

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

18781 *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 Alcalá de Guadaíra n.º 2 a inscribir una escritura de compraventa.*

En el recurso interpuesto por doña María Enriqueta Zafra Izquierdo, notaria de Dos Hermanas, contra la negativa de la registradora de la Propiedad de Alcalá de Guadaíra número 2, doña Lucía Capitán Carmona, a inscribir una escritura de compraventa.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada el día 18 de abril de 2022 por la notaria de Dos Hermanas doña María Enriqueta Zafra Izquierdo, con el número 631 de protocolo, doña M. R. M. vendió a doña M. A. C. C. una vivienda situada en la planta baja de un edificio en régimen de propiedad horizontal situado en Alcalá de Guadaíra, con una superficie total construida de 46,26 metros cuadrados y útil de 41,08 metros cuadrados.

II

Presentada la indicada escritura en el Registro de la Propiedad de Alcalá de Guadaíra número 2, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Con esta fecha, la Registradora que suscribe, ha dictado la siguiente calificación negativa del documento antes referenciado, en base a los siguientes:

Antecedentes de hecho:

Primero. Que el referido documento ha tenido entrada telemáticamente en este Registro de la Propiedad, el día dieciocho de abril del año dos mil veintidós, causando el asiento 215 del Diario 215, habiéndose aportado dicho documento en soporte papel el día 10 de junio de 2022.

Segundo. Que calificado dicho documento, en los términos a que se refieren los artículos 18 y 19-bis de la Ley Hipotecaria, se aprecia la existencia de defecto que impide la inscripción solicitada, toda vez que el transmitente del derecho en el documento objeto de calificación, no realiza manifestación alguna sobre la realización de actividades potencialmente contaminantes del suelo.

Fundamentos jurídicos:

Primero. Con arreglo al párrafo primero del artículo 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 además, en cuanto a los expedidos por los organismos administrativos, se extenderá, en todo caso, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro –artículo 99 del Reglamento Hipotecario–, y respecto

a los expedidos por la autoridad judicial, se limitará a la competencia del Juzgado o Tribunal, a la congruencia del mandato con el procedimiento o juicio en que se hubiere dictado, a las formalidades extrínsecas del documento presentado y a los obstáculos que surjan del Registro –artículo 100 del Reglamento Hipotecario–.

Segundo. En el presente caso, ha de hacerse constar por parte del transmitente del derecho, si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo, conforme dispone el artículo 98.3 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 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”. Defecto subsanable.

Parte dispositiva.

Vistos los artículos citados y demás disposiciones de pertinente aplicación:

Lucía Capitán Carmona, Registradora titular del Registro de la Propiedad de Alcalá de Guadaíra número dos, acuerda:

Primero. Calificar el documento presentado en los términos que resultan de los Fundamentos Jurídicos antes citados.

Segundo. Suspender el despacho del mismo hasta la subsanación, en su caso, de los defectos observados, desestimando entre tanto la solicitud de la práctica de asientos registrales.

Tercero. Notificar esta calificación negativa en el plazo de diez días hábiles desde su fecha al presentante del documento y al Notario autorizante, autoridad judicial o funcionario que lo haya expedido, de conformidad con lo previsto en los artículos 322 de la Ley Hipotecaria y 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esta nota de calificación negativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 323 de la Ley Hipotecaria, lleva consigo la prórroga automática del asiento de presentación, por un plazo de sesenta días, contados desde la fecha de la última notificación que se practique; así mismo conlleva la prórroga del plazo de vigencia de los asientos de presentación relativos a documentos contradictorios o conexos, anteriores o posteriores conforme a lo dispuesto artículo 111 y 432 del Reglamento Hipotecaria.

Contra el presente acuerdo de calificación (...)

Alcalá de Guadaíra, a veintiuno de junio del año dos mil veintidós.–La Registradora.»

III

Contra la anterior nota de calificación, doña María Enriqueta Zafra Izquierdo, notaria de Dos Hermanas, interpuso recurso el día 20 de julio de 2022 mediante escrito en el que alegaba lo siguiente:

«(...) La finalidad de la Ley 7/2022 de 8 de Abril de Residuos y Suelos Contaminados es entre otras, la prevención y reducción de generación de residuos y en última instancia proteger el medio ambiente y la salud humana y se define como 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.

La cuestión es determinar:

A) Que consecuencias tiene la ausencia de declaración por el transmitente si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo, (Resolución de 12 de junio de 2020 sobre la no declaración de activos financieros) y si impide la inscripción.

B) Y que se entiende por "finca":

– si el sentido amplio del artículo 8 de la Ley Hipotecaria que está aplicando la Registradora,

– O suelo como superficie de terreno, al que se refiere el art. 98 del título VIII de la Ley, que dice "suelos contaminados".

La falta de la declaración positiva o negativa del propietario no debe ser causa o motivo que impida la inscripción, de conformidad y por analogía con la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, de 12 de Junio de 2020, relativa a la ausencia de la declaración de activos financieros, porque el tercer adquirente de buena fe y sin culpa grave estará siempre protegido.»

IV

La registradora de la Propiedad emitió informe y elevó el expediente a este Centro Directivo el día 3 de agosto 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 baja de un edificio en régimen de propiedad horizontal.

La registradora suspende la inscripción solicitada porque, a su juicio, debe hacerse constar por parte del transmitente si se ha realizado o no en la finca transmitida alguna actividad potencialmente contaminante del suelo, según dispone el artículo 98.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril.

La notaria recurrente alega que debe determinarse qué se entiende por «finca» a los efectos del citado precepto legal. Añade que la falta de la declaración positiva o negativa del propietario no debe ser causa o motivo que impida la inscripción, porque el tercer adquirente de buena fe y sin culpa grave estará siempre protegido.

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.ª); 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.