

LA NUEVA CIUDAD.

1.- PLANTEAMIENTO.

- 1) El desarrollo de las ciudades es un fenómeno multidisciplinar, en el que se relacionan Derecho Medioambiental y Derecho Urbanístico.
- 2) El Registro Inmobiliario puede prestar una colaboración importante para lograr esa interrelación, como instrumento eficaz de información.

2.- DESARROLLO.

- 1) El desarrollo de las ciudades en el Siglo XX.
- 2) Hacia el desarrollo sostenible.
 - a) Un nuevo planteamiento: La cuestión medioambiental y la función social del derecho de propiedad.
 - Parámetros de actuación para un desarrollo sostenible.
 - b) Los nuevos Planes Urbanísticos: El Plan sostenible.
 - b.1) El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.
 - Establecimiento de un Capital Natural Crítico.
 - b.2) El Plan Urbanístico Sostenible.

El estudio de impacto ambiental como parte del Plan.
 - b.3) La ejecución del Plan.
 - La determinación de la parcela urbanística sostenible como sello de calidad de la finca.
 - La reducción de la huella ecológica.
 - La tributación medioambiental.
 - El Registro de la Propiedad como instrumento coadyudante de los Planes sostenibles.

3. CONCLUSIONES.

LA NUEVA CIUDAD.

Planteamiento

El desarrollo de las ciudades no es un fenómeno nuevo, pero está de plena actualidad por el aumento demográfico y el trasvase de habitantes del campo a la ciudad, buscando mejorar su calidad de vida. Sin embargo, el fenómeno del desarrollo de la ciudad, es un fenómeno complejo o multidisciplinar en el que hay que interrelacionar diversas variables, pues la ciudad se desarrolla sobre un recurso natural escaso y no renovable como es el suelo, y la ordenación de la ciudad implica un conjunto de actuaciones que repercuten sobre el entorno en el que se incardina la ciudad, es decir en el medio ambiente.

El medio ambiente ha pasado a ser una de las cuestiones fundamentales, que se sitúa en el centro del debate sobre el desarrollo, hasta el punto de que, medio ambiente y desarrollo humano no deben verse como términos antagónicos, sino que ambos deben formar un todo indisoluble, apareciendo en el siglo XXI un nuevo enfoque para hacer compatibles la satisfacción de las necesidades humanas, actuales y futuras con el mantenimiento de los equilibrios de los sistemas biofísicos y sociales: el desarrollo sostenible, que modifica el conjunto de relaciones entre la sociedad y el medio ambiente con un sentido de perdurabilidad a largo plazo, y de responsabilidad con las generaciones futuras. Para que el desarrollo humano sea sostenible debe ser ambientalmente sano, socialmente justo y económicamente viable.

En el presente trabajo, vamos a intentar encontrar algunas medidas que puedan ayudar a conseguir el llamado desarrollo sostenible en el desarrollo de las ciudades, mediante la interrelación de los campos implicados, en concreto el Derecho Medioambiental y el Urbanístico, haciendo especial referencia a la importante colaboración que para esa interrelación puede prestar un Registro Inmobiliario, que ponga a disposición del ciudadano, tanto la información medioambiental como

la urbanística y la tributaria, que con sus efectos jurídicos, aumenta la seguridad de las transacciones y disminuye su coste.

DESARROLLO.

1.-El desarrollo de las ciudades en el Siglo XX.

En estos momentos, la mitad de la población mundial vive en las ciudades, y para 2025 sus dos terceras partes vivirán en áreas urbanas. La organización y desarrollo de las mismas se ha hecho sin tener en cuenta las repercusiones medioambientales de la acción urbanística, desde puntos de vista exclusivamente urbanísticos y económicos, dando lugar a ciudades con una infraestructura inadecuada y que no disponen de servicios urbanos capaces de soportar el crecimiento de la población, con aparición de problemas medioambientales, tales como la contaminación del agua, del aire y la acústica, la destrucción de recursos naturales, la deforestación incontrolada que puede provocar alteraciones en el ciclo atmosférico dando lugar a etapas de inundaciones o a largas etapas de sequía. Degradación medioambiental que viene acompañada por otro problema: la pobreza, que da lugar a un problema común de las grandes urbes de los países en vías de desarrollo, los asentamientos precarios o irregulares.

De este modo, el círculo ideal del liberalismo dominante en gran parte del pensamiento del siglo XX, que determinaba que el crecimiento económico sostenido tendría que haberse traducido en bienestar social y participación política creciente, se ha convertido en un círculo vicioso de crecimiento económico mediocre e incierto, acompañados de procesos de deterioro social y degradación ambiental sostenidos.

En las ciudades europeas, las políticas urbanas hasta hace poco tiempo, se encaminaban a fomentar la construcción, lo que conlleva una destrucción masiva de suelo y patrimonio, destruyendo la vida urbana para colocar a las personas en reductos alejados de la ciudad, en torno a un centro comercial, lo que va a generar problemas de

circulación, debido a la entrada y salida diaria masiva de vehículos particulares al corazón de la ciudad, dando lugar a los tradicionales atascos de las grandes ciudades, y ello aunque cuenten con una adecuada red de transporte público.

La liberalización del suelo lejos de resolver los problemas de la ciudad, ha determinado un fuerte incremento de los precios de la vivienda y el desajuste ambiental de los asentamientos urbanos.

2.- Hacia el desarrollo sostenible.

a) Un nuevo planteamiento.

Frente a este panorama, en los últimos años del siglo XX, y en los primeros del siglo XXI, se siente la necesidad de dar un nuevo paso en la materia, de caminar hacia una nueva fase en el Derecho Urbanístico y en el desarrollo de las ciudades, mas respetuoso con el medio ambiente en el cual la nueva ciudad se debe incardinar, y ello como consecuencia del reconocimiento de la función social del derecho de propiedad, que recogen diferentes textos constitucionales como el español, pues el artículo 33 de la Constitución Española dispone:

- “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 o derechos, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo establecido por las leyes.”*

La función social del derecho de propiedad en general y de la urbana en particular, significa un avance más en el concepto del derecho de propiedad que ya no puede reconducirse a ese concepto abstracto e individualista que domino los Códigos liberales del siglo XIX, en el sentido que el derecho de propiedad no debe satisfacer sólo los

intereses particulares de su titular sino también a los intereses de la comunidad en general, sin perder por ello su carácter de derecho subjetivo, y ello mediante la identificación de los dos ingredientes en que debe apoyarse el concepto actual de derecho de propiedad, que son:

- a) El contenido esencial del derecho de propiedad cuya identificación permite la configuración del derecho de propiedad como un auténtico derecho subjetivo, que la acción legislativa siempre deberá respetar, como lo reconoce el artículo 53.1 de la Constitución Española, y que ha sido definido por el Tribunal Constitucional Español en sentencia de 2 de Abril de 1981, como aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos.
- b) La función social que el derecho de propiedad ha de cumplir, pues ha de ser efectiva tanto para la satisfacción de los intereses del propietario, como los de la comunidad, la cual si puede ser objeto de acción legislativa, para delimitar las facultades del propietario, comportando también en ocasiones el ejercicio de ciertas obligaciones inherentes al derecho.

Y una consecuencia inmediata de la función social del derecho de propiedad será su función ecológica o medioambiental, también reconocida en diversos textos constitucionales, entre los que citaremos, por continuar con el ejemplo anterior, el del artículo 45 de la Constitución Española que dispone:

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

2.Los poderes públicos velarán por la utilización Racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y de conservar y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3.Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales, o en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”

Los directrices operativas del desarrollo sostenible se concretan:

1) En la utilización de los recursos naturales.

Los renovables se utilizarán a velocidad inferior a su tasa de renovación y los no renovables deben utilizarse a ritmo equivalente a la tasa de sustitución por otros recursos renovables.

2) En la emisión de residuos y contaminación.

No se puede exceder de la capacidad de asimilación y autodepuración de los ecosistemas.

3) En el establecimiento de cautelas, ante la incertidumbre de los cambios globales o de las catástrofes naturales:

a) Deben establecerse estándares mínimos de seguridad que determinen el equilibrio de los sistemas ambientales y las necesidades de la población, caso de posibles movimientos demográficos masivos.

b) Debe determinarse un capital natural crítico insustituible y no compensable.

c) Deben determinarse niveles de coexistencia racional entre actividades económicas y servicios naturales.

La cuestión medioambiental, por tanto, ha pasado de ser una cuestión de imagen, a uno de los objetivos importantes de la acción legislativa para lograr el desarrollo sostenible de cada país.

En un plano general, la importancia de la cuestión medioambiental y su protección jurídica se ha destacado:

a) Desde el punto de vista universal, el Acta de la Conferencia de Río de Janeiro, conocida como Cumbre sobre la tierra, fijó la meta en el crecimiento económico sostenido que permita mantener la integridad esencial del sistema ecológico mundial.

b) En ámbito internacional, el artículo 130 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o la recientes Directivas 2003/4 de 28 de Enero del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso del público a la información medioambiental y la 2004/35 de 21 de Abril sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación del daño medioambiental.

- c) En ámbito estatal diversas Constituciones reconocen el derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona y elemento esencial para alcanzar la calidad de vida sana, así por ejemplo la Constitución Brasileña de 1988 o la Española de 1978, como ya hemos visto, o la Portuguesa de 1976.

En el campo del Derecho Urbanístico, el Plan de Acción Habitat II será un agente catalizador de acciones que mejoren el medio ambiente urbano, es decir la buena planificación urbana debe promover el uso óptimo de los recursos naturales, minimizando la contaminación ambiental, a pesar de las grandes concentraciones de gente. Complementado a nivel local por la Agenda 21, que está dando impulso histórico a la puesta en marcha de procesos urbanos sostenibles, en las comunidades locales, con participación de los ciudadanos y la movilización de la sociedad civil, con el objetivo de:

- a) Conseguir que los factores demográficos ambientales y de erradicación de la pobreza se integren en las políticas planes y programas de desarrollo sostenible.
- b) Reducir las modalidades insostenibles de consumo y producción y los efectos negativos de los factores demográficos en el medio ambiente.

b) Los nuevos Planes Urbanísticos: El Plan sostenible.

b.1) El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Para posibilitar el alcance del ideal del desarrollo sostenible, previamente a la determinación de los espacios sobre los que debe desarrollarse la ciudad, habrá que determinar los espacios sobre los que no se puede desarrollar la ciudad, bajo el principio de establecer una Capital Natural Crítico, insustituible y no compensable, en atención a su alto valor ecológico, paisajístico o por sus recursos naturales, lo cual se puede lograr mediante la elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, al cual deberá adaptarse el plan de ordenación urbanístico general, obligando a la modificación de

los preexistentes que se opongan al plan de ordenación de los recursos naturales.

La planificación ambiental debe centrarse en la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos, siguiendo una técnica bifásica:

- 1) El Plan de Ordenación de los Espacios naturales, con el carácter de plan marco, que delimitará, con diversos niveles de protección, el tratamiento prioritario e integral de determinadas zonas para la conservación y recuperación de los recursos naturales y especies animales y vegetales a proteger, comportando la declaración de espacio protegido un cambio de usos del medio que generará la imposición de deberes de conservación a los propietarios de los terrenos comprendidos en dicho espacio y limitaciones en sus facultades dominicales de uso y goce, consecuencia de la función ecológica de su derecho de propiedad, en aras del interés general, generando un derecho de indemnización, solo cuando las limitaciones y deberes, afecten al contenido esencial de su derecho de propiedad.
- 2) Dicho plan marco será detallado en cada espacio natural declarado, mediante los planes rectores de uso y gestión de los mismos, que posibilitarán el objetivo deseado

Para dotar de mayor publicidad a ese plan, parece conveniente la inscripción obligatoria de dichas zonas a favor del Estado en el Registro de la Propiedad. La legislación de algunos países prevén dicha inscripción obligatoria de los bienes de dominio público y patrimoniales de las Administraciones Públicas, así como la colaboración de la institución registral con la Administración competente, a la que se notificará cuando se inmatriculen fincas colindantes con dichos bienes, para que pudiera ejercitar los derechos, que en su caso, pudieran corresponderles.

Esa colaboración facilita la conservación y mejora del medio ambiente, que en algunos países es mandato constitucional, y debe recibir el auténtico espaldarazo con medidas legislativas adecuadas y controles

efectivos, que garanticen la protección de esos espacios, que son los que van a garantizar que el ciclo de renovación de los recursos naturales renovables sea efectivo, en un ámbito temporal adecuado.

Dentro de esa ordenación de los recursos naturales, en las zonas litorales cobrará gran importancia la ordenación de los usos de las zonas costeras que habrá de estar presidida por una serie de principios que posibiliten una utilización sostenible de las mismas, como:

- a) Utilización racional de la zona costera que posibilite su conservación y regeneración, compatible con los usos turísticos, recreativos, etc...
- b) Determinación de la superficie mínima que deberá dejarse expedita de acción urbanística alguna, para posibilitar la conservación y restauración de la zona costera.
- c) Delimitación y ordenación de aquellos espacios para usos marítimos de especial relevancia para sectores estratégicos de la economía de la zona.
- d) Gestión racional de los recursos naturales existentes en la zona litoral, como el agua, suelo, playas, equipamientos, pudiendo limitarse el desarrollo urbanístico en esta zona litoral, que en todo caso se realizará adaptándose al ecosistema en el que se incardina, posibilitando la formación de núcleos urbanos abiertos al ecosistema al que pertenecen y no de espaldas al mismo, y la defensa de los espacios naturales de interés ecológico, a los cuales se preservará del desarrollo urbanístico.
- e) Establecimiento de medidas correctoras de las situaciones que degraden el medioambiente litoral, pudiendo llegar incluso a la demolición de construcciones no sostenibles, si así lo exige el interés general.
- f) Determinación de los niveles de regeneración a alcanzar en las zonas costeras delimitadas, para evitar el agotamiento de los recursos naturales.

b.2) Los Planes Urbanísticos Sostenibles.

Por tanto el Derecho Urbanístico como conjunto normativo sistematizado y presidido por los principios de subrogación real, en cuya virtud las parcelas originarias afectadas se sustituyen por las fincas de resultado, sin solución de continuidad, el de inherencia de las cargas o deberes urbanísticos que recaen directamente sobre las fincas, cualquiera que sea su titular, a quien impone un comportamiento activo, y el de equidistribución de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los Entes Públicos, debe impregnarse también de la cuestión medioambiental en todas y cada una de las fases de la ordenación del territorio, para lograr la interrelación entre las normas medioambientales y las urbanísticas, a la que puede colaborar de una manera importante el Registro Inmobiliario, porque tiene por objeto las fincas, que se asientan sobre el suelo, y por su cercanía con el ciudadano, así, una vez determinado el planeamiento general que determina las directrices generales de ordenación del territorio, debidamente coordinado con el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en una segunda fase, el Plan que es el quicio de la acción urbanística, debe clasificar el suelo, en urbano, urbanizable y no urbanizable, justificando cumplidamente aquellos terrenos que por razones medioambientales sea necesario o conveniente preservar del desarrollo urbano, definir los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de todo el ámbito territorial y establecer el programa de desarrollo y ejecución así como el plazo de vigencia.

a) El Estudio sobre la evaluación del impacto ambiental.

El nuevo Plan, configurado como proyecto multidisciplinar, debe ser abierto y creativo y con los requisitos necesarios para desarrollar la máxima calidad ambiental y la mínima agresión al ecosistema, en este sentido, ya en algunas legislaciones urbanísticas, se incluye, como parte integrante del plan, un estudio sobre la evaluación del impacto ambiental, que estudia los posibles efectos que la acción urbanística tendrá sobre el ecosistema. Esta evaluación del impacto ambiental,

como elemento identificador y corrector de los efectos ambientales de la futura acción urbanística, tomando en consideración también los factores demográficos de la zona territorial en la que se va a aplicar, determina una coordinación entre el Órgano Medioambiental competente y el Órgano Urbanístico actuante, y la declaración de impacto ambiental deberá ser tenida en cuenta por el Plan Urbanístico. La valoración del impacto ambiental busca no impedir sino fortalecer el proceso de desarrollo urbano, asegurando su sostenibilidad, evitando la destrucción o erosión de forma innecesaria de los recursos naturales y ambientales.

b) Los Ecocriterios.

El Plan Urbanístico, además de clasificar el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable y determinar el régimen jurídico de cada parcela de terreno en concreto, debe estructurarse en una serie de ecocriterios, distribuidos en sectores de actuación como:

- 1) La gestión del agua.
- 2) La relación entre espacio circulante y espacio de circulación.
- 3) Mapas de ruido.
- 4) Gestión energética.
- 5) Recolección y reciclaje de residuos urbanos, procurando la integración de sus sistemas de recolección en el paisaje urbano .
- 6) La gestión expresa de las zonas verdes dada su escasez y la incorporación de paisaje al esquema urbano, todo ello garantizado por los principios de información pública y participación de los ciudadanos, para que se impliquen también en la conservación y restauración del medioambiente.
- 7) Y la determinación de aquellas actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que especificará las condiciones en que deben realizarse, bajo las cuales se puede conceder su licencia, o las que no pueden realizarse de ningún modo.

Las realidades del Urbanismo y Medio Ambiente, así interrelacionados, deben a su vez relacionarse con el Registro Inmobiliario:

- a) Primero para posibilitar un conocimiento generalizado de la situación de la propiedad urbanística, tanto en su vertiente física como jurídica y también medioambiental con trascendencia real suministrándole información sobre las infraestructuras de comunicaciones, mapas acústicos, contaminación de suelos y de las aguas de baño e interiores, sobre los usos del territorio, o la deforestación, sin olvidar la información sobre la evaluación del impacto ambiental, mediante el acceso al Registro del Plan, a modo de finca matriz, para coordinar la realidad física y jurídica de las parcelas y a través de modernos sistemas informáticos y de bases georeferenciadas, con las adecuadas interconexiones con Ayuntamientos y Centros Catastrales. Las experiencias de colaboración entre las Administraciones locales y las encargadas de la gestión catastral con el Registro Inmobiliario, en el intercambio de información, a través de las nuevas tecnologías, han resultado altamente positivas para la consolidación de uno de los factores fundamentales de las políticas medioambientales, la participación ciudadana, que puede recibir una información completa, actualizada y con garantías de veracidad, proporcionando mayor seguridad, minimizando los costes de transacción y produciendo una mayor circulación de los bienes, lo que proporciona riqueza tanto para el propietario individual como para la comunidad general, colaborando además en la consecución del desarrollo sostenible, es decir máximo beneficio con el mínimo sacrificio de recursos naturales.
- b) Segundo porque la Administración necesita el auxilio colaborador del Registro Inmobiliario, en cuanto tiene por objeto las fincas, como unidades de dominio delimitadas por su pertenencia a un titular, y que se asientan sobre el suelo, que es también el objeto principal del planeamiento.

b.3) La ejecución del Plan.

a) Los Sistemas de gestión urbanística.

Esta fase de materialización de los instrumentos de planeamiento a través de los sistemas de ejecución o de gestión, constituye un elemento trascendental del fenómeno de urbanización, que debe producirse en un sistema equilibrado de intereses con soluciones jurídicas ponderadas e innovadoras.

La gestión urbanística se lleva a cabo a través de los sistemas de gestión o actuación urbanística, cuya elección se realiza en el Plan General, o posteriormente en el procedimiento de delimitación de las Unidades de Ejecución, y en ellos se determinará:

- 1) Los terrenos con finalidad pública para el municipio.
- 2) La equidistribución de beneficios y cargas.
- 3) La ejecución de las infraestructuras generales previstas.
- 4) La ejecución de las infraestructuras que posibiliten la transformación de los terrenos en solares, calles, zonas verdes.
- 5) La edificación de lo ya urbanizado.
- 6) La conservación de lo urbanizado y edificado, como última fase de la gestión.

b) Clases.

Todo ello a través de los distintos sistemas de gestión, regulados por la legislación de la Administración Urbanística competente, los cuales podemos distinguir de la siguiente manera:

- 1) Sistemas públicos, en los que la Administración, bien directamente o a través de un concesionario adquiere el protagonismo exclusivo en la gestión urbanística, a través de la transferencia coactiva de la propiedad de un particular a una Administración Pública, o a otro particular por razones de interés público y previo el pago de su valor económico, y con derecho de reversión en favor de los propietarios, en caso de incumplimiento del objetivo perseguido a través de tal transferencia coactiva. Si

uno de los principios actuales es la participación creciente de los ciudadanos en el proceso urbanizador, de modo que los propietarios del suelo desarrollen y gestionen la ejecución del plan, asumiendo las cargas inherentes al suelo, este sistema público, debe tener carácter subsidiario, por imposibilidad de ejecución a través de otro sistema o por incumplimiento de la función social de la propiedad.

- 2) Sistemas privados, en que los propietarios integrados en la unidad de ejecución, con solidaridad de beneficios y cargas, adquieren el protagonismo exclusivo en la gestión urbanística de sus terrenos, limitándose la Administración a ejercer facultades fiscalizadoras pero sin tomar parte activa en el proceso.
- 3) Sistemas mixtos, de colaboración entre los propietarios que aportarán el suelo de cesión obligatoria y la Administración, que ejecutará las obras de urbanización repercutiendo sus costes en los propietarios. Pero cabe que la Administración , previa selección pública, adjudique la ejecución del planeamiento a una empresa privada, el Agente Urbanizador, quien ejecutará la urbanización repercutiendo sus costes en los propietarios de quienes percibirá también una retribución en metálico o solares resultantes.
- 4) Junto a las actuaciones sistemáticas, podemos aludir también a las asistemáticas o aisladas sobre suelo urbano, que no suponen una auténtica transformación del suelo a través de la gradual adquisición de facultades.

c) Principios de los sistemas de gestión urbanística.

Todos los sistemas deben basarse en una serie de principios:

- 1) Participación de la Comunidad en las plusvalías derivadas de la actuación urbanística.
- 2) Contribución de los particulares a la acción Urbanística.
- 3) Reparto equitativo de beneficios y cargas.

- 4) Derecho de información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares.
- 5) Participación pública en los procesos de gestión.
- 6) Coordinación de la gestión urbanística con la situación registral previa, pues los sistemas de gestión deben entenderse con los titulares registrales, para que la seguridad del tráfico no quede lesionada, por lo cual, la Administración debe solicitar del Registro Inmobiliario una certificación de dominio y cargas de cada una de las fincas afectadas.
- 7) Prestación de la información urbanística a través del Registro Inmobiliario, tanto de la iniciación del procedimiento, como de las cargas urbanísticas que afectan a cada finca, a través de notas marginales, que permitan conocer la real situación urbanística de la finca .
 - d) Los sistemas de gestión urbanística, los instrumentos de tributación ambiental y el desarrollo sostenible.

Pero la gestión urbanística debe estar presidida por los principios de interrelación entre el Derecho Urbanístico y el Medioambiental, y la colaboración coadyudante del Registro de la Propiedad con la Administración actuante y como instrumento de información para el particular, de modo que conocer la dinámica de cambios del municipio, en los procesos de cambio de los modos de vida, producción, consumo y distribución del espacio es fundamental para sustituir el modelo lineal de funcionamiento en un modelo circular o cíclico, donde los recursos renovables se utilizan a una velocidad que permite su renovación y los no renovables, como el suelo, a una velocidad que permita su sustitución, para determinar la sostenibilidad del sistema, para lo cual es conveniente sustituir los indicadores de sostenibilidad basados en el sistema de cuentas nacionales, inadecuados para conocer la auténtica riqueza nacional, por indicadores de sostenibilidad adecuados sobre el uso y degradación del capital natural y de los recursos ambientales globales para posibilitar una economía sostenible y equitativa en el

tiempo, haciendo que el subsistema económico se adapte como subsistema dependiente y coexista con el ecosistema global que lo contiene. Uno de los indicadores más utilizados para medir la sostenibilidad local es el basado en la “huella ecológica” entendida como espacio biofísico productivo necesario para suministrar los recursos y absorber los residuos generados por una determinada población y su entorno.

Por tanto, la huella ecológica de cualquier población es el total de la tierra y del mar, ecológicamente productivos ocupados exclusivamente para producir todos los recursos consumidos y para asimilar todos los residuos generados por una población utilizando los medios tecnológicos actuales.

Pero todas las ciudades utilizan recursos naturales producidos fuera de su zona construida, lo que produce un aumento de su huella ecológica, lo cual es un fenómeno peligroso, pues los habitantes de dichas ciudades ignoran el daño medioambiental del que son responsables en los terrenos distantes, y por tanto carecen de motivación para reducirlo, para cuya concienciación son importantes las campañas de consumo responsable de los recursos naturales, para lograr el desarrollo sostenible, en cuya consecución han de participar la comunidad, en general y cada individuo en particular. Además esas importaciones son a menudo superiores al excedente ecológico de las distantes regiones exportadoras, cuyas bases de recursos naturales se agotan, generando a su vez más pobreza, que determina a su vez una degradación de la calidad de vida.

Esta forma de medición, con sus limitaciones, determina, aplicado a una ciudad concreta, que por ejemplo ciudades como Londres tienen una huella ecológica cuatro veces superior a su extensión superficial.

Por tanto los Planes Urbanísticos y los sistemas de gestión para ser sostenibles deben minimizar en la medida de lo posible esa huella ecológica, imponiendo determinadas modulaciones en los indicadores de la sostenibilidad, como los hábitos de consumo, el estilo de vida y los recursos naturales, para alcanzar la proporción ideal entre recursos

utilizados y recursos renovados que posibilite un desarrollo económico sostenible.

Los sistemas de actuación urbanística, siguiendo el principio de minimización de la huella ecológica y superando el concepto de parcela urbanística mínima, también deben definir la parcela urbanística sostenible, que es aquella que dispone de una superficie mínima que posibilite un aprovechamiento económico y ecológico sostenible, cuya declaración por la Administración podrá constar en los asientos registrales del Registro Inmobiliario para completar la información económico-ambiental de la parcela sostenible.

La parcela urbanística sostenible además de contar con acceso a la vía pública pavimentada y a servicios urbanos de suministro de energía eléctrica, en condiciones de caudal y potencia adecuadas a los usos establecidos por el planeamiento, deberá contar también con:

- Un adecuado plan de gestión del agua utilizable que garantice el ahorro, suministro suficiente y buen estado del recurso, basado en la gestión integral y conjunta de aguas superficiales y subterráneas y en la recuperación completa de costes, permitiendo su depuración y reciclaje, mediante el adecuado sistema de distribución y recolección.
- Un sistema de utilización racional de los recursos energéticos renovables existentes, que favorezca la reducción de su consumo y la posibilidad de su renovación.
- Un sistema de recolección de los residuos, que fomente la reducción de su producción, su reutilización, su posible aprovechamiento energético y en última instancia su eliminación, con previsión de zonas de recogida selectiva, que en lo posible se integren en el paisaje urbano, ecoparques y zonas de tratamiento especializado de dichos residuos.
- Un adecuado mapa acústico para los usos a desarrollar en las parcelas sostenibles, que permita conservar y mejorar la calidad de vida adecuada en las mismas, según los usos que se realicen.

- Un adecuado sistema de conexiones verdes que garanticen la integración de la parcela en el ecosistema en la que se incardina.
- Un adecuado plan de emisiones, que determine los niveles adecuados para la conservación y mejora de la calidad de vida según los usos que hayan de realizarse en la parcela.

La parcela que reúna todos estos requisitos será calificada como sostenible, a modo de un sello de calidad de la finca, y determinará que todas las actuaciones posteriores que se desarrollen sobre la misma deberá respetar estos requisitos medioambientales, lo cual habrá de ser tenido en cuenta por la Administración al otorgar las correspondientes licencias, que deberán garantizar el mantenimiento de las condiciones de viabilidad y por los Registradores de la Propiedad para garantizar la veracidad de la información suministrada y que el mantenimiento de ese sello de calidad de las parcelas calificadas como sostenibles, que constará en los asientos como una circunstancia más de las mismas sea real y efectivo.

El sello de calidad que constituye la parcela urbanística calificada como sostenible deberá hacerse constar en su historial registral, como hemos dicho, como una cualidad más de la misma, para lo cual deberá acreditarse su obtención al Registrador, mediante certificado de técnico ambiental, por parte del propietario, sobre el cual va a repercutir el aumento de valor de la parcela urbanística declarada sostenible, y sobre la cual deberán desarrollarse sucesivas auditorias medioambientales, para comprobar el mantenimiento de los índices de sostenibilidad, que pueden coincidir con las revisiones catastrales realizadas por el Estado. Del mismo modo deberían inscribirse obligatoriamente las parcelas resultantes de la acción urbanística, incluso las que antes no estuvieran inmatriculadas, cualquiera que sea el sistema de gestión utilizado, constandingo en el Registro los costes de la urbanización que recaerán directamente sobre las fincas, por lo que el posible adquirente tiene interés en conocerlo, a través del correspondiente asiento, así como las posibles condiciones para el ejercicio de determinadas actividades o la constitución de determinadas servidumbres por razones

medioambientales, como el posible establecimiento de gravámenes tributarios que se imponen sobre las fincas por motivos medioambientales, denominada, en algunos territorios, como “ecotasa”. Incluso podemos llegar a considerar la conveniencia de la inscripción obligatoria de las posteriores transacciones sobre las fincas de resultado, porque a la Administración le interesa en todo momento saber quien es el titular registral de la parcela urbana sostenible, como bien que además de ser objeto de un derecho subjetivo individual como es el de la propiedad urbana, debe también satisfacer los intereses de la comunidad, como consecuencia de su función social, acompañadas del plano o base gráfica de la finca, que acredite su realidad física.

El Registro Inmobiliario también puede ser cauce adecuado para regular el tráfico de los derechos de aprovechamiento urbanístico, que como aprovechamiento inmaterial sobre la parcela, puede ser objeto de tráfico jurídico y debe constar en el Registro Inmobiliario para que sea oponible a terceros completando la información jurídica de la misma.

Además, la relación de los sistemas de gestión urbanística con los instrumentos económicos de gestión medioambiental, puede ser un instrumento muy adecuado en la consecución del desarrollo sostenible, pues, estos instrumentos económicos, a través de la tributación medioambiental, pueden determinar las tasas ordinarias de consumo de los recursos naturales, por encima de las cuales, el usuario de los recursos deberá pagar un sobreprecio por su utilización. Es decir, que los sistemas de gestión urbanística determinarán la tasa de edificabilidad de cada parcela concreta y la tasa mínima de zonas verdes a establecer en cada unidad de actuación, y los instrumentos económicos de tributación ambiental, determinarán la tasa máxima de consumo de agua, la tasa máxima de emisiones, la tasa máxima de utilización de los distintos recursos energéticos, la tasa máxima soportable de contaminación acústica, estableciéndose sobreprecios en caso de superación de dichas tasas máximas, y en ciertos casos como el de las emisiones y la contaminación acústica, si la superación de las tasas máximas excede de lo razonable, ello puede conllevar sanciones

administrativas o incluso penales si los hechos son constitutivos de delito ecológico.

Con ello el usuario puede determinar a priori que cantidad de recursos naturales decide utilizar, y el porcentaje de sus recursos económicos a invertir, implicándose en el objetivo de conseguir un medioambiente sano.

Por ello las tasas de tributación ambiental, también deberían constar en el folio registral de la parcela, como una circunstancia más de la inscripción, al igual que ocurre con la tasa de edificabilidad, para ofrecer la más completa información sobre la situación de la parcela sostenible, permitiendo al usuario implicarse más plenamente en la defensa del medioambiente, utilizando la cantidad justa de recursos naturales y contribuyendo con su patrimonio al sobrecoste que produce una sobreutilización de los mismos.

b.4) Los asentamientos irregulares.

En los últimos 200 años de revolución industrial, período más contaminante de la historia de la humanidad y en el que se han destruido más recursos naturales que en los restantes 10.000 años de la historia de la humanidad, se ha producido un continuo trasvase del campo a la ciudad, que ha determinado asentamientos humanos en las grandes ciudades, que en la mayoría de los casos no están dotados de las condiciones y servicios mínimos de habitabilidad.

En este sentido, se han llevado a cabo diferentes políticas que pretenden mejorar y erradicar los asentamientos precarios o irregulares propios de algunas de las grandes urbes, que se han desarrollado en el siglo XX, sin una actividad planificadora, con el objetivo de promover la integración socio-espacial de los grupos que viven en estos asentamientos informales. Estas políticas se han caracterizado:

- a) Por el fomento en la oferta de suelo urbano, que posibilite la disminución de su precio, pero la experiencia ha demostrado que esta medida por si sola no contribuye a la

disminución del mismo, sino va acompañada de otras, que permitan además que la propiedad territorial en si misma pueda convertirse en fuente de producción de riqueza para su titular, a través del crédito territorial.

- b) Por la inversión de fondos públicos en las infraestructuras y servicios de estos asentamientos ilegales.
- c) La creación de zonas residenciales especiales para fines de vivienda social, garantizando espacios de desarrollo en el territorio de la ciudad para grupos pobres, para intentar posibilitar su acceso al mercado inmobiliario, lo cual debe venir refrendado por el reconocimiento de la tenencia de los moradores de estos asentamientos, a través de título reconocido que les proporcione seguridad jurídica de su tenencia, y favorezca la confianza en las mejoras de sus posesiones, ante la seguridad de que no van a ser privados de ellas, y la inscripción en el Registro Inmobiliario que garantice a los terceros que pretenden relacionarse con la finca, quien es el titular de la misma, y dote de la máxima seguridad a las transacciones.

4.- Sistema Registral.

De lo hasta aquí expuesto se deduce que un Registro Inmobiliario eficaz, puede ser un instrumento esencial a la hora de hacer real el objetivo del desarrollo sostenible de las ciudades. De entre los distintos sistemas registrales, la experiencia demuestra que un Registro de Derechos, en que la registración produce unos efectos jurídicos, prevaleciendo respecto de tercero el contenido de los asientos, es preferible por:

- 1) La brevedad de tiempo con que las fincas acceden al registro.
- 2) El carácter reducido de los costes de transacción, dada la seguridad que proporciona el Registro.

- 3) Mayor grado de eficiencia a un coste mínimo, que convierte al Registro en elemento catalizador de la economía.

La eficacia de este Registro depende:

- a) De su viabilidad económica proporcionada por los usuarios del sistema, y no por los fondos públicos del Estado, siendo sus costes proporcionados al servicio que presta y a la rapidez con que lo presta.
- b) De la independencia del Registrador encargado del Registro Inmobiliario en cuestión, y de sus facultades calificadoras como aplicador de la Ley o guardián de la legalidad, evitando el acceso al Registro de situaciones inmobiliarias que no cumplan los requisitos legales, generadoras de inexactitud que menoscaba la seguridad del tráfico, ante la pérdida de confianza del tercero en lo que el Registro publica.

El mantenimiento de su independencia y de sus facultades calificadoras amplias se antoja esencial en un campo como el de la información medioambiental, pues el Registrador debe cerciorarse de que la información medioambiental que va a hacer constar en los asientos registrales es veraz, ante lo que se pueden adoptar varias soluciones:

- Que sean los técnicos de la Administración los que certifiquen los indicadores de viabilidad que tengan trascendencia real y la información medioambiental relativa a la finca, incorporándose a los títulos públicos relativos a las fincas y en sus asientos registrales, asumiendo los costes la Administración.
- Que se certifiquen desde el propio Registro Inmobiliario por un técnico al servicio de la oficina registral, cuyos costes se repercutirán sobre los usuarios del sistema beneficiados por dicha información medioambiental.
- La elaboración de una auditoría ambiental cada cierto tiempo, que garantice el mantenimiento de la veracidad de la información

medioambiental y de los índices de viabilidad de las parcelas, por técnicos medioambientales independientes, cuyos costes asumiría la oficina registral.

- Un seguro que cubra el posible daño medioambiental, cuyo coste se repercutiría sobre el titular de la parcela sostenible, que tiene el gran inconveniente de la elevación desmesurada del coste de la transacción, dado la gravedad del daño medioambiental en la mayor parte de los casos.

De entre las posibles soluciones, la que nos parece más aconsejable es la segunda, porque se mantiene la independencia del Registrador y no se limitan sus facultades calificadoras.

Por tanto el Registro Inmobiliario ha de convertirse en un importante instrumento en el que se apoye la Administración y el ciudadano para conseguir el desarrollo sostenible de las ciudades:

- 1) Para la Administración porque con la colaboración con los Registros Inmobiliarios se va a conseguir minimizar las inexactitudes respecto al estado físico y medioambiental de la finca, que van a ayudar a su vez a intentar reducir la huella ecológica de las ciudades, uno de los objetivos de la Agenda 21, intentando controlar las posibles agresiones al medioambiente mediante el intercambio de información física y medioambiental a través de medios telemáticos.
- 2) Para el ciudadano porque el Registro Inmobiliario se convierte en un instrumento efectivo de publicidad medioambiental de trascendencia real, veraz y dotada de la seguridad jurídica que otorga el Registro, necesaria para que el ciudadano también tome conciencia de la defensa que a nivel tanto individual como colectivo debe realizar del medioambiente, participando de manera activa en la generación de los planes y en su ejecución, para hacer más efectivo el mandato a los poderes públicos de conservación y mejora del medio ambiente.

Todas las ideas expuestas exigen un importante esfuerzo por parte de las Administraciones y del Registro Inmobiliario para coordinar la

información, con importantes inversiones de carácter informático y con la utilización de las nuevas tecnologías, que pensamos imprescindible para lograr el objetivo del desarrollo sostenible, que dada la situación actual, es el único económicamente viable, pues agotado un recurso, ya no será susceptible de explotación económica.

CONCLUSIONES.

- 1)** El desarrollo de la nueva ciudad debe tener presente aspectos urbanísticos, económicos, jurídicos y medioambientales, para posibilitar un desarrollo sostenible, que se consigue en cuanto sea perdurable en el tiempo, sin agotamiento de los recursos no renovables y con la posibilidad de sustitución de los renovables.
- 2)** El nuevo plan adaptado a la ordenación de recursos naturales, debe determinar los parámetros medioambientales y urbanísticos de la nueva ciudad, creando una ciudad compacta, abierta al medioambiente y fomentando la participación ciudadana en su desarrollo, determinando la parcela urbanística mínima sostenible con la superficie adecuada, y los parámetros económicos y ambientales que permitan su desarrollo sostenible.
- 3)** Influencia de la cuestión medioambiental en la política económica, a través de los instrumentos económicos de gestión ambiental, gravando las actividades de consumo y producción, con un sobrepeso en función del impacto previsto, para prevenir el daño, y estableciendo niveles máximos de contaminación o utilización, penalizando a quienes los excedan, pudiendo definir cada usuario, a partir de sus propios costos, cuanto desea pagar.
- 4)** El Registro Inmobiliario es instrumento de publicidad e información adecuado por su cercanía al ciudadano, para colaborar con el Órgano Urbanístico y Ambiental en su objetivo

del desarrollo sostenible, suministrando información de la finca , jurídica, económica, urbanística, ambiental y tributaria, fomentando la seguridad del tráfico jurídico y disminuyendo los costes de transacción, incorporando mediante técnicas telemáticas, las bases gráficas de las parcelas urbanísticas que permitan alcanzar también una perfecta identificación física, y permitiendo el acceso de las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

- 5) Las políticas medioambientales efectivas son un efectivo elemento catalizador del desarrollo económico, pudiendo generar riqueza y ocupación, demandando empresas altamente especializadas y trabajos cualificados para su desarrollo.

Pedro Fandos Pons

Registrador de la Propiedad.

Valencia, Octubre 2005.

BIBLIOGRAFÍA.

ARNAIZ EGUREN, R. “La inscripción registral de actos urbanísticos”. Marcial Pons, Madrid 2001.

BASTIDA AGUILAR, ABRAHAM. “Experiencias relacionadas con la gestión de la protección al medio ambiente y al desarrollo sustentable.” ababas@prodigy.net.mx.

DE SOTO, HERNANDO. “El Misterio del Capital”. El Comercio, Lima 2000.

FERNÁNDEZ, EDÉSIO. “La influencia de El misterio del Capital de Hernando de Soto”. Lincol Institute of Land Policy. Enero 2002.

FUERTES, MERCEDES. “Urbanismo y Publicidad Registral”. Marcial Pons. Madrid 1995.

GARCÍA GARCÍA, J.M. “Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario”. Tomo V. Editorial Civitas. Madrid 1999.

JIMÉNEZ HERRERO, LUIS. “Desarrollo sostenible: La Agenda 21”. III Conferencias sobre Medio Ambiente, Municipio y Urbanismo. Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana. Castellón. Año 2000.

LASO MARTINEZ, JOSÉ LUÍS Y LASO BAEZA VICENTE. “El Aprovechamiento Urbanístico”. Marcial Pons. Madrid 1995.

RAMÍREZ SÁNCHEZ, JESÚS M^a. “Planeamiento Urbanístico y Evaluación del impacto ambiental”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Editorial Montecorvo. Madrid.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, BLANCA. “Ordenación Urbanística y Medio Ambiente. En especial, Espacios Naturales protegidos”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Editorial Montecorvo. Madrid, Junio 2001.

SEROA DA MOTTA, RONALDO. “Tributación ambiental, macroeconomía y medioambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil”. CEPAL. ECLAC. NACIONES UNIDAS. Santiago de Chile, 2001.

YÁNEZ VELASCO, IGOR. “Relaciones entre el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y el Urbanismo”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Editorial Montecorvo. Madrid.