



Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 1926/2024 (VIVIENDA Y AGENDA URBANA)

Referencia: 1926/2024

Procedencia: VIVIENDA Y AGENDA URBANA

Asunto: Proyecto de Real Decreto por el que se crea la Ventanilla Digital Única de arrendamientos y se regula la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler y alojamientos de corta duración.

Fecha de aprobación: 18/12/2024

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2024, emitió, por unanimidad, con inhibición del Consejero Sr. Aza Arias, el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de la Orden de V. E. de 28 de noviembre de 2024, con registro de entrada el día siguiente, el Consejo de Estado ha examinado, con carácter urgente, el expediente relativo al proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

De antecedentes resulta:

PRIMERO.- Contenido del proyecto

El proyecto de Real Decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, doce artículos, tres disposiciones adicionales y cuatro disposiciones finales.

El preámbulo comienza haciendo alusión a las distintas actuaciones que el Gobierno ha llevado a cabo en los últimos años en materia de vivienda. Destaca, en este sentido, la aprobación del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, así como de la Ley 12/2023, de 24 de

mayo, por el derecho a la vivienda, los convenios suscritos entre el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y el Instituto de Crédito Oficial, E. P. E., así como las promociones urbanísticas y de construcción de vivienda asequible que lleva a cabo la Entidad Pública Empresarial del Suelo (SEPES).

A continuación se refiere a la necesidad de seguir adoptando nuevas actuaciones en materia de vivienda, dada la situación actual del mercado español del alquiler y la obligatoriedad de sentar las bases para el efectivo cumplimiento de las normas europeas, en concreto, del Reglamento (UE) 2024/1028, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724.

Alude seguidamente a la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, así como a los objetivos que pretende conseguir el Reglamento (UE) 2024/1028. Indica que el Real Decreto en proyecto, partiendo de la realidad existente en torno a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, pretende sentar las bases para afrontar a nivel nacional los retos y problemas que presentan, tales como la disminución del número de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración, el aumento de los precios del alquiler y la vivienda en general y la falta de información fiable sobre aquellos servicios.

Finalmente el preámbulo se refiere al contenido del real decreto, indica que respeta el reparto constitucional de competencias que se dicta al amparo de los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.1.^a, 8.^a, 13.^a y 31.^a de la Constitución, que permite la puesta en marcha en nuestro país del Reglamento (UE) 2024/1028 y que se ajusta a los principios de buena regulación.

La parte dispositiva del proyecto de Real Decreto consta de doce artículos:

El artículo 1 ("Objeto") dispone que el Real Decreto en proyecto tiene por objeto la creación de la ventanilla única Digital de Arrendamientos y el desarrollo del procedimiento de registro único de arrendamientos en aplicación del Reglamento (UE) 2024/1028 y del resto de la normativa nacional.

El artículo 2 ("Definiciones") recoge una serie de definiciones a los efectos de lo dispuesto en el proyecto de Real Decreto.

El artículo 3 ("Ámbito de aplicación") dispone que el ámbito objetivo del real decreto comprende los servicios prestados por las plataformas en línea a anfitriones que prestan servicios de alquiler de alojamientos de corta duración en España, independientemente del lugar de establecimiento de dichas plataformas, y los servicios de alquiler de alojamientos que prestan los anfitriones a través de las plataformas. Añade que el ámbito geográfico de aplicación de la norma es todo el territorio nacional y que quedan excluidos los servicios de alquiler de alojamientos que no lleven asociada una remuneración.

El artículo 4 ("Servicios de alquiler de alojamientos de corta duración") establece que los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración pueden recaer sobre la totalidad o parte de una finca y comprenden el alojamiento en buques, embarcaciones o artefactos navales, siempre que el alojamiento no esté vinculado a un servicio que posibilite o determine la navegación. Indica que tales servicios se caracterizarán por tener un destino primordial distinto del de arrendamiento de vivienda derivado de causas de carácter temporal y por contar con equipamiento, mobiliario y enseres adecuados para atender el uso de la unidad de carácter temporal.

El artículo 5 ("Obligaciones de las personas arrendadoras") regula una serie de obligaciones de las personas arrendadoras, que incluyen la obtención de un número de registro para poder ofrecer sus servicios a través de plataformas en línea, actualizar la información que hayan aportado sobre sus unidades para obtener el número de registro y comunicar dicho número a las plataformas en línea.

El artículo 6 ("Obligaciones de las plataformas en línea de alquiler de corta duración") regula una serie de obligaciones de las plataformas en línea de alquiler de corta duración, por ejemplo, recoger funcionalidades en sus aplicaciones que permitan a las personas arrendadoras identificar las unidades que ofrezcan mediante su número de registro, realizar comprobaciones aleatorias y periódicas de las declaraciones de las personas arrendadoras e informar a la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y a las personas arrendadoras de los resultados de esas comprobaciones, recoger y transmitir mensualmente datos de actividad por unidad a la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos o cumplir en un plazo de cuarenta y ocho horas desde su notificación con las resoluciones administrativas por las que se ordene la eliminación o inhabilitación del acceso a anuncios vinculados a un número de registro suspendido o retirado.

El artículo 7 ("Ventanilla Única Digital de Arrendamientos") indica que se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos como pasarela digital única nacional para la transmisión electrónica de datos por parte de las plataformas en línea de alquiler de corta duración y para el resto de funciones que establece la normativa. Dicha ventanilla será dependiente del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana a través de la Dirección General de Planificación y Evaluación, que será el órgano competente para el ejercicio de las potestades administrativas atribuidas al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana en relación con el real decreto. Se establecen las funciones que deberá cumplir la ventanilla.

El artículo 8 ("Registro único de arrendamientos") indica que el procedimiento de registro único de arrendamientos se realizará a través del Registro de la Propiedad o del de Bienes Muebles, será el único procedimiento de registro aplicable en España y se regirá por lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2024/1028, en el Real Decreto en proyecto y, supletoriamente, por la legislación hipotecaria.

El artículo 9 ("Procedimiento de inscripción y solicitud de número de registro") establece en su apartado 1 que el procedimiento para la obtención del número de registro se iniciará a solicitud del interesado y regula la forma de presentar dicha solicitud. El apartado 2 regula la información que debe incluir la solicitud para cada unidad y dependiendo de si las personas arrendadoras son personas físicas o jurídicas. El apartado 3 indica que el registrador asignará automática e inmediatamente un número de registro tras la presentación de la solicitud, siendo aplicable al régimen de recursos previsto en la normativa hipotecaria. Los apartados 4 y 5 disponen que los apartados anteriores serán también de aplicación cuando sea necesario actualizar la información aportada y que cada unidad solo podrá tener asociado un número de registro por categoría y topo de arrendamiento.

El artículo 10 ("Verificación del número de registro") indica que, tras la calificación favorable, el registrador hará constar el número de registro y su categoría y tipo por nota marginal en el folio de la unidad, lo que se notificará al interesado. Prevé la posibilidad de subsanación y dispone que, en caso de calificación desfavorable, se suspenderá la validez del número de registro afectado y se remitirá una comunicación a la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para que la Dirección General de Planificación y Evaluación dicte resolución ordenando a todas las plataformas en línea de alquiler de corta duración que eliminen o inhabiliten el acceso a los anuncios relativos a ese número de registro. Regula los supuestos de retirada del número de registro, que puede ser por incumplimiento de

los requisitos o por solicitud de baja de la persona arrendadora o de una Administración pública. Finaliza indicando que no se podrán comercializar a través de plataformas en línea unidades en régimen de alquiler de corta duración sin el referido número de registro ni con un número asociado a una categoría y tipo diferente de arrendamiento.

El artículo 11 ("Estadística oficial") prevé que la Ventanilla Única de Arrendamientos transmitirá mensualmente al Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE), a los institutos de estadística autonómicos y a Eurostat los datos relativos a cada unidad. Asimismo, establece que el INE y los institutos de estadística autonómicos podrán tener acceso al registro único de arrendamientos cuando sea necesario para realización de estadísticas sujetas a una norma de la Unión Europea o que se encuentren incluidas en los instrumentos de programación estadística legalmente establecidos.

El artículo 12 ("Autoridades competentes") establece quiénes son las autoridades competentes en relación con las distintas materias que regula o que se ven afectadas por el Real Decreto en proyecto.

El texto del proyecto se cierra con tres disposiciones adicionales y cuatro disposiciones finales:

- La disposición adicional primera ("Comunicación de datos") dispone que las altas, suspensiones y bajas de los números de registro se notificarán de forma telemática por la Ventanilla Digital Única de Arrendamientos a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos para que puedan ejercer las funciones de inspección y control que tengan previstas en sus propias normativas. También dispone que podrán establecer mecanismos máquina a máquina de consulta y conexión con la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos.

- La disposición adicional segunda ("Número de registro voluntario para los arrendamientos del artículo 2 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos") prevé que, con carácter voluntario, el titular de un derecho real que permita celebrar contratos de arrendamiento sobre un inmueble podrá solicitar un número de registro para alquiler de larga duración de conformidad con el procedimiento previsto en el proyecto de Real Decreto.

- La disposición adicional tercera ("Colaboración entre las comunidades autónomas y ayuntamientos y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España") prevé que las comunidades autónomas y los ayuntamientos podrán suscribir convenios de colaboración con el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España para facilitar el cumplimiento del Real Decreto en proyecto y, en particular, para garantizar la interoperabilidad del procedimiento de registro regulado en él y los que hayan regulado en ejercicio de sus propias competencias.

- Las cuatro disposiciones finales indican, respectivamente, los títulos competenciales a cuyo amparo se dicta el real decreto, que aplica el Reglamento (UE) 2024/1028, que se habilita a la persona titular del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana para adoptar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del real decreto y que entrará en vigor el día 2 de enero de 2025.

SEGUNDO.- El expediente

Se adjunta al proyecto de Real Decreto el expediente instruido para su elaboración, en el que constan:

a) La memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), que incorpora un resumen ejecutivo.

La MAIN comienza explicando la oportunidad de la propuesta. Alude a los motivos que llevan a adoptar el real decreto y a sus objetivos e indica, en particular, que el Gobierno está obligado a aprobarlo para dar cumplimiento al Reglamento (UE) 2024/1028. En el apartado de análisis de alternativas expone una serie de datos relativos al número de personas que recurren a alojamientos de corta duración y a plataformas en línea, así como los retos a los que se enfrentan las ciudades europeas, y reitera que la respuesta de la Unión Europea a estos retos ha sido la adopción del Reglamento (UE) 2024/1028, que requiere de medidas por parte de los Estados miembros para aplicar sus previsiones. Justifica el cumplimiento de los principios de buena regulación e indica que la norma no fue incluida en el Plan Anual Normativo de 2024 porque deriva del referido reglamento europeo.

A continuación, la MAIN explica brevemente el contenido de la norma proyectada e insiste, al analizar su fundamento jurídico y rango, que se dicta en aplicación del Reglamento (UE) 2024/1028, al tiempo que realiza unas consideraciones generales sobre este tipo de normas. Al examinar la congruencia de la norma proyectada con el ordenamiento jurídico español señala que se dicta al amparo del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. También indica que entrará en vigor el 2 de enero de 2025, que su vigencia es indefinida y que no incluye derogaciones ni modificaciones normativas.

En el apartado relativo a la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias, enuncia los artículos 149.1.1.^a, 8.^a, 13.^a y 31.^a y recuerda que la competencia en materia de la regulación del Registro de la Propiedad, Mercantil y de Bienes Muebles es estatal y que la norma se refiere a la regulación de las relaciones civiles inter privados, aportando confianza y seguridad a sus negocios jurídicos.

La MAIN continúa describiendo la tramitación de la norma y finaliza analizando los impactos derivados de ella. Por lo que respecta al impacto económico, prevé que tenga un impacto indirecto positivo por el establecimiento de un sistema que aporte información y transparencia a las Administraciones públicas, que permita luchar contra el fraude en el mercado del alquiler y que incremente la oferta de vivienda para arrendamientos de larga duración. También prevé un impacto positivo sobre la competencia al permitir contar con información fiable sobre el sector económico afectado y porque el Reglamento (UE) 2024/1028 no afecta a la competencia de España para adoptar y mantener requisitos de acceso al mercado relativos a la prestación de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

Se prevé un impacto presupuestario máximo de 1.300.000 euros que saldrá del presupuesto del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana para desarrollar las funcionalidades necesarias para el aplicativo informático en un plazo máximo de doce meses. Indica la MAIN que el desarrollo evolutivo y correctivo del aplicativo se realizará en conjunto con otras herramientas informáticas que cuentan con presupuesto propio.

Por lo que respecta a las cargas administrativas, tras indicar que la norma no impone ninguna carga administrativa que no sea estrictamente necesaria para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del Reglamento (UE) 2024/1028, estima, partiendo de los datos de la encuesta de ocupación en alojamientos turísticos del INE, unas cargas máximas para las personas arrendadoras de 165.716.361 euros anuales, considerando que la población estimada de personas arrendadoras que solicitarán el número de registro es de 6.137.643. No obstante, indica que, si se utilizaran los datos de la estadística experimental de medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad del INE, se reducirían hasta los

10.715.841 euros. En cuanto a las cargas para las plataformas en línea de alquiler de corta duración, se parte de la existencia de ocho grandes plataformas y se calcula un coste total anual de 936 euros. Sumando las cifras anteriores se obtiene un importe total máximo de las cargas administrativas derivadas de la norma en proyecto de 165.717.297 euros.

El impacto de la norma por razón de género, en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en la familia, en la infancia y la adolescencia y en materia de cambio climático es nulo.

Por último, la MAIN indica que no se considera necesaria la evaluación ex post de la norma proyectada.

La MAIN se acompaña de dos anexos en los que se resumen sucintamente las aportaciones recibidas en los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública. Indican que muchas de las observaciones se han rechazado por exceder del ámbito que pretende regular el Real Decreto en proyecto. El anexo II alude, en particular, a las alegaciones recibidas relativas a la posible duplicidad de registros con los de las comunidades autónomas, pero se limita a señalar que la norma deriva del Reglamento (UE) 2024/1028 y que no está relacionada con la obtención de licencias y otras normas que puedan establecer las Administraciones competentes en materia de turismo.

b) Documentación relativa al trámite de consulta pública previa practicado entre el 23 de septiembre y el 8 de octubre de 2024, en el que se recibieron ciento seis aportaciones.

c) Documentación relativa al trámite de audiencia e información pública sustanciado entre los días 15 y 24 de octubre de 2024, en el que se recibieron doscientos dos escritos de alegaciones.

d) Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de octubre de 2024, por el que se autoriza la tramitación administrativa urgente del proyecto de Real Decreto.

e) Oficios por los que solicitan informes a diferentes ministerios, así como a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y a la Abogacía del Estado en el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. Solo consta que se hayan emitido los que se indican en los apartados siguientes.

f) Informe competencial del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática de 14 de noviembre de 2024.

Tras examinar los distintos títulos competenciales en los que se fundamenta el proyecto de Real Decreto, indica que las normas en materia de vivienda han sido objeto de conflictividad recurrente, por lo que no cabe descartar que el proyecto de lugar a controversias. Como sugerencia añade que debería precisarse en la disposición final primera que la mención del artículo 149.1.31.^a de la Constitución se ciñe a lo previsto en el artículo 11.

g) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, de 19 de noviembre de 2024, en el que no formulaba observaciones al proyecto de Real Decreto ni a la MAIN.

h) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Hacienda de 25 de noviembre de 2024, que formulaba las siguientes observaciones:

- Consideraba que debía ponderarse la conveniencia de exigir la inmatriculación de los inmuebles para ponerlos en alquiler turístico, ya que actualmente solo resulta

exigible para procedimientos muy tasados y podría afectar al desarrollo turístico del ámbito rural. En todo caso, señalaba que debía recabarse el parecer de las Administraciones forales al respecto.

- Solicitaba que se incorporasen diversas referencias al Catastro o a la Dirección General del Catastro en el preámbulo, al regular la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos, al establecer la documentación que debe acompañar la solicitud del número de registro, en el precepto relativo a la estadística oficial y al establecer las autoridades competentes en relación con la identificación de los inmuebles.

En lo que respecta a las cuestiones presupuestarias, consideraba conveniente que la MAIN incluyese una distribución por anualidades, que la distribución estimada en la elevación de límites de compromisos futuros por la contratación del desarrollo del portal de la Ventanilla Única Digital, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2024 en la aplicación 25.01.261M.640, era de 220.000 euros para el 2024, 1.000.000 de euros para el 2025, lo que hacía un total de 1.220.000 euros.

i) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, de 28 de noviembre de 2024, en el que se formulaban una serie de observaciones de carácter formal al proyecto de Real Decreto y se otorgaba la aprobación previa.

j) La orden de remisión se acompaña de una explicación de la urgencia de la consulta. Invoca la imprescindible necesidad de reducir los plazos y trámites necesarios para asegurar la aprobación y entrada en vigor de la norma en el plazo más breve posible para hacer frente a los retos en el ámbito de la vivienda y el alquiler que plantean los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, reforzando la información disponible.

TERCERO.- Documentación adicional

Estando el expediente en el Consejo de Estado, se han remitido por la autoridad consultante, con fecha 4 de diciembre de 2024, dos archivos con las aportaciones efectuadas en los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública.

Asimismo, con fecha 10 de diciembre de 2024 se remitió un nuevo texto del proyecto de Real Decreto y de la MAIN.

En el proyecto de Real Decreto se han introducido las siguientes novedades:

- Se incorporan algunos párrafos al preámbulo para hacer referencia a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU) y señalar que dicha ley parte de la causalidad como elemento fundamental para distinguir los arrendamientos de temporada y, en general, los de corta duración, de los ordinarios de vivienda, sin hacer referencia a un plazo determinado para la constitución de uno u otro tipo, lo que dificulta las labores inspectoras.

- Se añade en el artículo 9.2.A).a), entre los datos que la solicitud del número de registro debe incluir relativos a la unidad, "el Código Registral Único".

- Se añade un nuevo apartado 4 al artículo 10, con el consiguiente cambio de numeración de los que ya existían, y un párrafo al ahora numerado como apartado 5. Con ellos se incluye una referencia a un modelo informativo de arrendamientos de corta duración que se aprobará por orden de la persona titular del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. Se regulan los datos que deben hacerse constar en él, la periodicidad con la que debe aportarse y las consecuencias que se derivarán si del

modelo informativo resulta que se ha utilizado un número de registro para usos distintos de los que corresponden con su categoría y tipo.

- Se añade una frase a la disposición adicional segunda para indicar que cuando se solicite un número de registro voluntario para los arrendamientos de larga duración deberá aportarse el modelo informativo cada doce meses.

CUARTO.- Audiencia ante al Consejo de Estado

Han solicitado audiencia ante el Consejo de Estado el Colegio de Registradores de España y AIRBNB MARKETING SERVICES, S. L., que les fue concedida con fechas 3 y 4 de diciembre de 2024.

Con fecha 11 de diciembre de 2024, el Colegio de Registradores de España ha presentado un escrito de alegaciones en el que se muestra de acuerdo con la regulación proyectada.

Justifica que el Registro de la Propiedad es la institución idónea para otorgar el número de registro, considera que el Estado tiene competencia para dictar el real decreto, pues establece una regulación análoga a la prevista por la legislación urbanística y, además, respeta los sistemas autonómicos y locales preexistentes, y defiende la idoneidad del rango normativo con el que se presenta aludiendo a otros precedentes, como el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, o a la Resolución de 4 de abril de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, por la que se determinan las reglas de actuación de los Registros de Bienes Muebles y se aprueban los datos de los formularios de acceso al Registro Internacional de garantías sobre material rodante ferroviario y al Registro Internacional de garantías sobre equipo aeronáutico. También menciona la disposición adicional segunda de la LAU.

A continuación, realiza una serie de observaciones a diferentes artículos del proyecto de Real Decreto.

AIRBNB MARKETING SERVICES, S. L., por su parte, no ha formulado alegaciones.

Y, en tal estado de tramitación, el Consejo de Estado emite el presente dictamen.

I.- Objeto y competencia

Se somete a consulta el proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

El dictamen se emite con carácter preceptivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22, apartado 2, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en cuya virtud su Comisión Permanente deberá ser consultada en los casos de "disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y derecho comunitario europeo".

En tanto que el proyecto de Real Decreto se propone sentar las bases que permitan la aplicación de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2024/1028, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724, resulta de aplicación el precepto anterior.

II. Procedimiento

En el procedimiento seguido para la elaboración del texto sometido a consulta se han observado, en general, las exigencias del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Obra en el expediente la versión definitiva del proyecto sometido a consulta, acompañado de la correspondiente MAIN. Se ha recabado el informe competencial del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática y la aprobación previa del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, previstos en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno. Asimismo, ha informado el proyecto la Secretaría General Técnica del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, como proponente del proyecto.

Se han solicitado informes a otros departamentos ministeriales, así como a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, que no consta que los hayan emitido. Hubiera sido deseable, no obstante, conocer el parecer del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, en tanto que el proyecto de Real Decreto afecta de forma muy importante al Registro de la Propiedad y al Registro de Bienes Muebles, así como el del Ministerio de Industria y Turismo por la estrecha relación que los alojamientos de corta duración tienen con este último sector.

El proyecto se ha sometido a un trámite de consulta pública previa y a otro de audiencia e información pública, en los que se han recibido numerosas observaciones. No se ha consultado directamente, sin embargo, con las comunidades autónomas ni con entidades u organismos que pudieran verse especialmente afectados por la norma en proyecto, lo que hubiera sido necesario habida cuenta de la incidencia del proyecto en sus competencias o ámbito de actuación.

En el trámite de audiencia, varias entidades han planteado que era necesario que el Estado notificase a la Comisión Europea el proyecto de Real Decreto por tratarse de un reglamento técnico en el sentido de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

Esta directiva establece en su artículo 5 que "los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico, salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, en cuyo caso bastará una simple información referente a dicha norma".

Conforme a las definiciones de "servicio", "regla relativa a los servicios" y "reglamento técnico" del artículo 2, podría considerarse que el proyecto de Real Decreto cae dentro del ámbito de aplicación de la regla anterior. Sin embargo, en tanto que las reglas que se establecen en relación con las plataformas en línea de alquiler de corta duración pueden considerarse que pretenden ajustar el ordenamiento jurídico español a las reglas relativas a los servicios establecidas en el Reglamento (UE) 2024/1028, rige la excepción del artículo 7 de la Directiva (UE) 2015/1535, no teniendo que ser notificado el proyecto de Real Decreto a la Comisión Europea.

III. Sobre el Reglamento (UE) 2024/1028

En tanto que el proyecto de Real Decreto pretende sentar las bases para la aplicación de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2024/1028, resulta necesario, antes de analizar otras cuestiones, hacer una referencia a esta norma europea.

El Reglamento (UE) 2024/1028 tiene como objetivo establecer normas armonizadas relativas al registro, recogida y comunicación de datos sobre los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración en la Unión Europea, con el fin de que las autoridades públicas cuenten con información fiable que les permita evaluar el impacto real de tales servicios y elaborar y aplicar políticas públicas adecuadas y proporcionadas.

El preámbulo del reglamento justifica la necesidad de esta regulación en que las autoridades públicas a nivel nacional, regional y local están adoptando progresivamente medidas para obtener información de los anfitriones y las plataformas en línea que ofrecen servicios de alquiler de corta duración mediante sistemas de registro y otros requisitos de transparencia que difieren considerablemente dentro de los Estados miembros y entre ellos. En tanto que la mayoría de las plataformas en línea operan de manera transfronteriza y en todo el mercado interior, se considera que la anterior situación impide aprovechar plenamente el potencial de esos servicios y afecta negativamente al correcto funcionamiento del mercado interior, razón por la que el reglamento establece un conjunto de normas uniformes a nivel europeo (considerando 2).

El Reglamento (UE) 2024/1028, sin embargo, no impone a los Estados miembros la creación de un sistema de registro para los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, ni mucho menos indica que el establecimiento de ese registro debe hacerse a nivel estatal. Se limita a señalar las normas que deben cumplir tales registros en aquellos casos en que los Estados miembros decidan establecerlos, es decir, los Estados miembros pueden elegir si crean o no registros relativos a los citados servicios, pero en caso de que lo hagan, ya sea a nivel nacional, regional o local, los registros deberán cumplir con los requisitos establecidos en el reglamento.

Así resulta con claridad de los considerandos 4, 9, 15, 17, 20, 22 y 25 y de los artículos 4, apartados 1 y 2, 6.11, 10.1 y 12.1 del reglamento.

El esquema diseñado por el reglamento es, por tanto, el siguiente:

- Los Estados miembros pueden decidir establecer procedimientos de registro para las unidades -entendiendo por tales los alojamientos amueblados que son objeto de la prestación de servicios de alquiler de corta duración (artículo 3.1)- situadas en su territorio, los cuales deberán cumplir lo establecido en el capítulo II del reglamento (artículo 4.1).

- Los Estados miembros pueden decidir imponer a las plataformas en línea de alquiler de corta duración la obligación de transmitir datos a las autoridades competentes, en todo o en parte de su territorio. En estos casos se debe establecer un procedimiento de registro conforme a lo dispuesto en el reglamento (artículo 4.2).

- Cuando se hayan establecido procedimientos de registro, los Estados miembros deben crear una ventanilla única digital para la recepción y transmisión de datos (artículo 10.1).

El proyecto de Real Decreto y la MAIN resultan confusos cuando se refieren a la eficacia o a las obligaciones derivadas del Reglamento (UE) 2024/1028. Aunque en ocasiones indican que su objetivo es articular o sentar las bases para la aplicación del reglamento, lo que es correcto, en otras señalan que se trata de cumplir con una obligación impuesta al Estado por parte de la Unión Europea respecto de la que no tiene margen de actuación. Por ejemplo, así se dice en el segundo párrafo de la página 2 del preámbulo, en los artículos 1, 2.f) y 8 o en diferentes apartados de la MAIN (I.1, I.3 o III.1).

Como se ha visto, el Reglamento (UE) 2024/1028 deja que sean los Estados miembros quienes decidan, a la vista de las circunstancias existentes en su territorio, si establecen procedimientos de registro y obligaciones de transmisión de datos relativos a los servicios de alquiler de corta duración, pero ni lo impone ni obliga a que se haga a nivel estatal o que abarque todo el territorio del Estado o todos los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

Si se quiere establecer tales registros u obligaciones de transmisión de datos deberá hacerse en cada Estado miembro respetando su distribución interna de competencias entre los entes territoriales existentes en él y conforme al sistema de fuentes vigente en cada caso. El Reglamento (UE) 2024/1028 en nada incide en estos ámbitos, lo que resulta fundamental para el análisis de las siguientes cuestiones.

IV. Reparto competencial

El proyecto de Real Decreto sometido a consulta se dicta al amparo de los títulos competenciales previstos en los siguientes apartados del artículo 149.1 de la Constitución: 8.^a, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación civil y de ordenación de los registros e instrumentos públicos; 1.^a, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; 13.^a, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; y 31.^a, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de estadística para fines estatales.

IV.1. El título competencial prevalente es el previsto en el artículo 149.1.8.^a de la Constitución. La MAIN se limita a explicar en relación con él lo siguiente:

"En concreto, cabe recordar que la competencia en materia de la regulación del Registro de la Propiedad, Mercantil y de Bienes Muebles es estatal, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional (STS 118/2022, de 29 de septiembre; STS 37/2022, de 10 de marzo; y STS 151/2021, de 16 de septiembre), consagrada por el artículo 149.1.8.^a de la Constitución Española. Además, la norma se refiere a la regulación de las relaciones civiles inter privados, aportando confianza y seguridad jurídica a sus negocios jurídicos".

En relación con el título competencial del artículo 149.1.8.^a de la Constitución, conviene precisar, en primer lugar, lo que dice la jurisprudencia constitucional para, a continuación, examinar su aplicación en el presente caso:

A) Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 7/2019, de 17 de enero (F.J. 3), con cita de otras muchas anteriores, la doctrina constitucional ha señalado reiteradamente que "los registros públicos a que se refiere el artículo 149.1.8.^a de la Constitución, cuya ordenación es competencia exclusiva del Estado, "son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado, como se infiere de su contexto y no a otros registros que (...) aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tienen por objeto materias ajenas a él" (SSTC 71/1983, de 29 de julio, FJ 2, y 4/2014, de 16 de enero, FJ 3); dicho de otro modo, no cabe entender sino que "los registros a que dicha ordenación se refiere son exclusivamente los de carácter civil" (SSTC 103/1999, de 3 de junio, FJ 3; 134/2006, de 27 de abril, FJ 8; 81/2013, de 11 de abril, FJ 5, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 3)".

Añade a continuación que las comunidades autónomas pueden crear registros administrativos en el ejercicio de sus propias competencias, en la medida que el ejercicio de las mismas puede verse facilitado mediante la existencia de tales

instrumentos de publicidad y de control (entre otras, sentencias del Tribunal Constitucional 81/2013, de 11 de abril, F.J. 5, 87/1985, de 16 de julio, F.J. 3, o 32/1983, de 28 de abril).

Y concluye indicando que "también el Estado puede establecer los registros administrativos que estime necesarios para ejercer sus competencias, distintas de la prevista en el artículo 149.1.8 CE, si bien al regular el régimen jurídico de esos registros deberá respetar las competencias de ejecución que hayan asumido las Comunidades Autónomas en relación con esa materia (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 6; 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 3 y 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, entre otras)", pues la doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido (entre otras Sentencia 209/2014, de 18 de diciembre, F.J. 5) que, "salvo los registros de carácter civil y el Registro mercantil, que sigue a la competencia del Estado en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), no es el título competencial del art. 149.1.8 CE (relativo a "registros e instrumentos públicos"), sino la materia en cada caso comprometida la que determina la distribución de competencias para la ordenación del correspondiente registro administrativo (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12; 103/1999, de 3 de junio; FJ 3; y 134/2006, de 27 de abril, FJ 8)".

Asimismo, en relación con el Registro Mercantil, el Tribunal Constitucional ha señalado (Sentencia 72/1983, de 29 de julio, F.J. 8) que la competencia del Estado no se funda en el artículo 149.1.8.^a de la Constitución, sino en el 149.1.6.^a. Este último título competencial sería también el que ampara la regulación estatal del Registro de Bienes Muebles, pues aunque esta materia no ha sido expresamente analizada por el Tribunal Constitucional, así lo expresa el preámbulo (penúltimo párrafo) y la disposición final quinta del Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo, por el que se modifica la demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, al que el Consejo de Estado mostró su conformidad en el dictamen número 1.138/2015, de 26 de noviembre. La disposición final quinta indica lo siguiente:

"Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.8.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la ordenación de los registros e instrumentos públicos. Se exceptúa lo relativo al Registro Mercantil y al Registro de Bienes Muebles, que se ampara en la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.6.^a de la Constitución Española sobre legislación mercantil".

Además, en relación con el artículo 149.1.6.^a de la Constitución y ante la posible confluencia de normas de derecho privado y público aplicables a la actividad mercantil y comercial, el Tribunal Constitucional ha señalado que solo las reglas de derecho privado quedan amparadas por esta competencia del Estado, mientras que las de derecho público tienen regímenes diferenciados, debiendo evaluar en cada supuesto si las comunidades autónomas han asumido competencias que les permiten dictar regulaciones administrativas (entre otras, sentencias del Tribunal Constitucional 14/1986, de 31 de enero, F.J. 7, 26/2012, de 1 de marzo, F.J. 10, o 31/2010, de 28 de junio, F.J. 68).

B) Con arreglo a la jurisprudencia anterior, procede examinar si el título competencial del artículo 149.1.8.^a de la Constitución ampara la regulación proyectada en el Real Decreto sometido a consulta.

El Real Decreto proyectado no crea un nuevo registro en el que deberán inscribirse los alojamientos que vayan a prestar servicios de alquiler de corta duración, sino que regula un procedimiento de registro único de arrendamientos que se tramitará por el Registro de la Propiedad o por el Registro de Bienes Muebles competente en función del lugar en el que se halle inscrito el inmueble o el buque,

embarcación o artefacto naval objeto de arrendamiento. Así se deriva de los artículos 2.f), 8 y 12.b).

Cabe pensar que se busca con ello amparar la creación de este procedimiento registral en la competencia del Estado ex artículo 149.1.8.^a de la Constitución, soslayando cualquier impedimento que pudiera alegarse por falta de competencia del Estado para crear un registro de estas características por el mero hecho de integrarlo en el Registro de la Propiedad o en el Registro de Bienes Muebles.

El Consejo de Estado no puede dejar de reprochar esta anómala forma de proceder.

En primer lugar, en tanto que la denominación que se les dé no cambia la naturaleza de las cosas, debe admitirse que lo que se pretende establecer por el Real Decreto en proyecto es un registro administrativo.

Los registros administrativos o constituidos con fines jurídico-públicos tienen por finalidad principal permitir a las Administraciones públicas ejercer un control sobre los sujetos o actividades que deben hacerse constar en ellos y obtener información necesaria para el correcto diseño de políticas públicas. Se diferencian de los registros denominados jurídicos en que estos poseen una finalidad predominante de publicidad, material y formal, dirigida a la generalidad de los ciudadanos, esto es, persiguen la constancia de hechos y datos con el objetivo de garantizar la certeza pública de los mismos y, en consecuencia, dar seguridad a las relaciones privadas que los toman de base.

Partiendo de esta distinción, no cabe duda que el procedimiento de registro que se regula en el proyecto de Real Decreto tiene una finalidad jurídico-pública, lo que permite calificarlo de registro administrativo.

El preámbulo identifica como objetivos que se pretenden conseguir por medio de la creación del procedimiento de registro único de arrendamientos los siguientes (páginas 3 y 4):

- Afrontar la falta de información existente, que dificulta a las Administraciones públicas evaluar el impacto real de los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y diseñar e implementar respuestas públicas adecuadas y proporcionadas.

- Garantizar la comprobación formal del cumplimiento de los requisitos recogidos en la normativa estatal y del resto de Administraciones territoriales, así como de los estatutos que las diferentes comunidades de propietarios hayan podido aprobar.

- Evitar que puedan ser ofertadas en alquiler de corta duración viviendas en condiciones contrarias a las dispuestas por la normativa de las diferentes Administraciones territoriales, permitiendo a todas ellas llevar a cabo sus labores de inspección y control de forma más eficaz.

- Facilitar la lucha contra la utilización de la figura de los arrendamientos de corta duración celebrados en fraude de ley y sacar al mercado viviendas ofertadas actualmente de manera irregular.

Se trata, pues, de objetivos de control y obtención de información típicos de los registros administrativos.

Junto con lo anterior también alude el preámbulo (página 4) a que mediante el procedimiento de registro proyectado se incrementará "la seguridad jurídica y confianza en el marco de las relaciones civiles inter privados a la hora de suscribir contratos de arrendamiento", que se pretende que "todos los actores del mercado del alquiler puedan disponer de la información necesaria para la toma de sus

decisiones" y que se "aportará seguridad a los propietarios de viviendas, a las plataformas en línea, así como a las personas arrendatarias, ya que se relacionarán en un mercado caracterizado por una información transparente y confiable".

Aunque el procedimiento de registro pueda tener una incidencia en las relaciones jurídico-privadas aportándoles seguridad, se trata de un efecto típico o propio de la función que cumplen muchos registros administrativos (por ejemplo, el Registro General de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, el Registro de Entidades de Crédito o el Registro de Medicamentos de la Agencia Española de Medicamentos o Productos Sanitarios) y no es suficiente para calificarlo como registro jurídico, pues su finalidad principal no es la de dar publicidad a situaciones jurídico-privadas.

El procedimiento de registro proyectado pretende exigir a quienes destinen o tenga intención de destinar una unidad -en la terminología utilizada en el real decreto- a servicios de alquiler de alojamiento de corta duración que obtengan un número de registro mediante la presentación de una serie de documentos y datos en el Registro de la Propiedad o en el Registro de Bienes Muebles, sin el cual no podrán ofrecer tales servicios a través de plataformas en línea. También se prevé un control anual sobre la información proporcionada a efectuar por los registradores que, en caso de no ser superado, puede determinar la pérdida del número de registro.

No se busca, pues, dar publicidad a un negocio jurídico-privado o a un acto que tiene efectos sobre los bienes inmuebles o los buques. Se trata, por el contrario, de imponer una nueva obligación a los arrendadores de alojamientos de corta duración por medio de plataformas en línea, sin la cual no podrán ejercer su actividad. Es un ejemplo típico, por tanto, de actividad administrativa de policía o de ordenación que actúa como una autorización para ejercer la actividad, tal y como se deriva del artículo 17.1 in fine de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que dispone que "las inscripciones en registros con carácter habilitante que no sean realizadas de oficio por las autoridades competentes tendrán a todos los efectos el carácter de autorización".

Por otro lado, la inclusión de este procedimiento de registro en el seno del Registro de la Propiedad o del Registro de Bienes Muebles, además de no afectar a su naturaleza jurídico-pública o administrativa, altera la función y finalidad de estas instituciones, que tienen por objeto dar publicidad a los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales que recaen sobre bienes inmuebles o sobre determinados bienes muebles, en este caso, los buques (artículos 1 de la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946, y 70.2 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima).

El Registro de la Propiedad o el Registro de Bienes Muebles se configuran como registros jurídicos, por lo que la inclusión de un procedimiento registral de naturaleza distinta altera diversos principios registrales, como el de legalidad formal o titulación pública o el de voluntariedad de la inscripción, y desvirtúa su régimen de funcionamiento en lo relativo a las fincas registrales, los asientos a practicar o la función de calificación del registrador, como más adelante se desarrollará.

C) En consecuencia, con arreglo a la doctrina constitucional antes expuesta, la creación del procedimiento registral proyectado no puede ampararse en el artículo 149.1.8.^a de la Constitución, pues no tiene naturaleza civil o privada, pues su objeto no es la publicidad sobre derechos de esa índole, sin que esta circunstancia quede subsanada por el mero hecho de integrarlo como parte del Registro de la Propiedad o del Registro de Bienes Muebles. En este último caso, además, la competencia para regular el Registro de Bienes Muebles en ningún caso se basaría en el artículo 149.1.8.^a de la Constitución conforme a lo señalado previamente, sino en el artículo 149.1.6.^a, pero al tratarse de una regulación netamente administrativa, esto es, que

no afecta a las relaciones jurídico-privadas de los empresarios o comerciantes, tampoco la ampara.

La utilización de estos registros, además de alterar su naturaleza, principios y régimen de funcionamiento, insertando en su seno un procedimiento que es del todo ajeno a ellos, puede calificarse como un intento de orillar la distribución constitucional de competencias que no puede ser admitido.

IV.2. No pudiendo fundarse la regulación proyectada en el artículo 149.1.8.^a de la Constitución, procede analizar si los demás títulos competenciales invocados son suficientes para ampararla.

A) El Real Decreto proyectado invoca el título competencial del artículo 149.1.1.^a de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Aunque ni el proyecto ni la MAIN lo indican, cabe pensar que este título competencial se invoca en relación con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada previsto en el artículo 47 de la Constitución.

La proyección del artículo 149.1.1.^a de la Constitución sobre el derecho previsto en el artículo 47 de la Constitución ha sido reconocida y examinada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo (F.J. 3), relativa a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, con cita de otras muchas.

En ella se recuerda que el título competencial del artículo 149.1.1.^a de la Constitución "ha de ser objeto de un uso prudente para evitar que con ocasión de garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos se produzca una alteración del sistema constitucional de reparto de competencias", lo que resulta especialmente importante en un ámbito, como el de la vivienda, en el que todas las comunidades autónomas han asumido competencias exclusivas con base en el artículo 148.1.3.^a de la Constitución.

La citada sentencia constitucional alude al carácter finalista de la competencia transversal del artículo 149.1.1.^a de la Constitución, que más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado, le permite introducir condicionamientos normativos vinculantes para las comunidades autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de los españoles. Y aunque se reconoce que la extensión de la regulación de un derecho introducida por el Estado ex artículo 149.1.1.^a de la Constitución puede ser muy amplia, se exige que se trate de elementos "absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho" (SSTC 148/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8)", esto es, que se limite al establecimiento de las condiciones básicas imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, sin que pueda suponer una normación completa o acabada del derecho o deber de que se trate.

Con arreglo a esta doctrina constitucional, el Consejo de Estado considera que la regulación proyectada, en lo que afecta al registro único de arrendamientos, no puede ampararse en el artículo 149.1.1.^a de la Constitución, ya que, a falta de alguna explicación al respecto en el expediente, no se aprecia en qué medida resulta necesaria para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Con la creación de un procedimiento de registro de los alojamientos en los que se presten servicios de alquiler de corta duración el proyecto de Real Decreto busca dotar de información a las Administraciones públicas que les permita desarrollar políticas públicas y garantizar el cumplimiento de la normativa existente al respecto.

A través de este procedimiento de registro, que se configura como el único aplicable en España a los efectos del Reglamento (UE) 2024/1028 (artículo 8), se impone un nuevo requisito a todos los arrendadores de alojamientos de corta duración a través de plataformas en línea consistente en la obtención de un número de registro sin el cual no podrán ejercer su actividad. Se trata, pues, de un control que pretende superponerse al que ya efectúan las comunidades autónomas por medio de sus propios registros y que afecta, principalmente, a las viviendas de uso turístico.

En este sentido, se considera que en todo lo relativo al registro único de arrendamientos el proyecto de Real Decreto excede con creces de la regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad de los españoles e invade ámbitos que son de competencia exclusiva de las comunidades autónomas.

Por otro lado, en lo que respecta la ventanilla única digital de arrendamientos y a las obligaciones de transmisión de datos de las plataformas en línea, no se aprecia que su regulación sea imprescindible o necesaria para garantizar el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, por lo que tampoco se considera que quede amparada por el artículo 149.1.1.^a de la Constitución.

B) En relación con el título competencial del artículo 149.1.13.^a de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo (F.J. 3) recuerda la doctrina constitucional establecida sobre el mismo:

"La competencia estatal ex art. 149.1.13 es "[U]na regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la "necesaria coherencia de la política económica" y que "exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores" (STC 186/1988, FJ 2)". Esta doctrina se reitera, entre otras, en las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5; 147/2017, de 14 de diciembre, FJ 2, y 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5" [STC 100/2020, de 22 de julio, FJ 3 B) b)].

Es doctrina consolidada de este tribunal, recordada por ejemplo en la STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, y otras que allí se señalan, que "esta competencia estatal alcanza, además, no solo a las bases, sino también a la coordinación, correspondiéndole al Estado "una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas [...] que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, bien tras la correspondiente intervención económica, bien incluso de carácter preventivo, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias" (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)". Allí también se matiza que "no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga "una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico" (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, entre otras muchas)".

Continúa señalando la Sentencia Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo, que desde la Sentencia 152/1988, de 20 de julio, se ha reconocido que el artículo 149.1.13.^a de la Constitución es aplicable al sector de la vivienda, dada su muy

estrecha relación con la política económica general. Ha servido para amparar, entre otras, la adopción de medidas de fomento relacionadas con la vivienda, como son las incluidas en los planes estatales de vivienda, o de protección de personas en situación de vulnerabilidad en relación con el mercado hipotecario.

La regulación del registro único de arrendamientos ahora proyectada, además de carecer de una incidencia económica clara, no se limita a establecer las bases o a coordinar la actividad registral en relación con los alquileres de alojamientos de corta duración llevada a cabo por las comunidades autónomas, sino que establece un sistema de registro estatal, cuyo cumplimiento es necesario para poder ejercer tal actividad. No se trata, pues, de establecer las bases que deben respetar las comunidades autónomas a la hora de regular los registros de alojamientos de corta duración o de coordinar la acción de dichos registros. Se busca, por el contrario, sustituirlos, asumiendo la actividad normativa y ejecutiva en relación con dicho procedimiento registral y desplazando de algún modo las previsiones autonómicas al respecto, pues son muchas las comunidades autónomas que ya establecen en su normativa la inscripción de las viviendas destinadas a uso turístico en un registro y la inclusión del número de registro asignado en la publicidad que realicen a través, entre otros, de plataformas en línea.

En consecuencia, el Consejo de Estado considera que la regulación del registro único de arrendamientos proyectada no puede ampararse en el título competencial previsto en el artículo 149.1.13.^ª de la Constitución.

Cuestión distinta es la relativa a la regulación de la ventanilla única digital de arrendamientos y a las obligaciones de transmisión de datos de las plataformas en línea. En estos dos casos sí resulta posible apreciar que el Estado ejerce una actuación de coordinación de las distintas comunidades autónomas en la que, respetando sus competencias en materia de vivienda y turismo, se limita a garantizar la existencia de determinada información que resulta necesaria para poder planificar, tomar decisiones y dotar de coherencia a las políticas públicas en un sector económico tan relevante como el de la vivienda, así como a asegurar la homogeneidad técnica a la hora de transmitir y recibir dicha información.

C) Finalmente, el Real Decreto sometido a consulta invoca la competencia exclusiva del Estado en relación con la estadística para fines estatales (artículo 149.1.31.^ª de la Constitución), que si bien puede amparar lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto en proyecto, no es suficiente, por sí misma, para justificar la regulación del procedimiento de registro previsto en la norma.

IV.3. A la vista de todo lo anterior, debe concluirse que el Estado carece, a juicio del Consejo de Estado, de competencia para dictar la norma proyectada en todo lo relativo al registro único de arrendamientos, pues los apartados del artículo 149.1 de la Constitución invocados no son suficientes para amparar la regulación que se pretende.

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos del artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

IV.4. A modo de alternativa, sería posible, conforme a la doctrina constitucional establecida, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 7/2019, de 17 de enero, y las que en ella se citan, "la creación de un registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad", pudiendo fijar a tal efecto "las directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar su centralización".

Todo ello teniendo en cuenta que ese registro administrativo central debe ser un instrumento del Estado para el ejercicio de sus propias competencias en este ámbito que resulten de los títulos competenciales aplicables, como pueden ser, conforme a lo que acaba de examinarse, los previstos en los apartados 1.^a y 13.^a del artículo 149.1 de la Constitución, y que en la articulación o el funcionamiento del registro no se invadan las competencias normativas o ejecutivas de las comunidades autónomas o, en su caso, de las entidades locales, lo que exigiría, por ejemplo, aceptar las propuestas de inscripción que formulen las comunidades autónomas. En efecto, no puede ignorarse que las entidades locales han disciplinado determinados aspectos de la materia en el ejercicio de las competencias propias o delegadas que ostentan.

Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional al examinar, entre otros, el Registro General de Entidades de Inspección y Control Reglamentario del Ministerio de Industria y Energía (STC 243/1994, de 21 de julio, F.J. 6), el Registro de Explotaciones Agrarias de Titularidad Compartida (STC 11/2015, de 5 de febrero, F.J. 6), el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias (STC 85/2015, de 30 de abril, F.J. 5) o el Registro Administrativo de Autoconsumo de Energía Eléctrica (STC 32/2016, de 18 de febrero, F.J. 6).

Se trataría, por tanto, del establecimiento de un registro que recogiera la información relativa a los alquileres de alojamientos de corta duración generada por las distintas comunidades autónomas, garantizando la interoperabilidad de los registros creados por cada una de ellas y atribuyéndole los efectos jurídicos que procedieren. De esta manera, el Estado ejercitaría las competencias de coordinación en consonancia con las comunidades autónomas que constitucionalmente le corresponden a fin de promover las condiciones necesarias para un efectivo ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada reconocido en el artículo 47 de la Constitución.

Por medio de este registro el Estado no impondría directamente a los arrendadores de alojamientos de corta duración una obligación adicional a la ya establecida por las comunidades autónomas, pero coadyuvaría a garantizar que los controles establecidos resulten más eficaces y, al tiempo, menos gravosos que en el caso de concurrencia de dos instrumentos estatales y autonómicos de registro. Con dicho registro los poderes públicos contarían con la información necesaria para poder definir correctamente las políticas públicas en la materia y arbitrar los concretos mecanismos precisos para su ejecución.

V. Habilitación y rango

Por lo que respecta a la habilitación para dictar el Real Decreto en proyecto, la MAIN parece fundarla directamente en el Reglamento (UE) 2024/1028. Así se deriva del apartado III.1, dedicado a examinar el fundamento jurídico y rango normativo del proyecto, en el que se realizan unas consideraciones generales acerca de los reglamentos europeos y del objetivo del proyecto de desarrollar lo dispuesto, en particular, en el Reglamento (UE) 2024/1028.

Como se dijo en el apartado III, el Reglamento (UE) 2024/1028 no afecta en modo alguno al sistema interno de fuentes del derecho, por lo que no tiene incidencia a la hora de decidir si la regulación proyectada debe hacerse mediante una norma con rango de ley o de reglamento.

Esta última ha sido la opción escogida, lo que, en opinión del Consejo de Estado, no resulta adecuado.

El real decreto establece una serie de obligaciones de nuevo cuño para las personas arrendadoras (artículo 5) y para las plataformas en línea de alquiler de corta duración (artículo 6), que constituyen un ejemplo de actividad administrativa

de policía o de ordenación en tanto que limitan la esfera jurídica de actuación de los particulares exigiéndoles, a diferencia de lo que ocurría hasta ahora, el cumplimiento de unos requisitos de actuación o de una serie de deberes, que serán supervisados por las autoridades competentes, las cuales podrán adoptar, en caso de incumplimiento, determinadas medidas al respecto de claro carácter sancionador (artículo 10, apartados 2 y 5).

En particular, en lo que afecta a los arrendadores, se les exige obtener un número de registro conforme al procedimiento previsto en el Real Decreto proyectado, sin el cual no está permitido que publiciten sus servicios en plataformas en línea de alquiler de corta duración, lo que equivale, como indica el artículo 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, a una autorización. Además, deben presentar anualmente un modelo informativo de arrendamientos de corta duración, en el que consignen una serie de datos relativos a los arrendamientos constituidos y sus finalidades que servirá para comprobar que han utilizado correctamente el número de registro asignado. En caso de que carezcan de ese número de registro o de que lo hayan utilizado indebidamente, la Dirección General de Planificación y Evaluación del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana dictará una resolución ordenando a las plataformas en línea de corta duración que tengan publicados anuncios relativos a ese alojamiento que los eliminen o inhabiliten su acceso.

Aunque se comprende el interés general que se persigue con la medida proyectada -consistente en garantizar que quienes prestan servicios de alquiler de alojamientos de corta duración cumplen con los requisitos necesarios para ello y en obtener información suficiente al respecto para elaborar políticas públicas eficaces- el respeto a la libertad de los ciudadanos que exige el Estado social y democrático de derecho somete la actividad administrativa de policía o de ordenación a reserva de ley, de tal manera que solo cuando exista una habilitación conferida por una norma con rango de ley está el Estado legitimado para incidir o limitar la esfera jurídica de libre actuación de los ciudadanos. Así se dice claramente para las autorizaciones en el ya citado artículo 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, y constituye un derecho constitucional respecto de las sanciones conforme al artículo 25.1 de la Constitución, desarrollado por el artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En el presente caso tal habilitación legal no existe, por lo que no es posible imponer por vía reglamentaria las medidas proyectadas.

Frente a esto se ha alegado durante la tramitación del expediente, en particular por el Colegio de Registradores de España, que existen algunos precedentes en los que se han establecido medidas análogas por medio de normas reglamentarias. Esta afirmación debe ser matizada, pues ni se trataba de medidas similares ni carecían de la correspondiente cobertura legal.

Así, el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que citan como primer ejemplo, estaba amparado por lo dispuesto en el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (artículos 307 y siguientes). Esta cobertura legal se ha mantenido en los sucesivos textos refundidos de la Ley del Suelo que se han ido aprobando, incluyéndose actualmente en los artículos 65 y siguientes del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. En todo caso, lo que se regula por estas normas no es un régimen de autorización para el ejercicio de determinadas actividades o la imposición de nuevas obligaciones a los particulares, sino la posibilidad de inscripción en el Registro de la Propiedad de determinados actos de naturaleza

urbanística que tienen un efecto claro sobre el dominio y los demás derechos reales sobre bienes inmuebles.

Por su parte, la Resolución de 4 de abril de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, también citada por el Colegio de Registradores de España, se limita a determinar las normas de actuación de los Registros de Bienes Muebles para dar cumplimiento a lo establecido en el Protocolo sobre cuestiones específicas de los elementos de equipo aeronáutico, del Convenio de Ciudad del Cabo, hecho en Ciudad del Cabo el 16 de noviembre de 2001, relativo a garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil, y en el Protocolo de Luxemburgo sobre cuestiones específicas de los elementos de material rodante ferroviario, del citado Convenio relativo a garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil, hecho en Luxemburgo el 23 de febrero de 2007, de acuerdo con los instrumentos de adhesión del Reino de España a ambos protocolos para que las garantías internacionales sean vinculantes en España.

A tal efecto prevé que, para constituir una garantía internacional sobre equipos aeronáuticos o material ferroviario, se debe solicitar en el Registro de Bienes Muebles un código de autorización o código seguro de verificación para poder efectuar la inscripción en el registro internacional. En este caso, por tanto, se trata de un mero requisito técnico, que no funciona como una autorización habilitante para ejercer una actividad, sino como mera garantía de coherencia y coordinación entre el registro nacional e internacional.

El Colegio de Registradores de España ha invocado finalmente para justificar la adecuación del rango del proyecto de Real Decreto la disposición adicional segunda de la LAU, cuyo apartado 2 señala que "en el plazo de nueve meses desde la entrada en vigor de esta ley se establecerán reglamentariamente los requisitos de acceso de los contratos de arrendamientos urbanos al Registro de la Propiedad".

En tanto que la norma proyectada no regula el acceso al Registro de la Propiedad de los contratos de arrendamientos urbanos -ni siquiera de los de corta duración-, cuestión ya abordada por el Real Decreto 297/1996, de 23 de febrero, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de los Contratos de Arrendamientos Urbanos, sino que lo que se establece es un requisito habilitante para el acceso a la actividad de alquiler de corta duración, no puede tenerse en cuenta aquel precepto para fundar la regulación reglamentaria proyectada.

Además, como se adelantó en el apartado anterior y se volverá sobre ello más adelante, el proyecto de Real Decreto altera en gran medida el régimen de funcionamiento del Registro de la Propiedad y del Registro de Bienes Muebles, Sección de Buques, previsto en normas con rango de ley -Ley Hipotecaria y Ley de Navegación Marítima- lo que igualmente exige para acometer las modificaciones proyectadas una norma con rango de ley (en términos similares, dictamen número 1.278/2014, de 12 de marzo de 2015, relativo a un anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad).

En definitiva, el Consejo de Estado considera que el Real Decreto sometido a consulta carece de habilitación legal suficiente en todo lo relativo a la imposición de nuevas obligaciones a las personas arrendadoras o a las plataformas en línea de alquiler de corta duración y, en particular, respecto de la regulación del procedimiento de registro único de arrendamientos, siendo necesario que las medidas en él contempladas relativas a estas materias cuenten con una habilitación legal expresa, como pudiera ser la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, teniendo en cuenta, además, las precisiones indicadas en el apartado anterior relativas a la competencia del Estado para dictarlas.

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos del artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

Se exceptúa de lo anterior la creación de la ventanilla única digital en el artículo 7 del proyecto de Real Decreto por tratarse de una cuestión meramente organizativa que, por lo tanto, no queda sometida a la citada reserva de ley.

Lo dicho hasta ahora obliga a replantear el proyecto de Real Decreto a fin de garantizar que sus previsiones resultan acordes con la distribución constitucional de competencias y cuentan con la necesaria cobertura legal, sin perjuicio de lo cual se formulan a continuación una serie de observaciones a la MAIN y al proyecto.

VI. Observaciones a la MAIN

La MAIN que acompaña al proyecto de Real Decreto cumple, en general, los requisitos del artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, pero en muchos casos no sirve para alcanzar su objetivo de explicar los motivos que se encuentran detrás de la regulación proyectada y las consecuencias que pueden derivarse de ella.

Es por eso que procede formular las siguientes observaciones respecto de este documento:

- El apartado 1.a).3.º del citado artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, señala que la MAIN debe contener "un análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación", debiendo procurar, con carácter general "valorar más de una alternativa".

El apartado I.3 de la MAIN ("Alternativas") se dedica a exponer una serie de datos acerca del uso de alojamientos de corta duración, así como a explicar los retos a los que se enfrentan las ciudades europeas al abordar esta realidad. Señala, finalmente, que "la respuesta de la UE, en forma de Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, necesita a su vez de la adopción de medidas por parte de los Estados Miembros para aplicar las disposiciones reguladas en la norma europea".

Lo anterior no constituye un examen de las diferentes alternativas existentes para regular esta cuestión y, en particular, no se plantea la posibilidad de que la regulación no se haga a nivel estatal, sino por las diferentes comunidades autónomas.

- En el análisis de cargas administrativas, debería explicarse el coste unitario que se atribuye a cada una de las cargas identificadas. Por ejemplo, se indica que el coste unitario de presentar una solicitud en el Registro de la Propiedad para obtener el número de registro será de cinco euros, pero conforme al Arancel de los Registradores de la Propiedad, aprobado por Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, el coste de cualquier asiento de presentación es de 6,010121 euros, por lo que no se comprende de dónde se ha obtenido aquella cifra. Además, no se contemplan algunos costes como pueden ser los derivados de la práctica de las notas marginales o de la presentación del modelo informativo contemplado en el artículo 10.4 del proyecto de Real Decreto.

- El análisis que lleva a cabo la MAIN en sus anexos de las observaciones recibidas durante los trámites de consulta pública previa y audiencia e información pública resulta muy insuficiente y no sirve para conocer qué sugerencias han sido aceptadas o rechazadas y las razones que justifican tales decisiones. Por ejemplo, se

indica en el anexo II que gran parte de las aportaciones recibidas durante el trámite de audiencia e información pública se refieren a la posible duplicidad de registros en casos de arrendamientos de viviendas para uso turístico, pero no se señalan los motivos que determinan que no se haya considerado necesario introducir ningún cambio en el Real Decreto en proyecto al respecto.

- Debe llevarse a cabo una revisión de la MAIN para asegurar que no induce a confusión acerca de la eficacia del Reglamento (UE) 2024/1028, depurándola de todas aquellas expresiones que den a entender que la aprobación del Real Decreto en proyecto constituye una obligación derivada de dicho reglamento respecto de la que el Gobierno no tiene ningún margen de actuación.

Asimismo, deben eliminarse afirmaciones que no son correctas, como la que aparece en la página 15 en la que se dice que "los Reglamentos de la UE no tienen norma superior en el Derecho de la Unión Europea", pues están subordinados al derecho primario u originario constituido por los tratados.

VII. Observaciones al proyecto de Real Decreto

1. Observación general relativa a las alusiones al Reglamento (UE) 2024/1028 y a la "normativa nacional aplicable"

Con carácter general y de forma similar a como ya se ha dicho respecto de la MAIN, resulta necesario llevar a cabo una revisión del proyecto a fin de garantizar que el mismo no induce a confusión acerca de la eficacia del Reglamento (UE) 2024/1028, indicando con claridad que dicho reglamento se limita a establecer los requisitos que deben cumplir los procedimientos de registro para los casos en los que se hayan establecido, pero sin imponer la obligación de crearlos ni de hacerlo a nivel estatal (página 2, párrafo segundo, página 4, párrafos primero y segundo, y página 5, último párrafo, del preámbulo, y artículos 1, 2.f), 7.1 y 8).

Asimismo, resulta innecesario copiar la regulación contenida en dicho reglamento, pues el mismo es de aplicación directa y esa forma de proceder puede dar lugar a discrepancias en el futuro si se modifica el reglamento y no el real decreto, bastando una remisión en aquellos casos en que sea imprescindible.

En línea con lo anterior, llama la atención que todos los preceptos del proyecto de Real Decreto, excepto los artículos 9, 10 y 11, incluyen una o varias referencias al Reglamento (UE) 2024/1028 que en la mayoría de los casos no aportan nada y generan confusión. Debe, pues, revisarse el texto del proyecto para depurarlo de estos excesos, manteniendo solo las alusiones al Reglamento (UE) 2024/1028 que sean estrictamente necesarias, que previsiblemente serán aquellas en las que se incluya una remisión a la regulación contenida en él.

Por otro lado, el proyecto utiliza en muchas ocasiones la expresión "y resto de normativa nacional de aplicación" o similares (por ejemplo, en los artículos 1, 2, inciso primero y letra b), 4.1, 7.1, 9.2 o 10.1). Resulta necesario que se precise a qué normativa se está refiriendo, pues la alusión genérica crea inseguridad acerca de las normas que han de observarse en cada caso. En algunas ocasiones, además, se recomienda prescindir de tal alusión por ser manifiestamente innecesaria (por ejemplo, artículos 1 y 2, inciso inicial).

2. Artículo 2 ("Definiciones")

Cuando las normas recogen un precepto dedicado a "definiciones", se trata de incluir en él las explicaciones de algunos de los términos que van a utilizarse a lo largo del mismo a fin de facilitar su comprensión. No es necesario, por tanto, incluir

definiciones de términos cuyo significado es generalmente conocido o que no resultan necesarios para entender la regulación proyectada.

Dicho esto, el apartado a) recoge la definición de "servicios de alquiler de alojamientos de corta duración", la cual ha de completarse necesariamente con lo previsto en el artículo 4 del proyecto. Sería preferible que todo lo relativo a estos servicios se incluyera en un solo precepto.

El apartado b) recoge la definición de "unidad". Comienza señalando que es "un alojamiento amueblado, afecte o no a la totalidad de este cuando así esté previsto en la normativa aplicable". La parte subrayada es un añadido del proyecto que no aparece en la definición de "unidad" recogida en el artículo 3.1) del Reglamento (UE) 2024/1028. Parece querer decir que la unidad puede estar constituida por todo un inmueble o una parte de él, tal y como se desprende de la lectura del artículo 4.1 del proyecto. Sin embargo, tal y como está redactado, da a entender que lo que puede afectar a todo o a parte del alojamiento es el amueblamiento. Debería, pues, precisarse la redacción de ese inciso.

Además, aunque el Reglamento (UE) 2024/1028 incluye en la definición de "unidad" una referencia a la nomenclatura estadística común de actividades económicas de la Unión Europea (NACE Rev. 2) regulada en el anexo I del Reglamento (CE) n.º 1893/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establece la nomenclatura estadística de actividades económicas NACE Revisión 2 y por el que se modifica Reglamento (CEE) n.º 3037/90 del Consejo y determinados Reglamentos de la CE sobre aspectos estadísticos específicos, no resulta necesario incorporarla también al proyecto pues contribuye a generar confusión (por ejemplo, al señalar que el concepto de unidad no comprende los albergues y a continuación indicar "tal y como se describen en el grupo 55.2 de la NACE Rev. 2 ("alojamientos turísticos y otros alojamientos de corta estancia)"), pues la norma pretende aplicarse precisamente a las viviendas de uso turístico y otros alojamientos de corta estancia).

El apartado e) define la "Ventanilla Única Digital de Arrendamientos". Esta definición debe completarse, no obstante, con lo previsto en el artículo 7, por lo que se sugiere que todo lo relativo a la ventanilla se lleve a este último precepto o, cuanto menos, que no se repita en el artículo 7 parte de la definición ya contenida en el artículo 2.

Algo similar ocurre con la definición del "Procedimiento de Registro Único de Arrendamientos" del apartado f), la cual se solapa parcialmente con la regulación del artículo 8 y siguientes e incluye elementos que no son propios de una definición, sino que corresponden más bien a la regulación del procedimiento (como cuál es el órgano competente para tramitarlo).

Y lo mismo cabe decir de la definición de "autoridad competente" del apartado j), que resulta innecesaria por venir estas definidas en el artículo 12 del proyecto.

3. Artículo 3 ("Ámbito de aplicación")

El apartado 1 dispone lo siguiente:

"De acuerdo con el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, el ámbito objetivo de este real decreto comprende tanto los servicios prestados por las plataformas en línea a anfitriones que prestan servicios de alquiler de alojamientos de corta duración en España, independientemente del lugar de establecimiento de dichas plataformas, como los servicios de alquiler de alojamientos que prestan los anfitriones a través de las

plataformas. El ámbito geográfico de aplicación de esta norma será todo el territorio nacional."

Por su parte, el artículo 2.1 del Reglamento (UE) 2024/1028 dispone:

"El presente Reglamento se aplica a los prestadores de plataformas en línea de alquiler de corta duración que ofrecen servicios a anfitriones que prestan servicios de alquiler de alojamientos de corta duración en la Unión, independientemente de su lugar de establecimiento, y a los anfitriones que prestan dichos servicios".

Resulta llamativo que el artículo 3.1, pese a hacer una alusión al Reglamento (UE) 2024/1028, que, como se ha visto, regula el ámbito subjetivo de aplicación de mismo, defina el ámbito de aplicación del proyecto por referencia a los servicios a los que afecta y al ámbito geográfico, pero no a los sujetos a los que será aplicable, pese a que todo él gira en torno a las obligaciones que impone a las personas arrendadoras (artículo 5) y a las plataformas en línea de alquiler de corta duración (artículo 6). Se considera preferible incluir, en línea con el artículo 2.1 del Reglamento (UE) 2024/1028, una referencia al ámbito subjetivo de aplicación.

4. Artículo 5 ("Obligaciones de las personas arrendadoras")

Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá sobre este documento, el artículo 5 debería incluir una referencia a la obligación de aportar el modelo informativo al que alude el apartado 4 del artículo 10 por coherencia con la regulación del resto de obligaciones de las personas arrendadoras.

5. Artículo 6 ("Obligaciones de las plataformas en línea de alquiler de corta duración")

Este precepto recoge las previsiones de los artículos 7 y 9 del Reglamento (UE) 2024/1028.

5.1. El apartado 1.b), último inciso, del artículo 7 del Reglamento (UE) 2024/1028 dice que las plataformas en línea de alquiler de corta duración, "garantizarán que los anfitriones faciliten un número de registro antes de permitir la oferta de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración con respecto a esa unidad y que muestren claramente dicho número de registro como parte de su anuncio".

Por su parte, el artículo 6.b) del proyecto incluye entre las obligaciones de las plataformas en línea de alquiler de corta duración:

"b) Garantizar que las personas arrendadoras puedan facilitarles el número de registro que tengan asignado a sus unidades y que se muestre claramente como parte de sus anuncios para permitir la oferta de los servicios de alquiler de alojamiento de las unidades en sus plataformas".

Sería preferible, a juicio del Consejo de Estado, redactar este apartado de otra forma para garantizar que dice lo mismo que el reglamento europeo, pudiendo decir lo siguiente:

"Garantizar que las personas arrendadoras faciliten el número de registro que tengan asignado a sus unidades y que este se muestra claramente como parte de sus anuncios antes de permitir la oferta de servicios de alquiler de alojamiento de las unidades en sus plataformas".

5.2. El apartado c) del artículo 6 del proyecto recoge la siguiente obligación de las plataformas en línea de alquiler de corta duración:

"c) Realizar comprobaciones aleatorias y periódicas de las declaraciones de las personas arrendadoras, en su caso, a través de la consulta con la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos de los datos del registro, a cuyos efectos se habilitará la posibilidad de que pueda realizarse la consulta de manera permanente y automática para cada anuncio que pretenda publicarse en la plataforma en línea".

Este apartado no concuerda exactamente con lo dispuesto en el apartado 1.c) del artículo 7 del Reglamento (UE) 2024/1028, que dice que las plataformas en línea de alquiler de corta duración "harán los esfuerzos que resulten razonables para comprobar aleatoriamente y de forma periódica (...) la validez del número de registro facilitado por el anfitrión mediante las funcionalidades ofrecidas por las ventanillas únicas digitales a que se refiere el artículo 10, apartado 2, letra b), tras permitir que el anfitrión ofrezca servicios de alquiler de alojamientos de corta duración".

En tanto que en el proyecto no se contempla la obligación de los arrendadores de declarar si las unidades que pretenden ofrecer están situadas en zonas en las que rige un procedimiento de registro, pues el proyectado se aplica en todo el territorio español, debe sustituirse en el artículo 6.c) la referencia a la comprobación "de las declaraciones de las personas arrendadoras" por otra a la comprobación "de la validez del número de registro facilitado por las personas arrendadoras".

Además, convendría sustituir la expresión "datos del registro" por "número de registro" y suprimir el último inciso en el que dice "a cuyos efectos se habilitará la posibilidad de que pueda realizarse la consulta de manera permanente y automática para cada anuncio que pretenda publicarse en la plataforma en línea", pues se trata de algo que afecta a la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y que, por tanto, estaría mejor situado en el artículo 7.2.

El apartado c) quedaría, por tanto, redactado de la siguiente forma:

"c) Realizar comprobaciones aleatorias y periódicas de la validez del número de registro facilitado por las personas arrendadoras, en su caso, a través de la consulta con la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos del número de registro".

5.3. En los apartados d) y e) del artículo 6 debe suprimirse la frase "en los casos previstos por el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024", pues el reglamento no regula ningún caso en los que son de aplicación las obligaciones previstas en ellos. Únicamente señala en relación con la obligación del apartado d) que deberán informar del uso indebido de un número de registro o de los números de registro no válidos (artículo 7.2 del Reglamento).

6. Artículo 7 ("Ventanilla Única Digital de Arrendamientos")

6.1. El primer párrafo del apartado 1 del artículo 7 dispone:

"Para el cumplimiento de las obligaciones prescritas en el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos de España, como pasarela digital única nacional para la transmisión electrónica de datos entre las plataformas en línea de alquiler de corta duración y para el resto de funciones que la normativa establece".

Más adelante, el párrafo tercero del apartado 1 añade en su primer inciso:

"A través de la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos se llevará a cabo la recepción y transmisión de los datos por parte de las plataformas, de acuerdo con el artículo 6...".

Sería conveniente fusionar estos dos párrafos y simplificar o mejorar su redacción a fin de facilitar la comprensión de los mismos, pudiendo indicar lo siguiente:

"Se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos de España, como pasarela digital única a través de la cual se llevará a cabo la recepción y transmisión electrónica de los datos previstos en el artículo 6 por parte de las plataformas en línea de alquiler de corta duración y para realizar las demás funciones que se le atribuyen en este real decreto".

6.2. A continuación, el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 7 indica lo siguiente:

"A efectos del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos será dependiente del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana a través de la Dirección General de Planificación y Evaluación, que será el órgano competente para dictar las resoluciones administrativas por las que se ordene la eliminación o inhabilitación del acceso a anuncios vinculados a un número de registro suspendido o retirado, así como todos aquellos vinculados al ejercicio de potestades administrativas atribuidas al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana en relación con esta norma".

Se considera que este párrafo estaría mejor ubicado en un apartado separado del artículo 7, pues no regula las funciones de la ventanilla, sino la autoridad encargada de su funcionamiento.

También debería incorporar una mención a los anuncios relativos a unidades ofrecidas sin número de registro o vinculados a un número de registro no válido, pues, en relación con esta última posibilidad, un arrendador podría incorporar al anuncio de una unidad un número inventado o correspondiente a una categoría o tipo de arrendamiento distinto. Además, así parece exigirlo el artículo 6.11 del Reglamento (UE) 2024/1028, que dice lo siguiente:

"Cuando se aplique un procedimiento de registro, los Estados miembros garantizarán que el Derecho nacional permita a las autoridades competentes ordenar a los prestadores de plataformas en línea de alquiler de corta duración que proporcionen la información solicitada y eliminen los anuncios relativos a unidades ofrecidas sin número de registro o con un número de registro no válido, o en casos de uso indebido de un número de registro".

Asimismo, sería conveniente precisar a qué potestades administrativas relacionadas con el proyecto de Real Decreto se está refiriendo, pues de la lectura del mismo no se extrae cuáles son.

Finalmente, el artículo 11.1 del Reglamento (UE) 2024/1028 dispone que "cada Estado miembro designará un coordinador nacional". El proyecto no hace ninguna mención al respecto, debiendo aclarar si el coordinador nacional será la Dirección General de Planificación y Evaluación u otro órgano.

6.3. El último inciso del párrafo tercero del apartado 1 del artículo 7 señala:

"A estos efectos, las plataformas sujetas al Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, comunicarán a la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos los datos necesarios para permitir la recepción de las comunicaciones y resoluciones que emitan órdenes reguladas en esta norma y en el resto de normativa aplicable".

Esta parte del precepto incide en el régimen de notificaciones a través de medios electrónicos regulado en el artículo 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El Consejo de

Estado considera que las resoluciones que dicte la Dirección General de Planificación y Evaluación del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana por las que se ordene a una plataforma en línea la eliminación o inhabilitación del acceso a un anuncio deben ser notificadas con arreglo al régimen previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sin que valga una mera comunicación en la que no conste fehacientemente el momento en que se ha producido el conocimiento de su contenido, sobre todo a efectos del cómputo del plazo de cuarenta y ocho horas previsto en el artículo 6.g).

6.4. El apartado 2 del artículo 7 recoge una serie de características o funciones específicas de la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos. A través de él se pretende recoger la regulación contenida en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 10 del Reglamento (UE) 2024/1028.

Las letras c) y d) del artículo 7.2 indican lo siguiente:

"c) Recogerá una funcionalidad que permita consultar el número de registro asignado a las unidades de las personas arrendadoras y la dirección o ubicación específica de la unidad.

"d) Recogerá una funcionalidad que permita consultar los datos de actividad por unidad y las URL de los anuncios publicados por las personas arrendadoras en las plataformas, mediante su interconexión con las plataformas en línea, únicamente en los casos previstos por el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024".

Estas dos letras no responden a ninguna previsión del reglamento, por lo que debe ponderarse la conveniencia de mantenerlas. En todo caso, han de precisar los casos en los que se permite la consulta de los datos en ellas previstos. Llama la atención, en este sentido, que se realice una división en dos apartados en función del tipo de dato de que se trate y que solo se haga una remisión a los "casos previstos en el Reglamento (UE) 2024/1028" -que se desconoce cuáles son- respecto de los datos contemplados en la letra d). Esto da lugar a pensar que en el primer caso esos datos pueden ser consultados por cualquier persona, lo que parece contrario a lo dispuesto en el reglamento.

6.5. La letra h) del artículo 7, recoge el contenido del artículo 10.2.c) del Reglamento (UE) 2024/1028, y dispone que la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos "proporcionará una interfaz técnica para que las autoridades competentes a que se refiere el artículo 12 del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, reciban los datos de actividad, el número de registro pertinente, la dirección específica de la unidad y las URL de los anuncios, transmitidos por las plataformas en línea de alquiler de corta duración únicamente con los fines enumerados en el apartado 2 de ese mismo artículo, relativos a las unidades situadas en su territorio".

La referencia al artículo 12 del reglamento debe sustituirse -si se quiere, porque no es imprescindible- por otra al artículo 12 del Real Decreto en proyecto, en el que se concretan cuáles son las autoridades competentes en España. En consecuencia, debe bien completarse la mención al apartado 2 indicando que se trata del apartado 2 del artículo 12 del reglamento, bien incluir directamente los fines previstos en él, lo que se considera preferible.

Además, debería incluirse en esta letra h) la frase final que aparece en la letra g) del artículo 7, en la que se dice que "para sus fines, garantizará el tratamiento automático, intermedio y transitorio de los datos personales". Este inciso recoge lo previsto en el artículo 10.4 del Reglamento (UE) 2024/1028, que se refiere a los mismos datos, autoridades y fines que el apartado 2.c), que se incorpora en la letra

h). No tiene ningún sentido, por tanto, que el inciso transcrito se incluya en la letra relativa a la protección de datos (letra g) del artículo 7) en lugar de en la letra h).

6.6. Finalmente, la letra i) del artículo 7 indica que la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos "facilitará el intercambio de la información a que se refiere el artículo 13 del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024".

Esta letra carece de sentido y debe suprimirse. El artículo 13 del Reglamento (UE) 2024/1028 indica que los Estados elaborarán y facilitarán a través de la ventanilla única digital la lista de las zonas donde se aplica un procedimiento de registro en su territorio y la lista de las zonas en relación con las cuales las autoridades competentes han solicitado datos a los prestadores de plataformas en línea de alquiler de corta duración. En tanto que en España estas obligaciones rigen en todo el territorio con arreglo a lo previsto en el Real Decreto en proyecto, el cual no prevé la elaboración de ninguna de esas listas, no tiene sentido incluir una previsión que se refiere específicamente a las mismas.

7. Sobre el procedimiento de registro único de arrendamientos regulado en los artículos 8 a 10

El proyecto de Real Decreto diseña un procedimiento de registro único de arrendamientos cuyas principales características son las siguientes:

- Es el único procedimiento de registro aplicable en España a los efectos del Reglamento (UE) 2024/1028.

- El registro se realizará en el Registro de la Propiedad o en el Registro de Bienes Muebles, según la clase de alojamiento de que se trate.

- El procedimiento se inicia a solicitud del interesado con la presentación de una serie de datos y documentos, tras la que se obtendrá automática e inmediatamente un número de registro. A continuación, el registrador calificará la solicitud presentada. En caso de calificación favorable, hará constar el número de registro en una nota marginal practicada en el folio de la unidad. En caso de calificación desfavorable, se otorgará al solicitante un plazo de subsanación tras el cual se suspenderá la validez del número de registro y se comunicará a la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos.

La configuración de este procedimiento de registro único de arrendamientos plantea diversos inconvenientes, además de los ya analizados anteriormente en los apartados IV y V en relación con las competencias del Estado y la habilitación legal para establecerlo, que se procede a exponer:

7.1. El artículo 8 del proyecto de Real Decreto dice:

"Para el cumplimiento de las obligaciones prescritas en el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, el procedimiento de registro único de arrendamientos se realizará a través del Registro de la Propiedad o del de Bienes Muebles. Será el único procedimiento de registro aplicable en España a los efectos del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, y se regirá por lo dispuesto en él, por esta norma y supletoriamente, por la legislación hipotecaria".

Este precepto da a entender que el Reglamento (UE) 2024/1028 obliga a los Estados miembros a establecer un único procedimiento de registro para los alojamientos ofertados en régimen de corta duración por medio de plataformas en línea, lo que no es correcto. En ningún punto del reglamento se establece que el procedimiento de registro deba ser único en cada Estado miembro, más bien todo lo

contrario. El reglamento parte de la consideración de que dentro de un mismo Estado miembro pueden existir zonas o regiones que presentan situaciones diferentes en relación con la oferta de estos alojamientos, por lo que permite que se establezcan varios procedimientos de registro y que estos afecten a todo o a parte del territorio del Estado. Así se desprende, por ejemplo, del artículo 4, que habla de procedimientos de registro en plural o utiliza la expresión "todo procedimiento de registro establecido por un Estado miembro", de los artículos 7.1.a), 7.3 y 8, cuando se refieren a las obligaciones de las plataformas en línea de alquiler de corta duración, que deberán permitir a los arrendadores declarar si la unidad está sometida a un procedimiento de registro y deberán informar sobre la aplicabilidad de tales procedimientos, del artículo 10, que comienza diciendo "cuando un Estado miembro haya establecido uno o varios procedimientos de registro", o del artículo 13, que prevé la elaboración por los Estados de listas de zonas donde se aplica un procedimiento de registro.

En consecuencia, el establecimiento de un procedimiento único de registro no está amparado ni supone el cumplimiento de una obligación derivada del Reglamento (UE) 2024/1028.

Junto con lo anterior, debe advertirse que el proyecto de Real Decreto no tiene capacidad para establecer que el procedimiento de registro regulado en él sea el único al que resulta de aplicación el Reglamento (UE) 2024/1028, pues la norma europea tiene determinado su propio ámbito de aplicación y resulta de aplicación directa a todos los supuestos que caigan dentro de él sin verse afectada por lo que diga ninguna norma interna, incluido el Real Decreto en proyecto.

Así, el artículo 3.8) del Reglamento (UE) 2024/1028 define lo que se entiende, a efectos de lo dispuesto en él, por procedimiento de registro: "todo procedimiento mediante el cual los anfitriones deben facilitar información y documentación específicas a las autoridades competentes al objeto de obtener un número de registro que les permita ofrecer servicios de alquiler de alojamientos de corta duración a través de plataformas en línea de alquiler de corta duración".

Deben considerarse incluidos, pues, en el ámbito de aplicación del reglamento los procedimientos de registro previstos en diferentes normas autonómicas relativos a las viviendas vacacionales o de uso turístico, pues a través de ellos se somete el arrendamiento de ese tipo de viviendas a un título habilitante, previa presentación de determinada documentación por el interesado, y se prevé el otorgamiento de un número de registro con el que podrán ejercer su actividad. Todas las comunidades autónomas han establecido estos requisitos en relación con las viviendas de uso turístico (por ejemplo, Andalucía las regula en el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas de uso turístico; Aragón, en el Reglamento de las Viviendas de uso turístico de Aragón, aprobado por Decreto 1/2023, de 11 de enero; Asturias, en el Decreto 48/2016, de 10 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico; Castilla y León, en el Decreto 3/2017, de 16 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León; País Vasco, en el Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico, etc.)

En todos estos casos resulta aplicable el Reglamento (UE) 2024/1028, con independencia de lo que se diga en el proyecto de Real Decreto. Aunque es cierto que el reglamento abarca también otro tipo de alojamientos de corta duración que no son exclusivamente los vacacionales o turísticos, esto no significa que los procedimientos citados queden al margen del mismo, pues el reglamento no establece que los procedimientos de registro tengan que afectar a todos los tipos de

alojamientos de corta duración a los que resulta potencialmente aplicable, pudiendo perfectamente afectar solo a algunos de ellos.

Lo que sí se indica por el Reglamento (UE) 2024/1028 es que una unidad no puede estar sujeta a más de un procedimiento de registro (artículo 4.3.d). En consecuencia, estando las viviendas vacacionales o de uso turístico -dependiendo de la comunidad autónoma- sujetas a un procedimiento de registro al que resulta aplicable el Reglamento (UE) 2024/1028, no pueden quedar sometidas, en virtud del proyecto de Real Decreto, a otro distinto y superpuesto.

7.2. El procedimiento de registro diseñado en el proyecto de Real Decreto se ubica en el seno del Registro de la Propiedad o del Registro de Bienes Muebles, según el tipo de unidad al que afecte.

Como se dijo anteriormente, la integración de un registro administrativo dentro de estas instituciones cuya naturaleza es diferente, pues se configuran como registros jurídico-privados, no está exenta de dificultades, que el proyecto de Real Decreto trata de obviar o de sortear sin éxito.

Deben destacarse las siguientes:

A) El principio de voluntariedad de la inscripción

Tanto en la Ley Hipotecaria como en la Ley de Navegación Marítima, que regulan respectivamente el Registro de la Propiedad y la Sección de Buques del Registro de Bienes Muebles, subyace el principio según el cual la inscripción de los bienes y de los derechos reales que pesan sobre ellos es voluntaria. Aunque existen excepciones, esto es así en la mayoría de los casos, como se desprende, por ejemplo, de los artículos 7 o 32 de la Ley Hipotecaria o del artículo 69.2 de la Ley de Navegación Marítima.

Existen lógicamente incentivos para inscribir los bienes y los derechos reales que pesan sobre los mismos en los registros derivados principalmente de la publicidad que se les otorga y que se plasman, entre otros, en el principio de legitimación (artículos 1.3.º o 38 de la Ley Hipotecaria), en el principio de fe pública registral (artículo 34 de la Ley Hipotecaria) o en el principio de prioridad (artículo 17 de la Ley Hipotecaria).

Así pues, el sistema que rige para estos registros se basa en que solo inscribe sus títulos el que quiere, pero el que no lo hace no puede beneficiarse de los privilegios que otorga la inscripción, que no son, salvo casos excepcionales, obstativos para la existencia en la realidad jurídica extraregistral del negocio jurídico de que se trate.

Sobre este esquema incide el procedimiento previsto en el Real Decreto en proyecto de dos formas:

- La primera, porque obliga a acudir al procedimiento registral y a obtener un número de registro para ejercer una actividad -el alquiler de alojamientos de corta duración por medio de plataformas en línea-, sin el cual se convierte en ilegal. No se trata pues, de un sistema voluntario para obtener una protección reforzada de un negocio jurídico que ya existe o que puede existir legalmente en la realidad. Se trata de un verdadero requisito de acceso a la actividad, por lo que el elemento de voluntariedad queda muy difuminado.

- La segunda, porque los bienes que van a ser objeto de arrendamiento de corta duración por medio de plataformas en línea pueden no estar inscritos en el registro, con lo que no solo se obliga a seguir el procedimiento de registro y a obtener el número de registro previsto en el Real Decreto en proyecto, sino que también se obliga indirectamente por medio de esta norma a inmatricular o a inscribir todos los

bienes inmuebles o buques sobre los que vaya a ejercerse aquella actividad, así como el derecho que tiene el arrendador sobre los mismos para el ejercicio de esa actividad.

El proyecto de Real Decreto incide, pues, de una manera significativa sobre la forma en que actúan estos registros e impone obligaciones que exceden del ámbito estricto que pretende regular.

B) El concepto de finca registral

El Registro de la Propiedad es un registro de fincas, siendo esta la unidad básica del sistema. Cuando una finca accede al registro mediante la inmatriculación, se abre un folio real en el registro y se le asigna un número llamado código registral único.

La finca registral, no obstante, no tiene por qué coincidir con la finca material y mucho menos tiene que coincidir con lo que el proyecto de Real Decreto denomina "unidad", pues esta puede consistir, por ejemplo, en una habitación.

Puede darse el caso, por tanto, de que dentro de una misma finca registral coexistan varias unidades, cada una de las cuales deberá obtener un número de registro que se hará constar mediante un asiento de nota marginal, junto con la categoría y el tipo de arrendamiento, en el folio de la finca a la que pertenezcan tales unidades.

Esto puede generar problemas, pues en la descripción de las fincas en el registro no consta necesariamente su distribución o las habitaciones que incluyen, por lo que puede ser difícil identificar la unidad a la que se está refiriendo la nota marginal en cada caso.

C) Los asientos registrales y, en particular, el asiento de nota marginal

El artículo 9.3 prevé que "con la presentación de la solicitud y documentación señalada en los apartados anteriores, el Registrador o Registradora de la Propiedad o de Bienes Muebles, según la naturaleza de la unidad, procederá a la asignación automática e inmediata de un número de registro, que recogerá la identificación de la categoría y tipo designado por la persona interesada".

No se contempla, por tanto, la realización de un asiento de presentación, pese a que el artículo 246.1 de la Ley Hipotecaria dispone que "los documentos ingresados en el Registro que puedan causar algún asiento serán presentados en el Diario electrónico mediante asientos de presentación". En el presente caso, la solicitud, con la documentación adjunta, está destinada, en caso de calificación favorable, a producir la práctica de un asiento de nota marginal, por lo que se estaría modificando mediante el proyecto de Real Decreto una previsión de la Ley Hipotecaria.

En cuanto a las notas marginales, se trata de asientos auxiliares, relacionados con otros cuyos datos les sirven de base y a los que aportan una mutación, advertencia o referencia, con el contenido señalado ad hoc por el legislador. En relación con estos asientos se viene considerando que existe un *numerus clausus* de notas marginales y que, por tanto, no se pueden practicar sino las expresamente previstas en la Ley o el Reglamento Hipotecario (así lo indican varias resoluciones de 1 de febrero de 2024 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública -en sus fundamentos de derecho cuarto-, publicadas en el Boletín Oficial del Estado de los días 8 y 11 de marzo de 2024).

El proyecto de Real Decreto se separa de la regla anterior, al prever en el artículo 10.1 que, "tras la calificación favorable del registrador o registradora, este hará

constar el número de registro y su categoría y tipo por nota marginal en el folio de la unidad, lo cual se notificará al interesado".

D) El principio de titulación pública

Otro de los principios que rigen en el ámbito registral es el de legalidad formal o titulación pública, que se encuentra contemplado en el artículo 3 de la Ley Hipotecaria, el cual exige que para poder ser inscritos los títulos deberán "estar consignados en escritura pública, ejecutoria, o documento auténtico expedido por autoridad judicial o por el Gobierno o sus agentes, en la forma que prescriban los reglamentos...". Algo similar establece para el Registro de Bienes Muebles, Sección de Buques, el artículo 73 de la Ley de Navegación Marítima.

Aunque la propia Ley Hipotecaria establece algunas excepciones a esta regla general, resulta dudoso que mediante una norma con rango reglamentario puedan añadirse otras sin una previa habilitación legal.

E) La calificación del registrador

La calificación consiste en el examen realizado por el registrador de la validez externa e interna del título presentado, esto es, sobre la legalidad de los documentos presentados y sobre la validez y eficacia de los negocios jurídicos contenidos en ellos, antes de resolver sobre su acceso al registro.

Así se extrae del artículo 18 de la Ley Hipotecaria, que dispone que "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". Este precepto se desarrolla en los artículos 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947.

La calificación registral encuentra su fundamento en el principio de legalidad registral y tiene por finalidad garantizar que solo acceden al registro los títulos que reúnan los requisitos establecidos por las leyes, por lo que está estrechamente vinculada también con el principio de titulación pública al que antes se hizo referencia.

Lo que acaba de indicarse no concuerda con el alcance que se pretende dar a la calificación del registrador en el proyecto de Real Decreto. El artículo 10.1 señala que "en esta calificación se comprobará toda la documentación presentada de acuerdo con el artículo anterior, asegurando la no existencia de elementos obstativos para ella, de acuerdo con la normativa aplicable en cada caso y los posibles acuerdos de la comunidad de vecinos conforme a la Ley 49/1960, de 21 de julio".

Nuevamente se están introduciendo por vía reglamentaria modificaciones a las previsiones establecidas en una norma con rango legal sin habilitación para ello, alterando la finalidad que tiene atribuida la calificación registral en relación con el principio de legalidad.

Cabe advertir, además, que no todos los acuerdos de las juntas de propietarios en los edificios en régimen de propiedad horizontal tienen necesariamente que estar inscritos en el registro, ya que conforme al artículo 17.12 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de propiedad horizontal, tales acuerdos pueden suponer o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, que serán los únicos documentos que, con arreglo al artículo 8.º Cuarto de la Ley Hipotecaria, figuran en el Registro de la Propiedad. Esos acuerdos en ningún caso tienen efecto retroactivo por lo que, junto a lo anterior, surge el inconveniente de saber en qué casos serán aplicables.

Por todo lo señalado en los apartados 7.1 y 7.2, así como por la falta de competencia del Estado y por la insuficiencia de rango, el Consejo de Estado considera que debe suprimirse la regulación del procedimiento de registro único de arrendamientos regulado en los artículos 8 a 10 del proyecto de Real Decreto, pudiendo sustituirlo, en su caso, por la creación de un registro administrativo que centralice los datos y la información generada o proporcionada por las diferentes administraciones territoriales.

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos del artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

7.3. No obstante lo anterior, para el caso de que se opte por mantener la regulación proyectada, se formulan las siguientes observaciones a los artículos 9 y 10:

- El último inciso del apartado 2.A.e) del artículo 9, que dice "y sin que del Registro de la Propiedad o del de Bienes Muebles resulte la existencia de resolución obstativa alguna, incluyendo, en su caso, la autorización, prohibición o limitación para tal uso conforme a la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal", debe suprimirse, pues no se trata de un documento que deban aportar los interesados, sino de algo que el registrador comprobará al realizar la calificación.

- La información a que se refiere el apartado 2.A.f) del artículo 9 debe considerarse información adicional en el sentido del artículo 5.3 del Reglamento (UE) 2024/1028, por lo que la obtención del número de registro no puede quedar condicionada a su presentación, debiendo aclarar este extremo en los apartados 3 y 5 del artículo 9.

- El artículo 9.3 prevé que podrá ser de aplicación a la asignación automática de un número de registro "el régimen de recursos aplicable a las resoluciones de los Registradores y Registradoras conforme a la normativa hipotecaria". La Ley Hipotecaria regula en los artículos 325 y siguientes los llamados recursos gubernativo y judicial, los cuales, no obstante, pueden ejercitarse frente a una calificación negativa del registrador. No existiendo en este momento una calificación negativa, se desconoce a qué recursos se está refiriendo el proyecto de Real Decreto.

- El apartado 4 del artículo 9 dispone que "será también de aplicación lo dispuesto en los apartados anteriores en aquellos casos en los que

sea necesario actualizar la información aportada", de lo que cabe deducir que también en esos casos se asignará un número de registro automáticamente, lo que carece manifiestamente de sentido por tratarse de una actualización de la información relativa a una unidad que ya tiene asignado otro número de registro diferente.

- El apartado 5 del artículo 9 indica lo siguiente:

"Cada unidad solo podrá tener asociado un número de registro por categoría y tipo de arrendamiento conforme a lo recogido en el apartado 2.A.f). De esta manera, una unidad sólo podrá contar con un número de registro destinado a alquiler de corta duración no turístico, un solo número de registro destinado a alquiler de corta duración turístico, y un solo número de registro de embarcación. Si bien, podría contar simultáneamente con un número de registro de finalidad turística y un número de registro de finalidad no turística".

Lo dicho en este apartado va en contra del principio establecido en el artículo 4.3.d) del Reglamento (UE) 2024/1028 conforme al cual una unidad no puede estar sujeta a más de un procedimiento de registro. El reglamento no distingue las categorías y tipos de arrendamientos contemplados en el proyecto de Real Decreto, por lo que debe entenderse que si una misma unidad tiene una finalidad turística y no turística no puede someterse a dos procedimientos de registro para obtener dos números de registro diferentes, uno para cada una de esas finalidades.

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos del artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

- Los apartados 2 y 3 del artículo 10 resultan reiterativos, por lo que sería conveniente que se fusionasen en uno solo.

- El apartado 4 del artículo 10 establece lo siguiente:

"Cada doce meses deberá aportarse el modelo informativo de arrendamientos de corta duración aprobado por orden de la persona titular del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana para cada categoría y tipo de arrendamiento, y que recogerá, al menos, un listado anonimizado de los arrendamientos constituidos, así como la identificación de una de las finalidades descritas en el artículo 4.2.a) y que haya justificado el tipo de arrendamiento. A los efectos de la comprobación de esta finalidad, en caso de que existieran dudas fundadas sobre la realidad de la misma, podrá ser requerido por el Registrador o Registradora documentación acreditativa complementaria".

Este apartado establece una obligación desproporcionada para quienes se dediquen al alquiler de alojamientos de corta duración por medio de plataformas en línea, atribuye una función de control del cumplimiento de los requisitos administrativos exigidos para el ejercicio de una actividad a los registradores que no es propia de la función que tienen atribuida en nuestro ordenamiento jurídico y no establece cómo encaja esta obligación de aportar el modelo informativo en las normas que rigen la actividad del registro, esto es, si debe dar lugar a un asiento, si es objeto de calificación o si el registrador asume responsabilidad por el control que haga de la información aportada.

En consecuencia, debe suprimirse este inciso por constituir una carga excesiva que altera el régimen de funcionamiento del Registro de la Propiedad y del Registro de Bienes Muebles previsto en normas con rango de ley.

- El apartado 5 del artículo 10 se refiere en dos ocasiones a la emisión por la Dirección General de Planificación y Evaluación de "la resolución ordenando a las plataformas del apartado 2". Aunque se comprende que quiere decir la resolución por la que se ordena a todas las plataformas en línea de alquiler de corta duración que tengan publicados anuncios relativos a un número de registro que los eliminen o inhabiliten el acceso a ellos, la redacción es muy confusa, por lo que debe aclararse.

Además, la sistemática de este apartado sería más clara si se regulasen primero todos los supuestos en los que se produce la baja del número de registro y, a continuación, la forma de proceder en estos casos.

- El apartado 6 del artículo 10 no tiene sentido en este precepto, pudiendo trasladarlo al artículo 4 o indicarlo con mayor claridad en el artículo 5.

8. Artículo 11 ("Estadística oficial")

El artículo 11, tras señalar que la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos transmitirá mensualmente determinados datos a los institutos encargados de la

realización de estadísticas oficiales a nivel europeo, estatal y autonómico, dispone lo siguiente en su segundo párrafo:

"Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística y, en su caso, los institutos de estadística autonómicos podrán tener acceso al registro único de arrendamientos definido en el artículo 8 de este real decreto, siempre que sea necesario para la realización de estadísticas sujetas a una norma de Derecho de la Unión Europea o se encuentren incluidas en los instrumentos de programación estadística legalmente previstos".

El Colegio Oficial de Registradores de España, en las alegaciones formuladas ante el Consejo de Estado, ha señalado que este segundo párrafo introduce un acceso al Registro de la Propiedad que no tiene amparo normativo y solicita que se sustituya por la posibilidad de que el Instituto Nacional de Estadística y los institutos de estadística autonómicos celebren o amplíen los convenios existentes en materia de datos estadísticos con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.

El Consejo de Estado se muestra de acuerdo con lo indicado por el Colegio Oficial de Registradores de España. De nuevo, a través de la previsión incluida en el párrafo segundo del artículo 11 se trata de modificar, a través de una norma reglamentaria, la regulación de la publicidad de los registros prevista en los artículos 221 y siguientes de la Ley Hipotecaria.

Debe hacerse notar que esta previsión se introdujo a resultas de una observación formulada por el Instituto Nacional de Estadística en el trámite de audiencia e información pública, que la justificaba invocando los artículos 10 y 34 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, los cuales se refieren expresamente a los registros administrativos. Se ponen de manifiesto una vez más los problemas que surgen al integrar un registro de naturaleza distinta en el seno del Registro de la Propiedad o en el Registro de Bienes Muebles.

Se trata, además, de una previsión que no viene impuesta por el Reglamento (UE) 2024/1028, que se limita a señalar en su artículo 12.4:

"Los Estados miembros designarán la entidad nacional responsable de transmitir mensualmente a los institutos nacionales y, en su caso, regionales de estadística, para cada unidad, los datos de actividad y los números de registro obtenidos con arreglo a los artículos 5 y 9, el municipio en el que está situada la unidad y el número máximo de plazas disponibles que ofrece la unidad, y de poner tales datos a disposición de Eurostat a efectos de la elaboración de estadísticas de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo. El acceso por parte de los institutos nacionales o regionales de estadística a dichos datos estará sujeto a las garantías adecuadas en materia de protección de datos".

A la vista de lo anterior, debe suprimirse el segundo párrafo del artículo 11, pudiendo sustituirlo por una previsión como la propuesta por el Colegio Oficial de Registradores de España.

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos del artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

9. Sobre la ausencia de un régimen sancionador

El artículo 15 del Reglamento (UE) 2024/1028 establece en sus apartados 3 y 4 que los Estados miembros deben establecer, a más tardar el 20 de mayo de 2026,

las normas sancionadoras aplicables a los incumplimientos de las obligaciones previstas en él, las cuales deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

Aunque la posibilidad de que la Dirección General de Planificación y Evaluación dicte una resolución ordenando a las plataformas en línea de alquiler de corta duración que eliminen o inhabiliten el acceso a los anuncios publicados en ellas que no cumplan con los requisitos previstos en el Real Decreto en proyecto tiene un claro carácter sancionador, no cumple con la exigencia del reglamento, pues en este se está pensando sobre todo en las sanciones que pueden imponerse a las plataformas en línea que incumplan sus obligaciones de transmisión de datos a las autoridades competentes.

Debe tenerse en cuenta que, de aprobarse el proyecto de Real Decreto, tal régimen sancionador debe regularse en una norma con rango de ley dentro del plazo establecido al efecto por el reglamento europeo, teniendo en cuenta las competencias que las comunidades autónomas tienen asumidas y vienen ejerciendo; competencias que no se verían alteradas, en principio, por el establecimiento del registro en los términos indicados en el apartado IV.4. Hasta ese momento la eficacia de la regulación proyectada se verá muy limitada, especialmente en lo que afecta a las plataformas en línea de alquiler de corta duración.

10. Disposición final cuarta ("Entrada en vigor")

La disposición final cuarta prevé que el Real Decreto en proyecto entre en vigor el 2 de enero de 2025. Aunque esta previsión es conforme con las reglas del artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, lo cierto es que en la práctica resulta imposible que en un plazo de días desde la aprobación del proyecto puedan las personas arrendadoras y las plataformas en línea de alquiler de corta duración adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento. Incluso cabe dudar de que la Administración vaya a estar en condiciones en ese breve plazo de tiempo de establecer la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos prevista en el proyecto de Real Decreto.

El Reglamento (UE) 2024/1028, tan invocado en el texto proyectado y en la MAIN que lo acompaña, ha considerado oportuno, a fin de garantizar que los destinatarios del mismo puedan adoptar las medidas necesarias para adaptarse a lo dispuesto en él, aplazar su aplicación hasta el 20 de mayo de 2026, aunque su entrada en vigor se produjo a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (artículo 19).

A la vista de lo anterior, el Consejo de Estado considera que debe preverse un plazo prudente de *vacatio legis* que posibilite a todos los afectados por la norma, particulares y Administración, conocer su contenido y adaptarse a los requisitos previstos en ella o, cuanto menos, articular un régimen transitorio para la aplicación de la norma a quienes ya están ofreciendo servicios de alquiler de alojamientos de corta duración por medio de plataformas en línea.

VIII. Conclusión

El Consejo de Estado no es ajeno a las dificultades de promoción y acceso a la vivienda y a la preocupación social existente sobre la cuestión, y valora los esfuerzos hechos por la Administración General del Estado para atajarlo mediante la presente iniciativa.

No obstante, el proyecto de Real Decreto plantea numerosas cuestiones que han sido objeto de análisis a lo largo de este dictamen y que aconsejan su reexamen por parte de la autoridad consultante.

Las principales objeciones que suscita la norma proyectada se refieren a la falta de competencia del Estado, al amparo del artículo 149.1.1.^a, 8.^a, 13.^a y 31.^a de la Constitución, para establecer el procedimiento de registro único de arrendamientos (apartado IV), y a la insuficiencia de rango para imponer a las personas arrendadoras y a las plataformas en línea de alquiler de corta duración toda una serie de obligaciones que no vienen amparadas por ninguna norma con rango de ley (apartado V), así como para alterar el régimen de funcionamiento del Registro de la Propiedad y del Registro de Bienes Muebles, Sección de Buques, contemplado en la Ley Hipotecaria y en la Ley de Navegación Marítima (apartado V y apartado VII, puntos 7.1 y 2 y 8).

Solo si se subsanasen estos inconvenientes, bien mediante la supresión de una parte de la regulación proyectada, bien mediante su sustitución por otra regulación diferente -como la propuesta en el apartado IV.4 relativa a la creación de un registro administrativo central-, podría el Gobierno aprobar el proyecto de Real Decreto sometido a consulta.

Debe hacerse notar, no obstante, que el Consejo de Estado ha propuesto diferentes alternativas a la regulación proyectada cuya adopción deberá ser valorada por la autoridad consultante, pero que, en caso de acogerse, supondrían una modificación en profundidad del proyecto de Real Decreto, que pasaría a ser una norma sustancialmente distinta a la ahora examinada. En este caso, sería aconsejable que se repitieran algunos trámites del procedimiento a fin de garantizar la participación de la ciudadanía y la intervención de los ministerios cuyas competencias pueden verse más afectadas por la norma.

Junto con las objeciones para la aprobación de la norma que se acaban de señalar, el dictamen formula otras muchas observaciones, algunas de carácter esencial, como es la referida al artículo 9.5, y otras que deben ser especialmente consideradas, como las relativas a los artículos 7.1, 10.4 y al régimen sancionador, antes de la aprobación del proyecto de Real Decreto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez atendido lo expuesto en los apartados IV y V respecto de las competencias del Estado para aprobar la norma proyectada y la habilitación legal para hacerlo y ponderada en especial el contenido del apartado IV.4, tenidas en cuenta las demás observaciones esenciales formuladas en los apartados VII.7 y VII.8 relativas a los artículos 8 a 11 del proyecto de Real Decreto, y consideradas las restantes, puede V. E. elevar al Consejo de Ministros, para su aprobación, el proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración".

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 18 de diciembre de 2024

EL SECRETARIO GENERAL ACCTAL.,

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA.

subir



Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54 - 28050 Madrid