

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

16673 *Resolución de 12 de agosto de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa de la registradora de la propiedad de Marbella n.º 4 a inscribir una escritura de compraventa, por no contenerse la manifestación relativa a la realización de actividades potencialmente contaminantes del suelo.*

En el recurso interpuesto por don José Ordóñez Cuadros, notario de Marbella, contra la negativa de la registradora de la Propiedad de Marbella número 4, doña Nieves Ozámiz Fortis, a inscribir una escritura de compraventa, por no contenerse la manifestación relativa a la realización de actividades potencialmente contaminantes del suelo.

Hechos

I

En el Registro de la Propiedad de Marbella número 4 se presentó escritura autorizada por el notario de Marbella, don José Ordóñez Cuadros, por la que se formalizaba la compraventa de la vivienda ático (...) de una determinada urbanización.

II

Presentada la indicada escritura en el Registro de la Propiedad de Marbella número 4 fue calificada negativamente, apreciando, en cuanto ahora interesa, lo siguiente:

«Fundamentos de Derecho.

Primero. Conforme a los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 98 de su Reglamento, el Registrador califica bajo su responsabilidad los documentos presentados, extendiéndose la calificación –entre otros extremos– a “los obstáculos que surjan del Registro”, a “la legalidad de sus formas extrínsecas de los documentos de toda clase en cuya virtud se solicite la inscripción”, a “las que afecten a la validez de los mismos, según las leyes que determinan la forma de los instrumentos” y a “la no expresión, o la expresión sin claridad suficiente, de cualquiera de las circunstancias que, según la Ley y este Reglamento, debe contener la inscripción, bajo pena de nulidad”.

Este principio legal de calificación por el Registrador se reconoce expresamente en cuanto a los “documentos públicos autorizados o intervenidos por notario” por el artículo 143 del Reglamento Notarial, redactado por Real Decreto 45/2007, de 19 de enero, al establecer que los efectos que el ordenamiento jurídico les atribuye “podrán ser negados o desvirtuados por los Jueces y Tribunales y por las administraciones y funcionarios públicos en el ejercicio de sus competencias”. Impugnada esta redacción según el Real Decreto 45/2007, de 19 de enero, ha sido confirmada expresamente por el Tribunal Supremo en sentencia de 14 de octubre de 2008.

Segundo. Según el artículo 98.3 de la Ley 7/2002, de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para una economía circular: “Las personas físicas o jurídicas propietarias de fincas están obligadas, con motivo de la transmisión de cualquier derecho real sobre los mismos, a declarar en el título en el que se formalice la transmisión si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo. Dicha declaración será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad.

Esta manifestación sobre actividades potencialmente contaminantes habrá de realizarse también por el propietario en las declaraciones de obra nueva por cualquier título. Este apartado será también de aplicación a las operaciones de aportación de fincas y asignación de parcelas resultantes en las actuaciones de ejecución urbanística”.

Tercero. El artículo 21 de la Ley Hipotecaria establece que “los documentos relativos a contratos o actos que deban inscribirse expresarán, por lo menos, todas las circunstancias que necesariamente debe contener la inscripción y sean relativas a las personas de los otorgantes, a las fincas y a los derechos inscritos”. La Dirección General de los Registros y el Notariado ha declarado en dos Resoluciones de 2 de junio de 2009, en palabras reiteradas por las de 7 y 8 de julio de 2009, que “la consecuencia de omitir cualquiera de las circunstancias a que se refiere el citado artículo 21 de la Ley Hipotecaria es la de que el título ha de considerarse incompleto y, como tal, no susceptible de inscripción hasta que sea subsanado o completado. Así resulta del correlativo artículo 22 del mismo Cuerpo legal, conforme al cual el Notario que cometiere alguna omisión que impida inscribir el acto o contrato, conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, la subsanará extendiendo a su costa una nueva escritura si fuere posible...”.

Paralelamente, el 173 del Reglamento Notarial dispone que “en todo caso el Notario cuidará de que en el documento inscribible en el Registro de la Propiedad inmueble... se consignen todas las circunstancias necesarias para su inscripción, según la respectiva disposición aplicable a cada caso, cuidando además de que tal circunstancia no se exprese con inexactitud que dé lugar a error o perjuicio para tercero”. (...).

Calificación

Calificado el título a la vista de los Libros del Registro y de los Fundamentos de Derecho expuestos, suspendo la inscripción por los siguientes defectos subsanables:

1.º No se ha hecho constar por el vendedor en la que califico si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo (...)

Contra dicha calificación (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Nieves Ozámiz Fortis registrador/a de Registro Propiedad de Marbella 4 a día diecisiete de mayo del dos mil veintidós.»

III

Contra la anterior nota de calificación, el notario autorizante de la escritura, don José Ordóñez Cuadros, interpuso recurso ante esta Dirección General atendiendo a los siguientes argumentos:

«La registradora suspende la inscripción de la escritura de compraventa invocando el número 3 del artículo 98 de la 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminado para una Economía Circular (en adelante, la ley) que, efectivamente, exige al transmitente de una finca la declaración sobre si se han realizado o no en ella alguna actividad potencialmente contaminante del suelo, declaración que no se ha hecho en la escritura calificada.

Pero, en contra del criterio de esa calificación, entendemos que la interpretación y aplicación del referido artículo 98 ha de ser global, sin olvidar que su invocado número 3 está después de su número 1, conforme al cual “Reglamentariamente el Gobierno aprobará, actualizará y publicará una lista de actividades potencialmente contaminantes de los suelos”.

La lectura global del precepto debería ser, pues, la siguiente: el Gobierno aprobará (así, en futuro) una lista de actividades potencialmente contaminantes de los suelos

(número 1), y, una vez tipificadas esas actividades, los transmitentes habrán de declarar si en la suya se han realizado alguna de esas actividades previamente tipificadas (número 3).

De no entenderse así el precepto, ¿cuáles serían al día de hoy esas actividades potencialmente contaminantes que tiene que declarar el transmitente si han realizado o no?

El artículo 2 de la ley, señala que, a los efectos de la ley, se entenderá por a) “Aceite de cocina usado”, los residuos de grasas de origen vegetal y animal que se generan tras ser utilizado en el cocinado de alimentos en el ámbito doméstico; por f) “Basura dispersa”, los residuos no depositados en los lugares designados para ello; por m) “Envase”: un envase, tal y como se define en el artículo 2.1 de la Ley 11/1997, del 24 de abril, de envases y residuos de envases; por u) “Plástico”: el material compuesto por un polímero tal como se define en el artículo 3.5 del Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo. Y el artículo 3 señala que la ley se aplica a a) Todo tipo de residuos; y b) Los productos de plástico de un solo uso. ¿Es razonable entender que la mera utilización de aceite para cocinar en el ámbito doméstico, o la utilización de envases de plástico de un solo uso en el mismo ámbito son actividades potencialmente contaminantes del suelo y han de ser declaradas como tales en la escritura, y provocar una nota marginal en el Registro de la Propiedad que estigmatice la finca? Además. ¿con cuánto tiempo de antelación? ¿ya para siempre o a los diez, o veinte, o treinta años de haber utilizado aceite para cocinar o envases de plástico de un solo uso quedarán indultados el pecador contaminante y la finca contaminada?

Tampoco debe entenderse que, aunque la referida ley formule definiciones y principios y no tipifique actividades declarables como contaminantes, sino que difiera esa tipificación a un futuro reglamento [sic], su aplicación debe completarse con el Decreto (no invocado en la nota de suspensión) 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, el cual, ciertamente, señala en su artículo 1 que tiene por objeto establecer una relación de actividades susceptibles de causar contaminación en el suelo.

Pero ese decreto:

– En la letra e) de su artículo 2, define las actividades potencialmente contaminantes del suelo como “aquellas actividades de tipo industrial o comercial en las que, ya sea por el manejo de sustancias peligrosas ya sea por la generación de residuos, pueden contaminar el suelo. A los efectos de este real decreto, tendrán consideración de tales las incluidas en los epígrafes de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas...”. Esto es, se refiere claramente a actividades industriales o comerciales, y no puede ser interpretado extensivamente para aplicarlo a viviendas y a actividades domésticas.

– En su artículo 8, no obliga a formular declaración alguna, salvo al que haya realizado las actividades contaminantes (industrial o comerciales, conforme a lo dicho), no a quien no las haya realizado (“Los propietarios de fincas en las que se haya realizado alguna de las actividades potencialmente contaminantes estarán obligados a declarar tal circunstancia en las escrituras públicas que documenten la transmisión de derechos sobre aquellas”). La ausencia, pues, de declaración en ese sentido no puede ser defecto que impida la inscripción.

Al entender pues que la tan citada ley no tipifica las actividades potencialmente contaminantes, ni la duración temporal contaminante de cada actividad, sino que difiere su determinación a un futuro desarrollo reglamentario, y que el decreto 9/2005 sólo es aplicable a actividades industriales o comerciales, y no obliga a declarar en todo caso, sin [sic] sólo a quien las haya desarrollado, no compartimos los argumentos de la señora registradora para la suspensión de la inscripción.»

IV

La registradora de la Propiedad de Marbella número 4, doña Nieves Ozámiz Fortis, emitió su informe en el que mantuvo íntegramente su calificación, formando el oportuno expediente que ha elevado a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 3 del Código Civil; 9, 18 y 21 de la Ley Hipotecaria; 2, 98, 99, 100, 101, 102 y 103 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular; 51 y 98 del Reglamento Hipotecario, y el 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.

1. El presente recurso tiene por objeto determinar el alcance de la obligación impuesta por el artículo 98.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

El referido artículo establece: «Las personas físicas o jurídicas propietarias de fincas están obligadas, con motivo de la transmisión de cualquier derecho real sobre los mismos, a declarar en el título en el que se formalice la transmisión si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo. Dicha declaración será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad. Esta manifestación sobre actividades potencialmente contaminantes habrá de realizarse también por el propietario en las declaraciones de obra nueva por cualquier título. Este apartado será también de aplicación a las operaciones de aportación de fincas y asignación de parcelas resultantes en las actuaciones de ejecución urbanística».

Frente al criterio de la registradora, el notario recurrente considera que esta norma no es aplicable a las transmisiones de pisos o locales que forman parte de un edificio en régimen de propiedad horizontal.

2. La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, incorporó al ordenamiento jurídico interno la Directiva Marco de residuos, a la vez que revisó la regulación en la materia existente en España que databa del año 1998.

En el año 2015, la Comisión Europea aprobó el plan de acción de la UE para la economía circular [COM (2015) 614 final], que incluía un compendio de medidas entre las que se encontraba la aprobación de un paquete normativo que revisara las piezas clave de la normativa de la Unión Europea relativa a residuos.

Así, en 2018 se aprueba la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Esta directiva revisa algunos artículos de la Directiva Marco de residuos con el objetivo de avanzar en la economía circular, armonizar, mejorar la información y trazabilidad de los residuos y reforzar la gobernanza en este ámbito.

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva aprobada en 2018, con las modificaciones que esta introduce en la Directiva Marco de residuos. En su Título VIII se recoge la regulación del régimen jurídico de los suelos contaminados.

En este ámbito, el legislador ha considerado oportuno servirse de las funciones de notarios y registradores de la Propiedad, en coordinación con las actuaciones que deben desplegar las Administraciones Públicas, respecto del control de suelos afectados por actividades potencialmente contaminantes. Y es que el Registro de la Propiedad constituye una herramienta enormemente útil, tanto para cualquier tercero que puede así conocer la posible afectación de una determinada finca por la realización de este tipo de actividades potencialmente contaminantes, como para la propia Administración, que puede obtener una información esencial sobre la existencia de suelos contaminados.

En esta materia, la actuación de notarios y registradores tiene pleno encaje en el cometido que, en pro de la seguridad jurídica preventiva y en el marco del deber de

colaboración con la Administración competente, deben desempeñar como funcionarios públicos; colaboración que se produce tanto en el ámbito urbanístico, como agrario, tributario y, ahora también, en materia de residuos y suelos contaminados para una economía circular, en aras de la función social de la propiedad privada que delimita su contenido, de acuerdo con las leyes.

De este modo, una de las medidas que introduce el Título VIII de la Ley 7/2022 es la recogida en el artículo 98.3, antes transcrito, que impone al propietario transmitente la obligación de declarar en el título en el que se formalice la transmisión si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo; obligación cuyo cumplimiento debe exigir el notario, pues conforme al artículo 17 bis, apartado a), de la Ley del Notariado, debe velar por que «el otorgamiento se adecúe a la legalidad»; y según el artículo 24 de esta misma ley, los notarios en su consideración de funcionarios públicos deberán velar por la regularidad no sólo formal sino material de los actos o negocios jurídicos que autoricen o intervengan.

Asimismo, el citado artículo 98.3 de la Ley 7/2022 establece la obligación de practicar, respecto de dicha declaración –sea esta de sentido positivo o negativo–, una nota marginal en el Registro cada vez que se transmita un derecho real sobre una finca.

Tales obligaciones habrán de cumplirse también cuando se realice una declaración de obra nueva, u operaciones de aportación de fincas y de asignación de parcelas resultantes en las actuaciones de ejecución urbanística.

Por su parte, el artículo 103.1 impone una nueva obligación de colaboración de los registradores con las Administraciones Públicas para el cumplimiento de los objetivos de la ley, al disponer que «el registrador de la propiedad estará obligado a comunicar de modo telemático a la comunidad autónoma correspondiente, con carácter anual antes del 31 de enero de cada año, las siguientes circunstancias: a) La manifestación de las fincas donde se haya realizado una actividad potencialmente contaminante».

3. Lo que en este recurso se discute es si la obligación que establece el referido artículo 98.3 de la Ley 7/2022 es o no aplicable a los casos en los que la finca afectada sea una vivienda que forme parte de un edificio en régimen de propiedad horizontal.

Para dar respuesta a esta duda, la primera tarea que se impone es interpretar la norma en la que se basa la calificación a fin de fijar su sentido y alcance, para lo cual hay que seguir los criterios hermenéuticos del artículo 3 del Código Civil: «1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas».

Para determinar el concepto de «suelo contaminado» al que se refiere la Ley 7/2022, de 8 de abril, debe partirse de lo establecido en el artículo 2 (precepto que contiene una serie de importantes definiciones): «ax) “Suelo contaminado”: aquel cuyas características han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso procedentes de la actividad humana en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que se determinen por el Gobierno».

Esta definición, que sin duda se ha de tener muy presente a la hora de fijar el alcance del artículo 98.3, es casi la misma que la del artículo 3 («Definiciones») de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, si bien ésta tenía un párrafo final que ahora no está presente: «x) “Suelo contaminado”: aquel cuyas características han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso procedentes de la actividad humana, en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que se determinen por el Gobierno, y así se haya declarado mediante resolución expresa».

Debe remarcar que la contaminación de un suelo exige la «presencia de componentes químicos de carácter peligroso en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente».

El artículo 98.1 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece que «reglamentariamente el Gobierno aprobará, actualizará y publicará una lista de actividades potencialmente contaminantes de los suelos». Y de acuerdo con la disposición final cuarta («Habilitación para el desarrollo reglamentario»), número 1: «Se faculta al Gobierno para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de esta ley y, en particular, para: (...) g) Establecer la lista de actividades potencialmente contaminantes de los suelos y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, de acuerdo con los artículos 98.1 y 99.1, así como el procedimiento de anotación marginal en el Registro de la Propiedad de los suelos declarados contaminados, conforme al artículo 99».

Cabe añadir que sigue vigente el 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, y la Orden PRA/1080/2017, de 2 de noviembre, por la que se modifica el Anexo I del 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. Debe destacarse que el artículo 2.e) del citado Real Decreto dispone que son actividades potencialmente contaminantes del suelo «aquellas actividades de tipo industrial o comercial en las que, ya sea por el manejo de sustancias peligrosas ya sea por la generación de residuos, pueden contaminar el suelo. A los efectos de este real decreto, tendrán consideración de tales las incluidas en los epígrafes de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas según el Real Decreto 1560/1992, de 18 de diciembre, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-93), modificado por el Real Decreto 330/2003, de 14 de marzo, mencionadas en el anexo I, o en alguno de los supuestos del artículo 3.2». Y ciertamente se antoja difícil la realización de una de tales actividades recogidas en esta norma (cuya enumeración se contiene en Anexo I y que aluden siempre a una actividad industrial o comercial) en una entidad que forme parte de una división horizontal.

4. Así, la «ratio» del precepto base de la calificación es evidente si se tiene en cuenta la definición del artículo 2.ax); que el número primero del artículo se refiere a «suelos»; y el número dos de suelos contaminados («los titulares de estas actividades deberán remitir periódicamente a la comunidad autónoma correspondiente los informes en los que figure la información que pueda servir de base para la declaración de suelos contaminados»).

Por ello es enteramente razonable concluir que cuando el número 3 establece la obligación de declarar «si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo», se está refiriendo a actividades (recuérdese lo antes expuesto a propósito del Real Decreto 9/2005) que puedan afectar al suelo, pues, de hecho, el número anterior habla de remitir, por los titulares de actividades, información que pueda servir de base para la declaración de suelos contaminados. Y este es el «contexto» en el que se encuentra esta norma: declaración de «actividades potencialmente contaminantes del suelo» (título del artículo 98). Dentro del Título VIII («Suelos contaminados»), y seguido del artículo 99 («Declaración de suelos contaminados»), del artículo 100 («Sujetos responsables de la descontaminación y recuperación de suelos contaminados»), del artículo 101 («Descontaminación y recuperación de suelos contaminados»), del artículo 102 («Recuperación voluntaria de suelos contaminados») y del artículo 103 («Inventario de declaraciones de suelos contaminados y de descontaminaciones voluntarias»).

Por consiguiente, debe concluirse que la norma en la que se basa la calificación en modo alguno puede afectar a entidades independientes, o cuotas de entidades (pensemos en aparcamientos o trasteros así transmitidos), pues solo se proyectan idealmente sobre el suelo –elemento común– de un edificio en régimen de propiedad horizontal (por descender a la realidad, se antoja realmente difícil, por no decir imposible, admitir que, por ejemplo, evacuar por los desagües restos de productos de limpieza

encaje en la citada definición y en la intención del legislador). Por ello y respecto de tales entidades independientes (o cuotas de las mismas) no cabe imponer esa declaración a la vista del artículo 98.3 citado, en referencia a los negocios jurídicos que detalla; entre otras razones, porque en una finca en la que hay cuota de participación sobre el suelo, pero no suelo propiamente dicho, no es dado realizar actividad alguna (recordemos el concepto de actividad potencialmente contaminante) que sirva de base para la declaración de suelo contaminado.

Por contra, sí que se aplicaría el precepto en casos que por sí resultan evidentes, tales como transmisión de terrenos (suelo) de la especie que sea (rústico o urbano); o naves o instalaciones, industriales o comerciales. Se podría dudar si afecta a las transmisiones de viviendas unifamiliares o aisladas, en las que no se realice una actividad comercial o industrial (al modo que indica la citada definición); pero el hecho de que, aquí, el dominio se proyecta sobre el suelo directamente y no de una forma ideal (cuota parte de un elemento común), como sucede respecto de las entidades en régimen de propiedad horizontal, avalaría su inclusión junto a los supuestos –de inclusión– anteriores.

En resumen y para precisar aún más, la norma en cuestión (artículo 98.3) sólo afecta al propietario, transmita la propiedad o cualquier otro derecho real, pero no al titular de cualquier derecho real (por ejemplo, usufructo) que dispusiera de su derecho, ni a los actos de gravamen. Sí, e indiscriminadamente, a actos gratuitos y onerosos, y también a las transmisiones «mortis causa», por razón de la posición de los sucesores «mortis causa», los herederos en tanto que continuadores de las relaciones del causante (recordemos que, por el contrario, el legatario no es un sucesor sino un adquirente). Y también a todo tipo de declaración de obra nueva, sea por antigüedad (artículo 28.4 de la Ley estatal de Suelo) o con licencia (artículo 28.1 de la misma ley); tanto iniciada como terminada.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la calificación impugnada, en los términos que resultan de los anteriores fundamentos de Derecho.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 12 de agosto de 2022.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.