

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**18782** *Resolución de 19 de octubre 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 Cullera a inscribir una escritura de compraventa.*

En el recurso interpuesto por don Ubaldo Nieto Carol, notario de Valencia, contra la negativa de la registradora de la Propiedad de Cullera, doña María Elena Domínguez Prieto, a inscribir una escritura de compraventa.

##### Hechos

I

Mediante escritura autorizada el día 21 de abril de 2022 por el notario de Valencia, don Ubaldo Nieto Carol, con el número 860 de protocolo, se formalizó la compraventa de una vivienda situada en la quinta planta de un edificio en Cullera.

II

Presentada la indicada escritura en el Registro de la Propiedad de Cullera, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Hechos:

R. M. N. presentó en este Registro de la Propiedad el día 19 de mayo de 2022 copia autorizada de una escritura presentada telemáticamente el 21 de abril de 2022, autorizada el mismo día por el Notario de Valencia, don Ubaldo Nieto Carol, número 860 de protocolo, en la que se formaliza la compraventa de una finca sita en Cullera.

Dicho documento causó el asiento número 350 del tomo 89 del Libro Diario de este Registro.

La Registradora que suscribe, previa calificación del documento reseñado en cumplimiento del artículo 18 de la Ley Hipotecaria, ha resuelto no practicar las operaciones solicitadas en base a los siguientes

Fundamentos de Derecho:

Primero. No consta en el título presentado declaración alguna sobre si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo. Conforme al apartado 3 del artículo 98 de la Ley 7/2022 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. Dicha declaración será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad”.

La obligación de emitir dicha declaración está prevista en norma de rango legal que ordena la constancia en el registro de dicha declaración expresa por nota marginal y la eventual comunicación a la Comunidad Autónoma de la constancia registral de la manifestación. La ley determina que debe hacerse constar en el Registro, luego su omisión es defecto que impide la inscripción. El artículo 21 de la Ley Hipotecaria establece que los documentos que deban inscribirse expresarán todas las circunstancias

que necesariamente debe contener la inscripción. Siendo su omisión subsanable conforme al artículo 22 subsiguiente.

Dicho defecto se considera subsanable.

Contra esta calificación (...)

Cullera, a 21 de junio de 2022. La registradora (firma ilegible) Firmado: María Elena Domínguez Prieto.»

### III

Contra la anterior nota de calificación, don Ubaldo Nieto Carol, notario de Valencia, interpuso recurso el día 19 de julio de 2022 mediante escrito en el que alegaba lo siguiente:

«Fundamentos de Derecho:

- I. (...).
- II. Concepto de “suelo contaminado”

De acuerdo con el art. 2 Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular:

“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 es la misma que la del artículo 3 (“Definiciones”) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados: “x) ‘Suelo contaminado’: aquel cuyas características han sido alterada negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso procedentes de la actividad humano, en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humano o el medio ambiente, de acuerdo con los criterios y estándares que se determinen por el Gobierno, y así se hayo declarado mediante resolución expreso”. La única diferencia es que exigía que la consideración de «suelo contaminado» fuera declarada mediante resolución expresa. Ahora se sigue exigiendo tal declaración, aunque no se incluya en el concepto.

Lo que importa aquí destacar es 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”. Y ello es importante a nuestros efectos para ver en qué medida esto se pueden producir en una finca urbana que sea un elemento de una división horizontal.

### III. Actividades potencialmente contaminantes del suelo.

El art. 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 necesarios para el desarrollo y aplicación de esta ley y, en particular, para:

g) Establecer lo 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”.

Por tanto, difícilmente puede declararse la realización de una actividad potencialmente contaminante del suelo si ese “listado” no se ha “actualizado” todavía.

No obstante, está 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.

Lo que debemos ver es si es posible la realización de una de estas actividades recogidas en esta norma en una finca urbana que forme parte de una división horizontal.

Así, por citar algunas:

- Extracción de crudo de petróleo y gas natural.
- Extracción de otros minerales metálicos no férricos.
- Actividades de apoyo a la extracción de petróleo y gas natural.
- Fabricación de aceites y grasas vegetales y animales.
- Acabado de textiles.
- Fabricación de otros productos textiles de uso técnico e industrial.
- Preparación, curtido y acabado del cuero; preparación y teñido de pieles.
- Aserrado y cepillado de la madera.
- Fabricación de chapas y tableros de madera.
- Fabricación de pasta papelera, papel y cartón. Fabricación de papeles pintados.
- Impresión de periódicos.
- Fabricación de productos abrasivos y productos minerales no metálicos n.c.o.p.
- Fabricación de productos básicos de hierro, acero y ferroaleaciones.
- Fabricación de tubos, tuberías, perfiles huecos y sus accesorios, de acero.
- Fabricación de otros productos de primera transformación del acero.
- Producción de metales preciosos.
- Producción de aluminio.
- Producción de plomo, zinc y estaño.
- Producción de cobre.
- Producción de otros metales no férricos.
- Fundición de metales.
- Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo.
- Fabricación de componentes electrónicos y circuitos impresos ensamblados.

Y no continuamos. Ninguna de estas actividades puede ser realizada en una vivienda, oficina, trastero o plaza de garaje. Ni por espacio, ni por maquinaria, ni por el ruido que no se toleraría ni siquiera un solo día. Y las que se realizaran en una nave industrial deberían estar sometidas a licencia de actividad y, por tanto, estar comunicadas.

Y sería imposible que se produjese una “presencia de componentes químicos de carácter peligroso en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente”, como señala el art. 2.ax) de la Ley 7/2022, de 8 de abril.

IV. En qué transmisiones se hace necesaria la declaración de haberse realizado una actividad potencialmente contaminante del suelo.

De acuerdo con el art. 98,3: “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”.

Acudamos a los principios hermenéuticos del art. 3 del Código Civil (“I. 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”).

1. “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto...”

Podrá alegarse que el precepto habla de “fincas” y no de “suelo” pero la ratio de la norma es clara. Obsérvese como el número 1 de este precepto denominado “actividades potencialmente contaminantes” establece: “Reglamentariamente el Gobierno aprobará, actualizará y publicará una lista de actividades potencialmente contaminantes de los suelos”.

Y el número 2: “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 tanto, 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 que puedan afectar al suelo. 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.

Este es el “contexto” en el que se encuentra esta norma: declaración de “actividades potencialmente contaminantes del suelo” (título del art. 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”).

Aunque es obvio que una vivienda, local, garaje o trastero tiene una cuota proporcional del «suelo» sobre el que está construido el edificio entero, parece de todo punto imposible que se pueda realizar desde, p.e., un tercer piso, una actividad que pueda contaminar el suelo del edificio.

Y qué decir de un trastero o una plaza de aparcamiento en un tercer sótano; ¿habría una actividad que podría contaminar el subsuelo?

En definitiva, del contexto de la ley se ve claramente que se está hablando de suelo entendido como porción geográfica de terreno. En los propios artículos que tratan del tema: el art. 98.3 habla de los propietarios de fincas para acto seguido decir con motivo de la transmisión de cualquier derecho real sobre los mismos (expresión que va referida a los suelos); el art. 99 cuando dice: 3. La declaración de suelo contaminado obligará al sujeto responsable a realizar las actuaciones necesarias para proceder a su descontaminación y recuperación.... lo que tiene sentido referido al titular del suelo y no al de un elemento de propiedad horizontal; el art. 99 cuando señala 4. La declaración de suelo contaminado puede comportar la suspensión de la ejecutividad de los derechos de edificación.... (¿Qué se va a suspender si ya está edificado?); o el art. 100.1 que indica que “estarán obligados a realizar las operaciones de descontaminación y recuperación reguladas en el artículo anterior los causantes de la contaminación, que cuando sean varios responderán de estas obligaciones de forma solidaria y subsidiariamente, por este orden, los propietarios de los suelos contaminados y los poseedores de los mismos...” (esos “varios” tiene que referirse a situación de comunidad de suelo, pero no a elementos comunes de propiedad horizontal).

Además, tratándose de los elementos de una propiedad horizontal, el suelo es, por definición, elemento común a todos ellos [art. 396 CC: “Los diferentes pisos o locales de un edificio o las partes de ellos susceptibles de aprovechamiento independiente por tener salida propia a un elemento común de aquél o a la vía pública podrán ser objeto de propiedad separada, que llevará inherente un derecho de copropiedad sobre los elementos comunes del edificio, que son todos los necesarios para su adecuado uso y disfrute, tales como el suelo (...)] y cabe preguntarse hasta qué punto es posible afectar

un elemento común con una declaración de tales características que sin ninguna duda va a afectar a las condiciones físico económicas del suelo común que puede conllevar la alteración del régimen jurídico del mismo tal y como resulta de la propia Ley, llegando a imponer limitaciones a su uso. Es evidente que una alteración de tales características afecta a la sustancia misma del suelo como elemento común, y tal declaración y su consiguiente reflejo registral debería sujetarse al régimen de unanimidad previsto para la modificación del título constitutivo en el art. 17.6 de la Ley de Propiedad Horizontal. Y esto sería predicable no sólo de los edificios simples en régimen de propiedad horizontal, sino de cualquier tipo de copropiedad, complejo inmobiliario, urbanización o la llamada propiedad horizontal tumbada, esto es, todas aquellas figuras jurídicas donde las propiedades privativas conlleven inherente la copropiedad sobre un suelo común. Incluso se podría ir más lejos y considerar que incluso en el caso de copropiedad sobre un terreno o solar, rústico o urbano, tal declaración debe partir de la totalidad de los copropietarios, por considerarse que el régimen al que puede afectar un suelo declarado como «contaminado» supone una alteración sustancial de la cosa común que no puede realizar un copropietario por sí sólo (así se deduce del art. 397 CC: “Ninguno de los condueños podrá, sin consentimiento de los demás, hacer alteraciones en la cosa común, aunque de ellas pudieran resultar ventajas para todos”).

2. Interpretación con arreglo a “los antecedentes históricos y legislativos”.

De acuerdo con el número XIII de la Exposición de Motivos, “el título VIII contiene la regulación relativa a los suelos contaminados, manteniéndose el anterior régimen jurídico, que incluye disposiciones relativas a las actividades potencialmente contaminantes de los suelos, al procedimiento de declaración de suelos contaminados, a los inventarios autonómicos y estatal de declaraciones de suelos contaminados, así como la determinación de los sujetos responsables de la descontaminación y recuperación de los suelos contaminados, incluyéndose la posibilidad de descontaminación y recuperación en vía convencional, y la descontaminación y recuperación voluntaria de suelos.

Se ha incluido como novedad, el Inventario estatal de descontaminaciones voluntarias de suelos contaminados, que será alimentado por los registros de las comunidades autónomas sobre recuperaciones y descontaminaciones voluntarias”.

De aquí se deduce que no ha habido ningún cambio, salvo lo referido a este Inventario estatal, respecto al régimen anterior. Pues bien, acudamos a la norma derogada, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, su artículo 33 que es el correlativo al actualmente vigente art. 98, de hecho, tiene el mismo título (“Actividades potencialmente contaminantes”) y dentro de un título V cuya denominación es exactamente la misma «Suelos contaminados». Su redacción era la siguiente:

1. El Gobierno aprobará y publicará una lista de actividades potencialmente contaminantes de suelos.
2. Los titulares de estas actividades deberán remitir periódicamente a la Comunidad Autónoma correspondiente los informes en los que figuren la información que pueda servir de base para la declaración de suelos contaminados.

Los propietarios de las fincas en las que se haya realizado alguna de las actividades potencialmente contaminantes estarán obligados, con motivo de su transmisión, a declararlo en escritura pública. Este hecho será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad.

Puede observarse que:

La redacción del número 1 es igual salvo que desaparece la exigencia de que la aprobación de la lista de actividades potencialmente contaminantes sea mediante Reglamento y se añade que el Gobierno «actualizará» dicha lista.

La redacción del primer párrafo del número 2 es idéntica al actual número 2 del art. 98.

En el segundo párrafo del número 2 que hoy sería el número 3 del art. 98, que es el que nos ocupa, se aprecia que ahora se obliga a que se haga una declaración sobre si se ha realizado o no alguna actividad potencialmente contaminante del suelo cuando antes se exigía sólo si efectivamente se había realizado.

Y obsérvese que también se utilizaba el término “fincas” aunque sólo se exigía que en las que se hubiera realizado alguna de las actividades potencialmente contaminantes, con motivo de su transmisión, a declararlo en escritura pública. Y este hecho será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad.

Y utiliza el término «fincas» para no repetir “suelos”. Sin perjuicio de ello, habría que preguntarse si en el régimen anterior hubo una sola declaración de haberse realizado una actividad potencialmente contaminante respecto a un elemento de una división horizontal (probablemente tampoco en un suelo).

También hay que señalar que la redacción del art. 98.3 que figuraba en el Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno era plenamente coincidente con la del art. 33 de la Ley anterior y que la redacción final viene de la enmienda número 631 del Grupo Popular cuya escueta justificación era “mejora técnica”. No se pretendía, por tanto, extenderla a toda finca urbana, sino mantenerse el régimen hasta entonces vigente.

Sorprende la aprobación de esta enmienda del principal Grupo de la oposición y el rechazo de esta otra procedente del PNV (630), más próximo al Gobierno y que, desde luego era absolutamente clarificadora y justificada ya que daba mayor seguridad jurídica que la que hay con la redacción final:

4. Respecto a la transmisión de suelos potencialmente contaminados:
  - a) Las personas físicas o jurídicas propietarias de suelos están obligadas a declarar en caso de transmisión íter vivos, si estos soportan o han soportado algunas de las actividades o instalaciones potencialmente contaminantes del suelo.
  - b) Las notarías y notarios no autorizarán la escritura pública de transmisión de suelos sin que se haga constar en la escritura la manifestación a que se refiere el apartado anterior.
  - c) Las registradoras y registradores de la propiedad no practicarán la inscripción de los títulos de transmisión de suelos sin que conste la manifestación a que se refiere el apartado primero. Asimismo, en caso de constar que dicho suelo soporta o ha soportado alguna actividad o instalación potencialmente contaminante del suelo, esta circunstancia será objeto de nota al margen de la finca correspondiente.
  - d) Las obligaciones anteriores serán asimismo aplicables a las operaciones de aportación de fincas y asignación de parcelas resultantes en las actuaciones de ejecución urbanística”.

Justificación.

Con el fin de garantizar una mayor seguridad jurídica.

Pero de este rechazo se deduce que con la redacción actual no se persigue la no autorización por el Notario de la escritura de transmisión ni la no inscripción de la misma por el Registrador de la Propiedad como veremos después.

3. Interpretación en relación a “la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas”.

¿El legislador, conscientemente, quería incluir la exigencia de esta declaración para toda finca rústica y urbana? En este caso ¿qué utilidad social tiene la norma?

¿Tiene alguna trascendencia para la sociedad y para el ciudadano la anotación marginal de esta declaración sobre si se ha realizado alguna actividad «potencialmente contaminante del suelo» en la transmisión de viviendas, trasteros y garajes?

Como primera reflexión, preguntarle a un ciudadano cuando vende una vivienda, un garaje, un trastero... que declare como dice literalmente la Ley “si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo” causa rubor (...)

A esto hay que añadirle que dicha exigencia es de imposible cumplimiento. Un propietario podrá declarar lo que ha hecho él, pero no lo que hayan podido realizar otros, incluidos los anteriores titulares.

Por otra parte, si ya a priori es inútil tal declaración, dado que se ha producido una “imposición de facto” de esta declaración que es incierta, su inutilidad es aún más obvia. Sin perjuicio de que muchos Registros de la Propiedad ya han advertido a las Notarías de la “obligatoriedad” de incluir esa declaración respecto a cualquier finca rústica o urbana, surge la presión de los prestamistas que ven “peligrar” la inscripción de su hipoteca ante el riesgo de no inscribirse el título previo y, por tanto, obligan al comprador a que se incluya en la escritura de compraventa una declaración del vendedor como la señalada. El vendedor que lo que quiere es cobrar, lo hace, aunque no entienda que está diciendo y, menos aún, para qué sirve.

Servir, no sirve para nada: primero es una mera manifestación y, además, ni se ha visto ni se verá nunca una declaración que afirme haber realizado una actividad potencialmente contaminante del suelo en una finca que forme parte de una división horizontal.

Obsérvese la cláusula que establece un banco en una escritura de ejercicio de opción de compra en una arrendamiento financiero: “En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 98.3 de la Ley 7/2022 de 8 de abril, de ‘residuos y suelos contaminados para una economía circular’ y disposiciones legales concordantes, Banco de Sabadell, S.A. manifiesta que la finca objeto de la presente no ha sido sometida a actividades potencialmente contaminantes ni a procesos de contaminación del suelo, ni por ella misma, ni por sus ocupantes, y que no se han llevado a cabo en la misma actividades contaminantes reguladas en la mencionada Ley.

No obstante, lo anterior, dado que en todo momento la finca ha estado en posesión, mediata o inmediata, del Arrendatario, éste reconoce que la declaración hecha por el Banco la hace sobre la base de las manifestaciones recibidas del propio Arrendatario. De conformidad con la compradora asume cuantas responsabilidades civiles, penales y/o administrativas que se pudieren derivar sus actuaciones en este ámbito, así como de la falsedad en sus declaraciones”. O sea, que el transmitente manifiesta lo que manifiesta porque, supuestamente, le ha dicho el arrendatario a quien responsabiliza de todo.

A esto hay que añadirle que encarece la compraventa en un contexto de crisis económica y de inflación galopante (...).

#### 4. Interpretación “atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”.

Como ya se ha señalado, el epígrafe XIII de la Exposición de Motivos de la Ley señala: El título VIII contiene la regulación relativa a los suelos contaminados, manteniéndose el anterior régimen jurídico, que incluye disposiciones relativas a las actividades potencialmente contaminantes de los suelos, al procedimiento de declaración de suelos contaminados, a los inventarios autonómicos y estatal de declaraciones de suelos contaminados, así como la determinación de los sujetos responsables de la descontaminación y recuperación de los suelos contaminados, incluyéndose la posibilidad de descontaminación y recuperación en vía convencional, y la descontaminación y recuperación voluntaria de suelos”. Y esto se enmarca en una Ley cuyo objetivo es, tal como se dice en el número 1 de la E.M., “reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y gestión de los residuos en la salud humana y el medio ambiente”.

La declaración exigida en el núm. 3 del art. 98 referente a “si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo” está en relación con el número 2 del mismo artículo: “Los titulares de estas actividades (potencialmente contaminantes de los suelos) 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 tanto, debe interpretarse que esta declaración del n.º 3 tiene por objeto informar al comprador si se ha realizado alguna actividad potencialmente contaminante del suelo que haya sido o debería haber sido objeto de remisión a la Comunidad Autónoma para la declaración de suelo contaminado. Es obvio que en una finca en la que hay cuota de participación sobre el suelo, pero no suelo propiamente dicho no se puede realizar actividad alguna que sirva de base para la declaración de suelo contaminado.

IV. La ausencia de la declaración sobre actividades potencialmente contaminantes del suelo no puede impedir la inscripción.

Por último, sin perjuicio de lo ya argumentado sobre la no necesidad de la citada declaración en aquellas fincas en las que no hay suelo propiamente dicho, cabe ahora analizar si la ausencia de la misma puede impedir la inscripción de la transmisión del derecho real, en este caso, de la propiedad.

De acuerdo con el art. 18 de la Ley Hipotecaria, “Los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro”.

Y a tenor del artículo 98 del Reglamento Hipotecario: “El Registrador considerará, conforme a lo prescrito en el artículo 18 de la Ley como faltas de legalidad en las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, las que afecten a la validez de los mismos, según las leyes que determinan la forma de los instrumentos, siempre que resulten del texto de dichos documentos o puedan conocerse por la simple inspección de ellos”.

Del mismo modo apreciará la no expresión, o la expresión sin la claridad suficiente, de cualquiera de las circunstancias que, según La Ley y este Reglamento, debe contener la inscripción, bajo pena de nulidad”.

En el caso que nos ocupa estamos ante una compraventa y el negocio jurídico cuenta con los requisitos esenciales: 1.º) la declaración de voluntad; 2.º) el objeto; y 3.º) la causa. Estamos, pues, ante un acto dispositivo válido.

Tampoco hay nada que objetar a la capacidad de los otorgantes.

Y, aunque no es esencial para este negocio jurídico, pero sí para la inscripción en el Registro de la Propiedad, el mismo consta en escritura pública.

En palabras de la Resolución de la Resolución de 25 de abril de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, uno de los principios básicos de nuestro sistema registral es el de legalidad, el cual, por la especial trascendencia de efectos derivados de los asientos del Registro (en cuanto éstos gozan de la presunción de exactitud y validez y se hallan bajo la salvaguardia de los tribunales) está fundado en una rigurosa selección de los títulos inscribibles sometidos a la calificación del registrador; los cuales, en el plano formal (artículo 3 de la Ley Hipotecaria) deberán estar consignados en escritura pública...

Pues bien, si el contrato es válido y se ha producido, sin lugar a dudas, la adquisición del inmueble por el comprador y se ha hecho a través de escritura pública,

¿no debería acceder al Registro de la Propiedad del que se presume su exactitud?  
¿O acaso la adquisición de la propiedad se puede condicionar a una declaración referente a si se ha realizado o no una actividad potencialmente contaminante del suelo?  
Una sanción jurídica de este calibre debería haber sido impuesta por la Ley.

Y si se ha producido la transmisión y el registrador/a se niega a la inscripción, ¿es admisible la absoluta «inexactitud» del Registro en el que aparecerá como titular de la finca quien ya no lo es porque la ha transmitido mediante un negocio jurídico válido?

¿Qué ocurre si el vendedor no quiere o no puede realizar esa declaración? La sanción por su ausencia ni es ni puede ser la no autorización de la escritura por el

Notario ni la no inscripción en el registro de la propiedad. Cuando es así, lo establece expresamente el ordenamiento jurídico.

En efecto, de acuerdo con el art. 9.1.e) in fine En el instrumento público mediante el que se transmite, por cualquier título, la vivienda o local el transmitente, deberá declarar hallarse al corriente en el pago de los gastos generales de la comunidad de propietarios o expresar los que adeude. El transmitente deberá aportar en este momento certificación sobre el estado de deudas con la comunidad coincidente con su declaración, sin la cual no podrá autorizarse el otorgamiento del documento público, salvo que fuese expresamente exonerado de esta obligación por el adquirente...”

Por tanto, o se aporta la certificación de estar al corriente en los gastos de comunidad o se exonera de esa obligación por el comprador, porque, en otro caso, no se puede autorizar el documento público.

Por otro lado, el art. 25.5 de la Ley de Arrendamientos Urbanos establece: “Para inscribir en el Registro de la Propiedad los títulos de venta de viviendas arrendadas deberá justificarse que han tenido lugar, en sus respectivos casos, las notificaciones prevenidas en los apartados anteriores, con los requisitos en ellos exigidos. Cuando la vivienda vendida no estuviese arrendada, para que sea inscribible la adquisición, deberá el vendedor declararlo así en la escritura, bajo la pena de falsedad en documento público”.

Por tanto, para la inscripción, la Ley exige la acreditación de las notificaciones conducentes al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto del arrendatario. Y, para el caso de no estar arrendado, admite la “declaración del vendedor” en ese sentido.

Volviendo a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, esta norma está pensando en dos ámbitos distintos, que se relejan en el distinto régimen que tiene, de una parte, la declaración administrativa de suelo contaminado prevista en el artículo 99 con todas sus garantías y comunicaciones y, de otra, la mera declaración del artículo 98.3 que debe ser, por ello, objeto de interpretación restrictiva:

– El obligatorio (art.98.3), donde entra la declaración en el momento de la transmisión que generaría un régimen de responsabilidad para el transmitente caso de falsedad en la misma; estaríamos ante un tema de vicios ocultos. La ausencia de la declaración en sentido positivo o negativo, no cerraría el Registro; sólo se anotará si se produce tal declaración, interpretación que vendría avalada por el hecho de que no se exige informe técnico alguno ni documento administrativo que apoye en uno u otro sentido la mera declaración del titular.

No puede entenderse que se limite el acceso al Registro de la Propiedad por la ausencia de una declaración de nulo valor práctico.

– Y el real (art 99): la anotación marginal tras un procedimiento con todas las garantías por parte de la Administración que determine que un suelo está o no contaminado; y aquí sí cabe afectar a la finca y publicarlo en el Registro de la Propiedad.

En fin, no es admisible que la ausencia de la declaración sobre la realización o no de una actividad potencialmente contaminante del suelo, acarree como consecuencia la no inscripción en el Registro de la Propiedad de un negocio transmisivo que ha desplegado toda su eficacia.

Y no puede argumentarse como hace la Registradora en su calificación que no puede inscribirse aludiendo al art. 21.1 de la Ley Hipotecaria según el cual “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”.

Pero, obsérvese que, de acuerdo con el art. 98 RH, el Registrador “apreciará la no expresión o la expresión sin la claridad suficiente, de cualquiera de las circunstancias que, según la ley y este Reglamento, debe contener la inscripción, bajo pena de nulidad”.

La declaración vista no debe constar en la inscripción sino en una nota marginal. Y ni la misma ni otra similar es exigida por la LH ni por el RH como dato que deba constar en

la inscripción “relativas a las personas de los otorgantes, a las fincas y a los derechos inscritos”.

Por otra parte, tampoco es de recibo el segundo argumento jurídico de la registradora cual es el hecho de que deba notificarse a la Comunidad autónoma dicha declaración.

De acuerdo con el número 6 del artículo 99 (“Declaración de suelos contaminados”) de la Ley, “los registradores comunicarán de modo telemático a las comunidades autónomas, las notas marginales que se practiquen en el Registro de la Propiedad referidas a la contaminación de los suelos. Asimismo, comunicarán esta información al propietario de los suelos”.

Las comunicaciones no se refieren a las declaraciones sobre si se ha efectuado o no una actividad potencialmente contaminante del suelo sino a las notas marginales referidas a la “contaminación de los suelos” que son a las que se refiere ese mismo artículo 99: “Declaración de suelos contaminados”. En otro caso, ¿qué sentido tendría comunicárselo al propietario del suelo que comparece en la propia escritura de compraventa?

Por otra parte, el Anexo XIV de la Ley titulado “Obligaciones de información en materia de suelos contaminados y de descontaminaciones voluntarias”, en su parte A, determina el “Contenido de la declaración de suelo contaminado o de descontaminación voluntaria”. Y a este respecto, se debe incluir “4. Información relativa a la contaminación del suelo.

a) Contaminantes detectados (señalar uno o más): compuestos orgánicos volátiles, compuestos BTEX, hidrocarburos totales del petróleo, compuestos organoclorados, metales, otros (especificar)...”

¿Es pensable en el hipotético caso de que existiera alguna manifestación positiva respecto a la realización de actividad potencialmente contaminante del suelo que incluya alguno de estos datos?

A esto hay que añadirle, aunque no sea un argumento jurídico, que se han inscrito compraventas de fincas urbanas después de la entrada en vigor de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, sin la existencia de tal declaración.

#### V. Reflexión final.

Tras la lectura final de este recurso, cabe señalar que este recurrente cree que sobran todos los argumentos jurídicos en él contenidos ya que de la aplicación simple del “sentido común” se concluiría la no aplicación de este precepto a la transmisión objeto de este escrito. Con el mero recuerdo de la frase de Santo Tomás de Aquino hubiera sido suficiente: “La ley es la prescripción de la razón, ordenada al bien común, dada por aquel que tiene a su cargo el cuidado de la comunidad”».

#### IV

El registrador de la Propiedad emitió informe y elevó el expediente a este Centro Directivo el día 26 de julio de 2022.

#### 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; 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 las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 12 de agosto, 14, 20, 26 y 27 de septiembre y 3, 10 y 11 de octubre de 2022.

1. Mediante la escritura cuya calificación es impugnada se formalizó la compraventa de una vivienda en la planta quinta de un edificio en régimen de propiedad horizontal.

La registradora suspende la inscripción solicitada porque, conforme al artículo 98.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, en la escritura presentada el transmitente deberá declarar expresamente si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo.

El notario recurrente alega: a) Que el propio apartado 1 del artículo 98 se refiere a un desarrollo reglamentario que todavía no se ha producido, de lo que se deduce que la declaración impuesta en el apartado 3 no será exigible hasta que se dicte el Reglamento en el que se fije la lista de actividades potencialmente contaminantes; b) Que cuando el citado apartado 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 que puedan afectar al suelo y del contexto de la ley se ve claramente que se está hablando de suelo entendido como porción geográfica de terreno, por lo que no debe aplicarse a la transmisión de una finca urbana que sea un elemento de una división horizontal; c) Que, de una interpretación con arreglo a los antecedentes históricos y legislativos de la norma, se deduce que no ha habido ningún cambio respecto al régimen anterior, salvo lo referido al inventario estatal de declaraciones de suelos contaminados; d) Que, de una interpretación con relación a la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada la norma, no puede entenderse que se exija dicha declaración para toda finca rústica y urbana; y no tiene alguna trascendencia para la sociedad y para el ciudadano la anotación marginal de esa declaración sobre si se ha realizado alguna actividad «potencialmente contaminante del suelo» en la transmisión de viviendas, trasteros y garajes; e) Que, de una interpretación atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de dicha ley resulta que la declaración objeto de debate tiene por objeto informar al comprador si se ha realizado alguna actividad potencialmente contaminante del suelo que haya sido o debería haber sido objeto de remisión a la Comunidad Autónoma para la declaración de suelo contaminado; y es obvio que en una finca en la que hay cuota de participación sobre el suelo pero no suelo propiamente dicho no se puede realizar actividad alguna que sirva de base para la declaración de suelo contaminado; y f) Que la ausencia de declaración no puede impedir la inscripción del título.

2. 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».

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.

Esta Dirección General (vid. Resoluciones de 12 de agosto y 14, 20, 26 y 27 de septiembre de 2022) ha tenido oportunidad de interpretar dicha norma 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 remarcarse 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 se refiere a la obligación 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 aplica 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, avala 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.

Por las razones expuestas, la objeción que opone la registradora no puede ser confirmada.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la calificación impugnada.

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, 19 de octubre de 2022.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.