioambiental de sus fincas, lo que creará una invitación a invertir en una mayor puesta en valor de las funciones medioambientales de las mismas.

El problema medioambiental solo tendrá solución cuando existan mercados de conservación y gestión dotados con la necesaria seguridad jurídica. El Registro de la propiedad con una infraestructura en perfecto funcionamiento, pueden convertirse en un aliado para estas nuevas demandas del mercado.

Otros países han configurado nuevos derechos de propiedad sobre sus activos naturales, mediante la monetarización de los mismos.

En Holanda, desde 1995, lleva funcionando lo que se conoce como sistema de fondos verdes, que consiste en titularizar y monetarizar los activos naturales permitiendo que los particulares adquieran participaciones certificadas de los mismos. Esas participaciones no tienen una alta rentabilidad anual, sino que ésta se traduce en rebajas concretas en la renta. A su vez, los fondos verdes conceden préstamos a quienes desarrollen proyectos ecológicos.

Se trata de un vehículo que fomenta la relación entre el sector público y el sector privado. Desde 1995 hasta el año 2010 se invirtieron por parte del sector privado 6.489 millones de euros. Los fondos verdes concedieron préstamos que han supuesto una inversión de casi 12 millones de euros, lo que supone una rentabilidad de 40 euros por cada euro invertido. Este ejemplo nos invita a reflexionar sobre la necesidad de configurar nuevos derechos de propiedad, perfectamente definidos, transferibles y protegidos por la ley.

### III. BIBLIOGRAFÍA

- EDITORIAL, «El Registro como instrumento de sostenibilidad», *Registradores*, núm. 60, 2011, pp. 4 y 5.
- *Análisis de la Huella ecológica de España*, MARM, Madrid, 2007.
- *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo. Panorama general*. Grupo del Banco Mundial. *Banco Mundial*, Washington, D.C., 2008.
- ESPAÑA. Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. *Boletín Oficial del Estado*, 7 de julio de 2011, núm. 161, p. 71.548
- Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. *Boletín Oficial del Estado*, 18 de enero de 2005, núm. 15, p. 1.833.
- Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de enero de 2007, núm. 27, p. 4.499.
- Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de julio de 2011, núm. 181, p. 85.650.
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, 19 de julio de 2006, núm. 171, p. 27.109.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. *Boletín Oficial del Estado*, 5 de marzo de 2011, núm. 55, p. 25.033.
- UNIÓN EUROPEA. Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 4 de enero de 2003.
- Reglamento (CE) núm. 72/2009 del Consejo, por el que se adapta la política agrícola común mediante la modificación de los Reglamentos (CE) núm. 247/2006, (CE) núm. 320/2006, (CE) núm. 1405/2006, (CE) núm. 1234/2007, (CE) núm. 3/2008 y (CE) núm. 479/2008, y la derogación de los Reglamentos (CEE) núm. 1883/78, (CEE) núm. 1254/89, (CEE) núm. 2247/89, (CEE) núm. 2055/93, (CE) núm. 1868/94, (CE) núm. 2596/97, (CE) núm. 1182/2005 y (CE) núm. 315/2007. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 19 de enero de 2009.
- Reglamento (CE) núm. 1782/2003 del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) núm. 2019/93, (CE) núm. 1452/2001, (CE) núm. 1453/2001, (CE) núm. 1454/2001, (CE) núm. 1868/94, (CE) núm. 1251/1999, (CE) núm. 1254/1999, (CE) núm. 1673/2000, (CEE) núm. 2358/71 y (CE) núm. 2529/2001. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 29 de septiembre de 2003.
- NACIONES UNIDAS. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 9 de mayo de 1992, *ONU*, Nueva York, 21 de marzo de 1994.
- Protocolo de Kioto sobre el cambio climático, 11 de diciembre de 1997, *ONU*, Kioto, 16 de febrero de 2005.