Roj: **STS 2148/2026** - **ECLI:ES:TS:2026:2148**

Id Cendoj: **28079130032026100113**
Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**
Sede: **Madrid**
Sección: **3**
Fecha: **19/05/2026**
Nº de Recurso: **143/2025**
Nº de Resolución: **620/2026**
Procedimiento: **Recurso ordinario**
Ponente: **DIEGO CORDOBA CASTROVERDE**
Tipo de Resolución: **Sentencia**

FONDO DOCUMENTAL CE

REC.ORDINARIO(c/d)/143/2025

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 620/2026

Fecha de sentencia: 19/05/2026

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 143/2025

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria Parcial

Fecha de Votación y Fallo: 05/05/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

Firma por sustitución: Letrada de la Administración de Justicia Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 143/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 620/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Córdoba Castroverde

D. José Luis Gil Ibáñez

D.ª Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.ª Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 19 de mayo de 2026.

Esta Sala ha visto constituida en su Sección Tercera por los Excmos. Sres. Magistrados y por las Excmas. Sras. Magistradas, el recurso contencioso-administrativo nº 143/2025, interpuesto por la Abogada de la Generalitat Valenciana en la representación que de ésta ostenta, contra el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, 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.

Han intervenido como partes demandadas el Procurador de los Tribunales D. Javier Zabala Falcó, en nombre y representación del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles del Estado, bajo la dirección letrada de D. José Manuel Villar Uribarri y el Abogado del Estado en la representación y defensa que ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El representante legal de la Generalitat Valenciana interpone recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, 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 recurso se funda en los siguientes motivos de impugnación.

A)En primer lugar por considerar que el Estado carece de título competencial para la aprobación del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre.

El Real Decreto afirma que 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.

El Consejo de Estado en el Dictamen de 18 de diciembre de 2024, expediente nº 1926/2024, que se emite en relación con el proyecto de Real Decreto concluye 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. Y a tal efecto razona:

1) En relación con la competencia exclusiva en materia de legislación civil y ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE) considera que el Real Decreto no pretende dar publicidad a un negocio jurídico-privado o a un acto que tiene efectos sobre los bienes inmuebles o los buques, sino que regula aspectos que son propios de un registro administrativo, imponiendo 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. Se trata por tanto del ejercicio de una actividad administrativa de policía mediante la autorización para el ejercicio de una actividad, cuestión que excede el título competencial invocado, invadiendo las competencias autonómicas en materia de turismo, y que altera la naturaleza del Registro de Propiedad y de Bienes Muebles. Y así lo fundamenta el Consejo de Estado en su dictamen al considerar que el procedimiento de registro regulado en el Real Decreto «tiene una finalidad jurídico-publica, lo que permite calificarlo de registro administrativo [...] ».

2) En segundo lugar, y en cuanto a la 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 (artículo 149.1.1ª CE), no se evidencia del contenido del Real Decreto ninguna regulación dirigida a preservar esa igualdad de trato, sin que pueda sustentarse exclusivamente la competencia Estatal en un título que debe ser apreciado en términos rigoristas, de acuerdo con la doctrina constitucional.

3) En tercer lugar, y respecto a la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1. 13ª CE), la norma objeto del presente recurso no expresa una incidencia económica que pudiera requerir de la adecuada planificación o coordinación estatal para evitar impactos indeseables por el ejercicio de las competencias que son propias de las comunidades autónomas. Y, por otra parte, contraviniendo la doctrina constitucional, suponen una indebida injerencia en cuanto a las competencias que competen a esas administraciones territoriales, al crear un registro en un ámbito en el que ya existen los respectivos instrumentos autonómicos para la autorización y ordenación de los alojamientos turísticos de corta duración.

El dictamen del Consejo de Estado destaca 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.

Por el contrario, en lo referente a la regulación de la ventanilla única digital de arrendamientos y a las obligaciones de transmisión de datos de las plataformas en línea, el Consejo de Estado considera que «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».

4) Por último, tampoco encuentra amparo el Real Decreto en la competencia exclusiva sobre estadística para fines estatales (artículo 149.1. 31ª CE).

B)La Generalitat de Valencia considera que concurre un segundo motivo de impugnación consistente en que el Real Decreto impugnado vulnera lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2024/1028, en relación con la Ley 20/2013 de garantía de Unidad de Mercado.

El Reglamento de la UE exige la inscripción de los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración en un registro que cumpla determinadas condiciones, pero si tal registro ya existiera en un Estado miembro, no debe duplicarse.

Por tanto, y dado que en España ya existe un procedimiento de registro a los efectos del Reglamento UE 1028/2024, que ha sido regulado a nivel autonómico en ejercicio de las competencias exclusivas en materia de ordenación y planificación del turismo, la competencia que ostenta la Administración General para la efectividad de la norma europea consistiría exclusivamente en la creación de la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos, como instrumento de coordinación en uso de las atribuciones que le confiere alguno de los títulos competenciales alegados, tanto en el Preámbulo como en la disposición final primera del Real Decreto (149.1.13º y 149.1.31º de la Constitución Española). Y, por ende, ése hubiera debido ser únicamente el objeto del Real Decreto.

En definitiva, el Reglamento UE 1028/2024, autoriza a:

(i) Establecer y regular un registro en que se inscriban los alojamientos objeto de arrendamiento de corta duración.

(ii) Si ya existiera un registro, se deberá comprobar si cumple los condicionantes y requisitos de la norma comunitaria, actualizándolo en su caso a fin de que se acomode a la norma comunitaria.

(iii) Crear una Ventanilla Única de Arrendamientos o VUDA en los términos que hemos señalado, esto es, a fin de coordinar los registros ya existentes y la información que proporcionan.

El Real Decreto ha designado al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España como autoridad competente para asignar el número de registro, siendo patente que, reconocido el prestigio y su importancia en el tráfico civil y mercantil, dicho Colegio ni tiene la condición de autoridad en el sentido indicado por el Reglamento, ni es competente en materia de turismo. A pesar de ello el artículo 10.1 del Real Decreto exige la calificación favorable del registrador para la obtención del número de registro, entrando con ello a valorar la validez de un registro ya otorgado por la Comunidad Autónoma.

Al margen de la invasión competencial descrita, el Real Decreto publicado se aleja de la simplificación predicada por el Reglamento UE toda vez que, en el caso de las viviendas de uso turístico, establece un doble registro, el de las Comunidades Autónomas y, posteriormente el del Registro de la Propiedad.

Y esto contraviene, por ende, lo preceptuado en el artículo 7 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por cuanto que el Real Decreto genera una nueva regulación duplicando tramitaciones y creando una concurrencia de varias autoridades en un mismo procedimiento. El Real Decreto implica mayores cargas administrativas para el operador, pues haciendo un correcto uso de lo ya existente (los registros

turísticos de las diversas comunidades autónomas) se puede llegar a cumplir el fin pretendido de intercambio de información, sin aumentar las cargas administrativas.

Por todo ello solicita que con la estimación del recurso se declare nulo el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre.

SEGUNDO. El Abogado del Estado se opone al recurso argumentando, en síntesis, lo siguiente:

I. Inadmisibilidad del recurso por desviación procesal.

La pretensión (única) formulada en el escrito de demanda es que "se declare nulo el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre", esto es, que se declare nulo íntegramente el R.D impugnado. Tal pretensión difiere de la formulada en el requerimiento previo a la vía jurisdiccional, en el que sólo se pedía su modificación: «Requerir al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana para que proceda a la modificación del Real Decreto para su adecuación al Reglamento de la que manifiesta ser adaptación, respetando, así mismo, la distribución competencial establecida por la Constitución Española».

El recurso incurre así en desviación procesal y resulta inadmisible. Se pide una nulidad total (más de lo que se pidió con el requerimiento) y no se pide siquiera una nulidad parcial (ni se especifican, obviamente, cuáles serían las partes afectadas).

II. Competencia del Estado en relación con el Registro Único de Arrendamientos.

Conforme señala la referida disposición final primera, el Real Decreto impugnado se ha dictado al amparo de las competencias exclusivas que la Constitución atribuye al Estado en materia de legislación civil y de ordenación de los registros e instrumentos públicos (artículo 149.1.8ª), para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1ª), sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª), así como en materia de estadística oficial para fines estatales (art. 149.1.31ª).

La finalidad del Real Decreto impugnado es permitir que todos los actores del mercado de la vivienda en alquiler de corta duración puedan conocer que un determinado inmueble existe y cumple con los requisitos necesarios de legalidad para poder alquilarlo con seguridad y confianza. Ello es posible cuando los datos pueden ser consultados a través de un registro público y accesible para los actores del mercado. Ese registro es el Registro de la Propiedad y el de Bienes Muebles. En definitiva, se trata de proporcionar al alquiler para alojamiento de corta duración a través de plataformas en línea una garantía análoga a la que presta el Registro de la Propiedad en la compraventa de inmuebles.

En este sentido, resulta obligado recordar que el Real Decreto impugnado se refiere a todas las unidades de alojamiento ofrecidas en alquiler para alojamiento de corta duración, tenga o no una finalidad turística; que lo que es objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad y de Bienes Muebles es el inmueble, parte del inmueble o la embarcación (la *"unidad"*,tal y como se define en el artículo 2.b) del Real Decreto impugnado y en el art. 3.1 del Reglamento UE), no el prestador de los servicios de alojamiento ni el ejercicio de la actividad; que los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles (de cualquier tipo de los regulados en la Ley de Arrendamientos Urbanos) ya eran inscribibles con carácter general en el Registro de la Propiedad (artículo 2, apartado quinto, de la Ley Hipotecaria); y que la constancia de la aptitud del inmueble o de la parte del inmueble que constituye una "unidad" en el sentido del artículo 2.b) del Real Decreto impugnado para el alquiler de alojamiento de corta duración no sería, en definitiva, algo muy distinto de la constancia de las calificaciones administrativas previstas en el artículo 9.a) de la Ley Hipotecaria cuando determina que «cuando conste

acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha la que se refiera».

La competencia para el establecimiento de disposiciones vinculadas a la labor del Registro de la Propiedad y de Bienes Muebles es estatal y el Real Decreto impugnado no constituye en ningún caso una regulación de carácter turístico, sino que se limita a los citados registros y a la legislación hipotecaria, así como a la normativa de carácter civil asociada a la legislación de arrendamientos urbanos.

Como ya hemos expuesto anteriormente, el Reglamento (UE) 2024/1028, se refiere al conjunto de arrendamientos que puedan celebrarse por un período corto de tiempo. No define ni tasa específicamente qué se entiende por tales, sino que remite a la normativa de cada Estado Miembro.

Corresponde al derecho interno determinar cuáles son los arrendamientos de corta duración y así lo ha hecho España en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU), conforme a la cual son arrendamientos de corta duración a estos efectos todos los destinados a alojamiento distintos de los que

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ

tengan por destino primordial satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario (art. 2). Estos arrendamientos de corta duración incluyen los de uso turístico, pero tambié los que tienen cualesquiera otros fines (laborales, de estudios, de tratamiento médico, etc).

La competencia para regular los arrendamientos de temporada, el Registro de la Propiedad y el de Bienes Muebles es estatal, aunque la regulación del alquiler de viviendas amuebladas completas con fines turísticos (de viviendas completas) sea competencia autonómica. La relación entre unos y otros es la propia de género y especie. La competencia autonómica para regular determinados aspectos de una de las clases de arrendamientos de temporada no puede eliminar ni tampoco impedir al Estado ejercitar su propia competencia para regular los aspectos básicos o principales del conjunto.

Al referirse el Real Decreto impugnado a todo tipo de arrendamientos de corta duración para alojamiento, debe llevarse a cabo una regulación de carácter estatal, que incluya todas sus variantes independientemente de su finalidad.

El número de registro se asigna a las unidades de alojamiento (esto es, a los inmuebles, partes de inmuebles y embarcaciones), no a los prestadores de servicios ni al ejercicio de la actividad, y permite destinar aquéllos al uso de arrendamiento de corta duración a través de plataformas en línea.

El número de registro no habilita para el desarrollo de actividad turística alguna, como tampoco habilita, por ejemplo, para el desarrollo de una actividad empresarial de arrendamiento de temporada

por razones de estudio. Corresponde al prestador de los servicios obtener las habilitaciones (autonómicas, municipales o de cualquier otra clase) que puedan resultar necesarias según el tipo concreto de actividad que pretenda ejercitar.

El Real Decreto impugnado no viene a sustituir las competencias autonómicas en materia de turismo, sino que establece un marco normativo que se adapta a las necesidades del mercado de alquiler de corta duración en su perspectiva civil y que tiene en cuenta las particularidades del mercado y las normativas autonómicas, sin generar vacíos legales ni facilitar el fraude.

No afecta a los requisitos administrativos que las Comunidades Autónomas pueden exigir para el ejercicio de actividades turísticas: no regula si la unidad de alojamiento debe tener acceso directo desde la vía pública, cuál deba ser su superficie mínima, en qué circunstancias debe verificarse la prestación de los servicios de alojamiento, etc. Únicamente se limita la norma a regular cuestiones de carácter privado entre particulares y de carácter civil, asignando para ello una nueva tarea al Registro de la Propiedad y, en su caso, al de Bienes Muebles, como registro jurídico que es.

La norma se limita a relaciones jurídicas, no administrativas.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 7/2019, de 17 de enero, el artículo 149.1.8ª de la Constitución se refiere a los registros jurídicos, referidos fundamentalmente a materias de derecho privado y en los que se inscriben actos de naturaleza con trascendencia jurídica civil, siendo el Registro de la Propiedad el ejemplo o prototipo más claro en este sentido. Pero es que, incluso en el supuesto de que se entendiera que se ha optado por la creación de un registro puramente administrativo, con efectos de mera publicidad, la misma sentencia 7/2019 recuerda que «es constitucionalmente posible 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 y, este fin, fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar su centralización».

La nueva regulación persigue también establecer las condiciones básicas que garanticen la aplicación de un régimen jurídico uniforme en un ámbito concreto de las relaciones jurídicas entre particulares *(inter privatos)*en el marco de los estándares fijados por el derecho de la Unión Europea. Este ámbito concreto afecta tanto al derecho de propiedad como al derecho a la vivienda

El Real Decreto impugnado encuentra también amparo en el título competencial del artículo 149.1.1ª de la Constitución.

Por su parte, el artículo 149.1.13ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificació general de la actividad económica. La propia Unión Europea ha considerado necesario establecer normas encaminadas a armonizar los requisitos de transparencia para la prestación de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración a través de plataformas en línea, habilitando a los Estados miembros para imponer tales requisitos (considerando 4 del preámbulo del reglamento UE 2024/1028), precisamente por el considerable aumento del volumen de los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración como consecuencia del crecimiento de la economía de plataformas (considerando 1 de su preámbulo). Se cumple así la premisa señalada por el Tribunal Constitucional al interpretar la atribución contenida en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, en el sentido de que «cuando para

conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una acción unitaria del conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general podrá efectuar una planificación de detalle, siempre, y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación» (STC 29/1986).

El Tribunal Constitucional también ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la relación de la competencia estatal del artículo 149.1.13ª y las competencias autonómicas sobre turismo señalando en su STC 75/1989, de 21 de abril, que «el ejercicio autonómico de la competencia exclusiva sobre un determinado subsector económico [el turismo, estatutariamente atribuido a la comunidad autónoma] no excluye la existencia de la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector».

Finalmente, por lo que se refiere al título competencial del artículo 149.1.31ª de la Constitución, relativo a la materia de estadísticas para fines estatales, entiende esta parte que el mismo en realidad no suscita discusión porque da cobertura específicamente a las previsiones contenidas en el artículo 11 del Real Decreto impugnado, sobre estadística oficial.

III. Prohibición de duplicidad de Registros.

El ámbito del registro contemplado en el Reglamento UE 2024/1028, y el Real Decreto impugnado es distinto del ámbito de los registros turísticos autonómicos.

Tomando en este sentido como ejemplo el caso del Registro General Turístico de la Comunidad Autónoma de Canarias y la regulación contenida en el Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las Viviendas Vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, cabe advertir las siguientes diferencias:

El registro del Reglamento UE y del Real Decreto impugnado tiene por objeto los inmuebles; el registro autonómico tiene por objeto la actividad de explotación de la vivienda vacacional (artículo 13.3 del Decreto 113/2015).

El registro del Reglamento UE y del Real Decreto impugnado se refiere exclusivamente a los servicios de alquiler de corta duración ofrecidos mediante plataformas en línea; el reglamento autonómico se aplica al alquiler de viviendas vacacionales comercializadas o promocionadas por cualquier canal de oferta turística (art. 2.a y b del Decreto 113/2015).

El registro del Reglamento UE y del Real Decreto impugnado se aplica con independencia de que el anfitrión tenga o no carácter profesional y de que se dedique al servicio de alquiler de alojamiento de corta duración de forma regular o temporal; el reglamento autonómico se aplica sólo a las empresas explotadoras de viviendas vacacionales, entendiendo por tales las personas dedicadas "de forma profesional" a esa actividad, sea con carácter principal o secundario (artículo 2.e del Decreto 113/2015).

El registro del Reglamento UE y del Real Decreto impugnado se aplica también en el caso de que la unidad de alojamiento no se corresponda con la totalidad de la vivienda; el registro autonómico no permite la cesión por habitaciones (art. 12.1 del Decreto 113/2015).

Por estas razones, no cabe entender que el Real Decreto impugnado suponga una duplicación de registros, sino la centralización de la informació (incluida la relativa a los arrendamientos de viviendas completa con fines turísticos, pero no sólo esa) en un único sistema, lo que conlleva una simplificación de los trámites y reducción de la burocracia a medio y largo plazo.

Su considerando 7 explica la razón de la exclusión de los hoteles y alojamientos turísticos similares, señalando que los datos relativos a estos tipos de alojamientos suelen estar disponibles y bien documentados, así como también la razón de la exclusión de los alojamientos en campings o aparcamientos para caravanas, señalando que estos servicios no tienen un impacto en las viviendas residenciales comparable al de los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

De apreciarse que el Real Decreto impugnado supone una duplicidad de registros contraria al art. 4.3.c) del reglamento UE 2024/1028, sólo procedería anular la obligatoriedad de inscripción de las unidades destinadas a alquiler de uso turístico, pero no la de las unidades destinadas al alquiler de corta duración de cualquier otro uso distinto del turístico.

El artículo 9.5 del Real Decreto impugnado prevé en este sentido que una misma unidad de alojamiento puede tener un número de registro destinado a alquiler de corta duración no turístico y, simultáneamente, un número

de registro destinado a alquiler de corta duración turística. Los reproches que formula la actora en su demanda afectarían sólo al alquiler de uso turístico (de las "viviendas vacacionales" reguladas en el Decreto 113/2015).

IV. En cualquier caso, procedería solo una estimación parcial del recurso.

El art. 1 del R.D. impugnado señala que tiene por objeto, por un lado, la creación de la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y, por otro, el desarrollo del procedimiento de registro único de arrendamientos.

Los reproches del escrito de dirigen contra el procedimiento de registro, limitándose la argumentación sobre la invalidez de las previsiones referidas a la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos a la afirmación de que «El Gobierno hubiera podido aprobar una norma que regulase la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos, atendiendo a la propuesta que efectuaba el propio Consejo de Estado en su Dictamen, pero no lo hizo, de forma que la regulación de la misma, pese a ser de su competencia, tampoco es conforme a lo dispuesto en la normativa anteriormente expuesta».

Algo parecido sucede con las previsiones contenidas en el art. 11 del R.D. impugnado, sobre estadística oficial, referida también a la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos, regulación que no es objeto de reproche específico en el escrito de demanda salvo para recoger la observación formulada por el Consejo de Estado en la que indica que «C) Finalmente, el Real Decreto sometido a consulta invoca la competencia exclusiva del Estado en relación con la estadística para fines estatales (artículo149.1. 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 [...]».

TERCERO.D. Javier Zabala Falco, Procurador de los Tribunales, actuando en nombre y representación del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España se opone al recurso.

1º Desviación procesal.

La pretensión formulada en el escrito de demanda es que «se declare nulo el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre» tal pretensión difiere de la formulada en el requerimiento previo a la vía jurisdiccional, en el que sólo se pedía su modificación: «Requerir al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana para que proceda a la modificación del Real Decreto para su adecuación al Reglamento de la que manifiesta ser adaptación, respetando, así mismo, la distribución competencial establecida por la Constitución Española».

2º El Reglamento comunitario (UE) 2024/1028, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, deja ámbitos de libertad para su desarrollo a los Estados miembros, sin agotar la materia que regula.

Consideran que los recurrentes parten de una premisa errónea: que el Gobierno de la Nación no puede ampararse en el Reglamento 2024/1028, como título habilitante, para aprobar el Real Decreto 1312/2024, por cuanto, a su parecer, éste se encuentra desvinculado del Reglamento 2024/1028, hasta el punto de que las finalidades de ambas normas *"no son coincidentes"*y la aplicación del Real Decreto se producirá un año antes que la del Reglamento 2024/1028.

Sin embargo, una lectura sistemática e integradora del Reglamento europeo evidencia que éste no agota la materia de recogida y gestión de datos relativos a los servicios de alquiler de corta duración, sino que, por el contrario, deja espacios normativos significativos para su desarrollo nacional, siempre que se respete su contenido esencial, como efectivamente se ha hecho.

Lo que es objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad y el de Bienes Muebles no es la condición de anfitrión ni el ejercicio de la actividad, sino las unidades de alojamiento. De hecho, el anfitrión no tiene por qué ser necesariamente el titular dominical (ni registral) del inmueble o embarcación.

Y ello con independencia de la posibilidad de establecer requisitos adicionales para la prestación de servicios de alquiler.

El Real Decreto 1312/2024, no constituye una norma de incorporación, sino de complemento funcional y de adaptación interna a un marco supranacional. Los requisitos previstos en el Real Decreto impugnado son necesarios y proporcionados para proteger objetivos de interés general, y su regulación es un complemento necesario para la eficacia del Reglamento.

Ni Real Decreto impugnado ni el Reglamento europeo establecen un registro administrativo cuya inscripción suponga un requisito habilitante para el ejercicio de la actividad de alquiler de corta duración.

Lo que hace el Reglamento UE 2024/1028 es establecer las condiciones, conforme a las cuales, los Estados miembros pueden establecer, si así lo deciden, un sistema de registro de las unidades de alojamiento cuyo arrendamiento de corta duración se ofrezca mediante plataformas en línea. El Real Decreto 1312/2024, desarrolla ese procedimiento de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Europeo, sin que en ningún

caso afecte a los requisitos administrativos que las Comunidades Autónomas pueden exigir a los prestadores o a las entidades que se dediquen al sector turístico.

De ninguna manera el Real Decreto impide o dificulta la aplicación del régimen de ventanilla única de arrendamientos de corta duración prevista en el Reglamento UE 2024/1028.

El número de registro único se forma por la adición del número de registro autonómico y el nacional, ya que el Reglamento Europeo exige un número único, que se interconectará con el resto de países de la Unión.

3º Títulos competenciales del Estado.

El hecho de que una regulación esté vinculada con el turismo no impide en modo alguno que pueda afectar a otras de las competencias que la Constitución Española atribuye al Estado.

Como ya señaló la STC 75/1989, de 21 de abril, «el ejercicio autonómico de una competencia exclusiva sobre un determinado subsector económico no excluye la existencia de una competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector y que el ejercicio autonómico de esa competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos y materias, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica. Como ha dicho, también, la STC 152/1988, de 20 de julio "dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector".

Razonamiento que considera «es también aplicable al sector del turismo y, en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su expresa relación con la política económica general, en razón de la incidencia que la actividad turística tiene en el conjunto de la economía, su importancia relativa como factor de desarrollo económico y de creación de empresas y de empleos, y su especial trascendencia en nuestra balanza de pagos (STC 125/1984, de 20 de diciembre). La competencia exclusiva de Galicia en materia de promoción y ordenación del turismo no excluye así que el Estado, en el ejercicio de las competencias del art. 149.1.13 de la Constitución, pueda establecer las bases y la coordinación de este importante sector de la actividad económica».

A.-La competencia del Estado, al amparo del artículo 149.1.8ª CE, en materia de *"legislación civil y de ordenación de los registros e instrumentos públicos"*.

Existen múltiples registros administrativos en materia de vivienda (de accesibilidad, eficiencia energética, turístico...) así como otorgamientos de licencias municipales en el ejercicio de la actividad también, pero tales registros no tienen nada que ver con el presente.

Estos sistemas y requisitos de acceso son completamente distintos y ajenos a un Registro Jurídico como es el Registro de la Propiedad, que vertebra la seguridad jurídica nacional mediante un acceso uniforme al mismo con pleno respeto de los diferentes requisitos autonómicos y locales. El sistema de obtención del Código previsto en el Reglamento es absolutamente respetuoso con los sistemas autonómicos y locales y necesariamente coexistentes.

La STC 129/2010, (FJ.3), en la que el TC afirma que: «De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, los registros públicos a que se refiere el artículo 149.1.8 CE, 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)».

Y aclara, a continuación, que:

«En orden a la delimitación de esa competencia exclusiva que el Estado ostenta conforme al artículo 149.1.8 CE, "en todo caso", para la ordenación de los registros públicos, entendiendo por tales los de derecho privado, ha de precisarse que supone que ninguna disposición autonómica podrá, sin incurrir en inconstitucionalidad por invasión de la competencia estatal, proceder a dicha "ordenación", esto es, a la creación y regulación de registros jurídicos de carácter civil (en este sentido, en relación con los instrumentos públicos, SSTC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 5, y 4/2014, FJ 3). Esta atribución competencial al Estado se realiza sin exclusión, restricción o limitación alguna, por lo que ha de entenderse que abarca por completo el régimen de los registros públicos en los que se inscriban actos de naturaleza o con trascendencia jurídica civil. Se trata, en definitiva, de una

Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática materia enteramente sustraída por el artículo 149.1.8 CE a la acción normativa de las Comunidades Autónomas, quedando atribuida en plenitud a la legislación del Estado, tanto normas con rango formal de ley como reglamentos».

Y la STC 157/2021, de 16 de septiembre (rec. 315/2020) afirma que:

«Así pues, a los efectos que ahora interesan, la extensión de dicha competencia estatal en materia de ordenación de los registros públicos puede definirse atendiendo a dos criterios. En primer lugar, corresponde al Estado la regulación y organización de registros de carácter civil, así como la de la publicidad y protección que estos otorgan. En segundo lugar, corresponde también al Estado la determinación, no solamente de los efectos de la inscripción registral, sino también de los actos y negocios jurídicos de naturaleza o con trascendencia civil que son o deben ser inscribibles [...]Son pues, las normas estatales las que han de regular la organización de los registros de carácter civil, determinando las condiciones para el acceso a los mismo de los actos inscribibles, los efectos de la publicidad y de la protección que otorga la inscripción, así como también disponer directa o indirectamente, como hace a través de cláusula de apertura que permite la inscripción de los derechos reales previstos en las legislaciones forales (art. 2 LH en relación con los arts. 7 y 8 RH), los actos o negocios jurídicos con trascendencia civil que son susceptibles de inscripción registral.».

En relación con esto, debe aclararse que lo que el Real Decreto aprueba no es un registro administrativo cuya inscripción condicione el ejercicio de la actividad, sino un registro jurídico sobre "unidades de alojamiento" ofertadas para arrendamientos de corta duración a través plataformas online, limitándose el Real Decreto a regular meras cuestiones privadas en aras a garantizar un nivel de protección y transparencia a los usuarios de este tipo de alojamientos, siendo su finalidad última la de prevenir el fraude. Esto significa que, en tanto que se está ante un registro que regula eminentemente las relaciones civiles entre particulares, la competencia sólo la podría haber asumido el Estado, pues si una CCAA asumiera la ordenación de un registro como el presente incurriría en una evidente invasión competencial.

No se trata de un registro administrativo, con efectos de mera publicidad, sino de un registro jurídico de derecho civil, que produce efectos jurídicos sustantivos sobre las relaciones privadas, por lo que la regulación es competencia estatal (art. 149.1.8 CE).

El número de registro no habilita para el desarrollo de actividad turística alguna y sólo se asigna a los inmuebles, no a las personas y se hace en aras de garantizar la seguridad jurídica y los derechos de los huéspedes como exige el propio Reglamento Europeo.

Por todo ello, se está ante lo que el T.C denomina registro jurídico y no ante un registro administrativo, de naturaleza puramente civil. Ello se deduce además que:

1º Es posible inscribir los arrendamientos en el Registro de la Propiedad. Y esta inscripción no los transforma en un derecho real: siguen siendo un derecho de crédito

2º. La inscripción del arrendamiento de un alojamiento de corta duración no es constitutiva. Solo produce como efecto la atribución de un número de registro, que identifica la unidad que se pone en arrendamiento en esta modalidad

3º. La atribución al Registro de la Propiedad de la competencia para asignar este número de registro produce el efecto del cumplimiento del Reglamento UE 2024/1028. Tanto en lo que se refiere a la información sobre el número de arrendamientos de este tipo, como por lo que se refiere a la creación de la Ventanilla Única Digital.

4º. La seguridad jurídica de los contratantes, sean o no consumidores. La unificación de los registros donde se debe proceder a las correspondientes inscripciones, evitando así la dispersión, que puede producir como consecuencia, fraudes. En realidad, no estamos tratando de una inscripción, sino de una nota marginal, porque no es el arrendamiento concreto lo que se inscribe, sino una cualidad de la finca decidida por su titular.

5º. Lo que se inscribe es la finca, esto es, una unidad en el sentido del Reglamento (UE) y el número de registro describe solo una cualidad de dicha finca, como cuando se declara si se trata de una finca urbana o una finca rústica. La inscripción no atribuye derechos, aunque frente a terceros se describa una cualidad de la finca que puede tener repercusión en los negocios jurídicos que se lleven a cabo sobre ella. El RD 1312/2024, establece el procedimiento del registro único de arrendamientos, que regula en los arts. 8 y 9, que debe continuar con la calificación del registrador, que, si es favorable, «este hará constar el número de registro y su categoría y tipo por nota marginal en el folio de la unidad», aplicándose la normativa hipotecaria para el régimen de recursos.

B.-La competencia del Estado al amparo del artículo 149.1.13ª CE sobre *"bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"*.

La STC 75/1989, de 21 de abril, afirma que «el ejercicio autonómico de la competencia exclusiva sobre un determinado subsector económico [el turismo, estatutariamente atribuido a la comunidad autónoma] no excluye la existencia de la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector».

Se cumple así la premisa señalada por el Tribunal Constitucional al interpretar la atribución contenida en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, en el sentido de que «cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una acción unitaria del conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general podrá efectuar una planificación de detalle, siempre, y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación» (STC 29/1986).

C.-La competencia del Estado al amparo del artículo 149.1.1ª CE para la *"regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales"*.

D.-La competencia del Estado para dictar el Real Decreto 1312/2024, también se pone de manifiesto a través de la Disposición Final séptima de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

No se vulnera el principio de reserva de ley ni los principios del art. 17 de la Ley de Garantía de Unidad Mercado.

El artículo 2 de la Ley Hipotecaria establece como actos o contratos que deben inscribirse en el Registro de la Propiedad *"Quinto. Los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, y los subarriendos, cesiones y subrogaciones de los mismos"*.

La Ley Hipotecaria no impide la regulación, vinculada al Registro de la Propiedad del Registro Único de Arrendamientos, sino que, al contrario, habilita su creación.

La inscripción a la que se refiere la norma impugnada no puede en ningún caso considerarse una autorización de las previstas en el artículo 17.1 de la LGUM porque dicha inscripción nada tiene que ver con el ejercicio de una actividad económica. Las autorizaciones a las que se refiere el 17.1 de LGUM son, precisamente, aquellas necesarias para el "acceso a las actividades económicas y su ejercicio", tal y como se deduce del propio artículo 16 de la LGUM. Y en este sentido, es claro que el Real Decreto impugnado no introduce autorización alguna para el ejercicio de la actividad de alquiler de alojamiento de corta duración. Lo que hace es condicionar el desarrollo de dicha actividad a través de plataformas en línea a la asignación a las unidades de alojamiento de un número de registro que garantice la seguridad jurídica y los derechos de los huéspedes controlando tanto la propia existencia como la idoneidad y aptitud de tales unidades de alojamiento para servir a ese fin y disminuyendo con ello las posibilidades de fraude.

Carece de sentido hablar de necesidad de habilitación legal cuando existe una norma europea, concretamente el Reglamento UE 2024/1028, que da cobertura al propio Real Decreto. El artículo 4.2 del Reglamento UE 2024/1028, sí obliga a establecer un procedimiento de registro en el supuesto de que los Estados miembros hagan uso de la habilitación que les confiere para imponer a las plataformas en línea de alquiler de corta duración obligaciones de transmisión de datos, por lo que, aunque se considerase que se está ante una autorización se cumpliría sobradamente la premisa fijada en el artículo 17.1 de la LGUM, ya que la misma derivaría de las propias obligaciones fijadas por el Reglamento Europeo.

Y respecto a la alegada infracción de los principios de necesidad y proporcionalidad, establecidos en el art. 17 de la LGUM, se afirma que las notas de necesidad y proporcionalidad se refieren a aquellas autorizaciones necesarias para el ejercicio de la actividad económica, no siendo este el caso.

Y tampoco existe la pretendida duplicidad a la que se alude de adverso.

El registro al que se refiere el Real Decreto impugnado es un registro jurídico de unidades de alojamiento o, si se prefiere, de inmuebles, cuyo número de registro es necesario para celebrar contratos privados de arrendamiento de corta duración que hayan sido ofertados por plataformas en línea. Es un registro de inmuebles, no de personas y mucho menos de actividades económicas. En ningún caso este registro pretende inscribir lo mismo que lo que el recurrente denomina «autorizaciones para el ejercicio de actividades de arrendamiento de corta duración exigidas por las Comunidades Autónomas, basadas en la inscripción en los respectivos registros turísticos autonómicos».

Este registro puede convivir con los registros autonómicos porque en uno se inscriben unidades y, en otros, actividades ejercidas por los operadores económicos del mercado. Además, los registros turísticos autonómicos ya conviven con registros de viviendas turísticas municipales.

El Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre el Proyecto de Real Decreto no da sustento a las pretensiones de las actoras.

Se reitera que el artículo 149.1.8 de la CE ampara la competencia exclusiva del Estado en la regulación del Registro de la Propiedad y al Registro de Bienes Muebles, y que el sistema diseñado por el proyecto examinado en el Dictamen es el propio de un registro jurídico, por las razones siguientes:

1. Los códigos afectan directamente a la propiedad mobiliaria e inmobiliaria, a sus facultades y a su contenido.

2. Tiene como finalidad predominante la publicidad material y formal dirigida a la totalidad de los ciudadanos, dotando de seguridad a las relaciones privadas.

3. No altera los principios registrales, sino que los confirma, especialmente el de voluntariedad de la inscripción.

4. No se imponen obligaciones *ex novo*a los ciudadanos, sino que se facilita el cumplimiento al Reglamento comunitario, de aplicación directa, que requiere el código para la comercialización en plataformas de los usos de las viviendas turísticas.

El dictamen pone objeciones a los artículos 8 a 11 del proyecto de Real Decreto. Pero el artículo 11 del proyecto se modificó en su redacción definitiva en la forma propuesta por el Consejo de Estado.

Lo cierto es que el citado artículo 10.1 del Reglamento comunitario determina que: «Cuando un Estado miembro haya establecido uno o varios procedimientos de registro con arreglo al artículo 4, apartado 1, dicho Estado miembro establecerá una ventanilla única digital para la recepción y transmisión de los datos de actividad, el número de registro pertinente, la dirección específica de la unidad y las URL de los anuncios proporcionados por las plataformas en línea de alquiler de corta duración con arreglo al artículo 9. Dicho Estado miembro designará la autoridad que sea responsable del

funcionamiento de la ventanilla única digital».

Es decir, se da cobertura a que el Estado pueda prever un único procedimiento y, no obstante, coordinarse adecuadamente con los títulos habilitantes conferidos por las Comunidades Autónomas.

Que la inscripción sea voluntaria, no obsta para que sea precisa para constituir derechos (hipoteca o derecho de superficie que no se constituyen sin la inscripción) o para ejercitar preferencias crediticias (anotaciones de embargo), o para obtener subvenciones, o para poder adquirir en régimen de VPO.

No se altera, en absoluto el régimen propio de las notas marginales ni el artículo 9.3 del Real Decreto, introduce una nota marginal adicional y no se contravienen ni la Ley Hipotecaria ni su Reglamento. No existe un numerus clausus en materia de notas marginales, y reglamentariamente se pueden establecer.

El registro diseñado en el Real Decreto, tiene como finalidad principal dar publicidad a situaciones jurídico-privadas.

Son los registros de las CCAA y los Ayuntamientos, quienes controlan el cumplimiento de los requisitos legales para conceder la licencia administrativa de uso turístico.

El Registro de la Propiedad y el Registro de Bienes Muebles, da seguridad a las relaciones privadas.

Este efecto se consigue como consecuencia de la calificación del registrador al comprobar que no se trate de viviendas cuyo uso turístico haya sido prohibido por la Comunidad de propietarios, donde el inmueble se integra, que no se utilicen para usos turísticos, viviendas cuyo subarriendo se prohibió en el contrato de arrendamiento; que no se comercialicen usos turísticos en viviendas por persona diferente al propietario o usufructuario titular registral del bien o derecho; que no se burle el uso de la vivienda establecido por los cónyuges en los convenios de separación y divorcio en beneficio de la familia.

Todo ello enmarcado en el indiscutible ámbito de las relaciones privadas.

El registrador no examina ni califica, el cumplimiento de los requisitos administrativos necesarios para obtener la licencia administrativa. Esa circunstancia es competencia de las CCAA, el registrador, sólo comprueba lo que puede afectar a las relaciones privadas, esto es que tiene licencia administrativa para desarrollar la actividad (también se comprueba la existencia de licencia administrativa en las declaraciones de obra nueva, en las segregaciones y parcelaciones, etc.).

Los estatutos por los que se limitan y prohíben los usos (no solamente turísticos sino también de otro tipo, profesionales, por ejemplo) solamente surten efecto en relación con terceros si constan inscritos en el Registro

de la Propiedad. Estas limitaciones son objeto de inscripción en todo el territorio nacional. El Registro es la única institución que cuenta con esta información en relación con las fincas.

No existe duplicidad regulatoria alguna y el Registro que regula el Real Decreto es jurídico.

De lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos, se deduce el exquisito respeto por el Real Decreto a los distintos ámbitos competenciales: Ayuntamientos y Comunidades Autónomas regulan los usos turísticos; -El Estado, amparado en el 148.1.9 de la CE, diseña un procedimiento jurídico para dar seguridad jurídica a los ciudadanos a través del Registro de la Propiedad y el de Bienes Muebles.

CUARTO. Todas las partes personadas presentaron sus escritos de conclusiones reiterando en esencia lo argumentado en sus anteriores escritos.

QUINTO. Por providencia de 10 de diciembre de 2025 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. Don Diego Córdoba Castroverde y se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 5 de mayo de 2026, fecha en la que se deliberó y votó el asunto con el resultado que ahora se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. El representante legal de la Generalitat Valenciana interpone recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, 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 recurso se funda en los siguientes motivos de impugnación: A) el Estado carece de título competencial para la aprobación del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre; B) el Real Decreto impugnado vulnera lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2024/1028, en relación con la Ley 20/2013 de garantía de Unidad de Mercado por cuanto que el Real Decreto genera una nueva regulación duplicando tramitaciones y creando una concurrencia de varias autoridades en un mismo procedimiento, contraviniendo las prohibición de duplicidad de procedimientos respecto de la misma unidad contenida en el Reglamento de la Unión.

SEGUNDO. Inadmisibilidad de recurso por desviación procesal.

Tanto el Abogado del Estado como el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España plantean como causa de inadmisibilidad previa la desviación procesal por entender que existe una discrepancia entre el requerimiento previo a la vía jurisdiccional en el que sólo se pedía la

modificación de la norma impugnada ("Requerir al Ministerio de Vivienda y Agenda

Urbana para que proceda a la modificación del Real Decreto para su adecuación al Reglamento de la que manifiesta ser adaptación, respetando, así mismo, la distribución

competencial establecida por la Constitución Española") y lo solicitado en la demanda jurisdiccional en la que se pide la nulidad del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre.

Este Tribunal considera que no existe la desviación procesal invocada, pues la petición de modificación del Real Decreto para adecuarlo al Reglamento de la Unión y al régimen de distribución de competencias implica la nulidad del mismo y la necesidad de dar una nueva regulación a aquellos preceptos que incumplan la norma europea o el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

TERCERO. Sobre el contexto jurídico, económico y social referido a los arrendamientos de corta duración.

Antes de cualquiera otra reflexión, es preciso tomar en consideración muy brevemente el contexto jurídico, económico y social en el que se enmarca la norma dictada.

Existe una creciente preocupación, tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel nacional, por el alquiler de alojamientos de corta duración que utilizan los servicios de las plataformas en línea. Se intenta poner freno a los abusos que se vienen produciendo en la utilización de esta modalidad de arrendamientos para eludir la normativa estatal sobre los alquileres de larga duración o la normativa sectorial sobre alquileres turísticos creadas por las Comunidades Autónomas.

El aumento constante de esta modalidad de arrendamientos tiene incidencia en la disminución del número de viviendas destinas a arrendamientos de larga duración con el consiguiente aumento del precio de los alquileres y de la vivienda en las ciudades, generando problemas de acceso a la vivienda y el progresivo desplazamiento de los residentes habituales a otras zonas, con la consiguiente incidencia en la vida de los ciudadanos y en la composición social y cohesión vecinal de determinados barrios.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ

Las medidas que pueden adoptar las autoridades en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, turismo, urbanismo u otras, son muchas y muy variadas, pero ello exige conocer, con carácter previo, el volumen total de estos servicios y que inmuebles los prestan. Tal y como afirma el Reglamento UE 2024/1028, del Parlamento Europea 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, uno de los principales retos es la falta de información fiable sobre los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, la identidad del anfitrión, el lugar donde se ofrecen dichos servicios y su duración, pues «La falta de información dificulta que las autoridades evalúen el impacto real de estos servicios y elaboren y apliquen respuestas políticas adecuadas y proporcionadas».

Es por ello, que, el Reglamento (UE) 2024/1028, establece normas armonizadas con respecto al sistema de registro y a los requisitos para el intercambio de datos relativos a las plataformas en línea de alquiler de corta duración. Y a fin de garantizar que las autoridades competentes puedan adoptar medidas y obtengan la información y los datos que necesitan sin imponer cargas desproporcionadas el Reglamento considera que «es necesario establecer un enfoque común de los procedimientos de registro en los Estados miembros que se limite a la información básica que permita la identificación precisa de la unidad y del anfitrión».

Esta normativa europea exige acomodar las previsiones existentes en los Estados miembros sobre esta materia. Así se desprende del art. 4 del Reglamento de la Unión en el que se afirma «Todo procedimiento establecido por un Estado miembro, ya sea a escala nacional, regional o local, para las unidades situadas en su territorio cumplirá las disposiciones del presente capitulo».

De modo que, si bien la norma europea obliga a acomodar los sistemas de registro e información existentes en un país respecto de los arrendamientos de corta duración a las previsiones del Reglamento, lo que no establece es que el procedimiento de registro establecido en un Estado miembro debe ser a nacional, ni, por supuesto incide en el régimen de distribución de competencias existentes en los Estados miembros.

El Reglamento de la Unión no descarta que puedan existir "uno o varios procedimientos de registro" a nivel nacional (art.10.1), si bien en este caso el Reglamento de la Unión establecerá una ventanilla única digital para recepción y transmisión de los datos de actividad. Lo que si prohíbe es que un mismo inmueble o parte del mismo (lo que en reglamento de la Unión denomina "unidad") esté sujeto a más de un procedimiento de registro (art. 4.3.a) del Reglamento).

Pues bien, partiendo de este contexto, el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, crea una ventanilla única digital y regula el procedimiento de registro único de arrendamientos de corta duración.

El procedimiento de registro de arrendamientos de corta duración se instituye como "el único procedimiento de registro aplicable en España a los efectos del Reglamento (UE) 2024/10128, del Parlamento Europeo del Consejo", rigiéndose por lo dispuesto en él Reglamento de la Unión, por el Real Decreto aprobado y supletoriamente, por la legislación hipotecaria.

La norma impugnada articula un procedimiento de registro a nivel nacional cuya inscripción y el número de registro se vincula al Registro de la Propiedad o de Bienes Muebles (art. 8 del Real Decreto), y que se superpone a los registros autonómicos previstos para los arrendamientos turísticos.

En el momento de promulgarse dicha norma, en las Comunidades Autónomas ya existían registros a autonómicos que identificaban los inmuebles destinados a los arrendamientos con fines turísticos y en los que se establece la necesidad de obtener un numero de registro para ser publicitados en las plataformas "on line", registros que se instauran en el ejercicio de las competencias en materia de turismo. Baste citar los siguientes a título de ejemplo: el Decreto de la Comunidad de Andalucía 28/2016, de 2 de febrero, regula las características de las viviendas con fines turísticos (art. 6) y se prevé la inscripción de las viviendas con fines turísticos en el Registro de Turismo de Andalucía (art. 9.3); el Decreto aragonés 1/2023, de 11 de enero, prevé un registro de turismo en el que se inscriben las viviendas destinadas a uso turístico; el Decreto asturiano 48/2016, de 10 de agosto, prevé la inscripción de las viviendas dedicadas a esta actividad en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas (art. 31); el Decreto de Castilla y León 3/2017, 16 de febrero en el que se dispone que el establecimiento dedicado a esta actividad se inscribe en el Registro de Turismo de Castilla y León y que en la publicidad que se realice por cualquier medio de viviendas de uso turístico se debe indicar el número de inscripción en el Registro; el Decreto del País Vasco 101/2018, de 3 de julio en el que se prevé la inscripción de la vivienda en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi y se asigna un numero registro a cada vivienda (art. 7), entre otros.

En definitiva, cuando se dictó el Reglamento de la Unión Europea de 2024, ya existían en España procedimientos de registro que inscribían los inmuebles destinados a la actividad de arrendamientos turísticos de corta duración y se obtenía un numero de registro para poder publicitarlo en las plataformas digitales. Ello determina

que cuando se dictó el Reglamento de la Unión Europea era necesario adaptar estos registros a la normativa europea (considerando 34).

Los registros autonómicos han sido creados en virtud de las competencias asumidas por las respectivas Comunidades Autónomas en materia de turismo, sin que tampoco pueda olvidarse las competencias que ostentan las Comunidades Autónomas en materia de vivienda.

Ahora bien, resulta relevante destacar que estos registros autonómicos tan solo afectan a una parte de los arrendamientos de corta duración, no abarcando otras modalidades como los arrendamientos de temporada, arrendamientos de corta duración con fines laborales, de estudio o para un tratamiento medio o cualquiera otra modalidad que no suponga una necesidad de vivienda de carácter permanente de la persona arrendataria siempre que cuenten con equipamiento, mobiliario y enseres adecuados para atender el uso de la unidad de carácter temporal (art. 4 del Real Decreto).

Es por ello, que resulta posible extender el procedimiento de registro al resto de las modalidades de arrendamiento de corta duración, respetando las normas armonizadoras contenidas en el Reglamento de la Unión Europea, con el límite de que una misma unidad (un inmueble o parte del mismo) no puede estar sujeta a más de un procedimiento de registro. Lo que no exige el Reglamento de la Unión es que dicho registro deba ser de ámbito nacional.

Por otra parte, la previa existencia de estos registros autonómicos no puede impedir que el Estado, en el ejercicio de sus competencias, pueda establecer los mecanismos que considere adecuados para cumplir con las normas armonizadoras fijadas en el Reglamento de la Unión, por lo que será preciso analizar las características de este registro y el titulo competencial que tiene el Estado para crearlo y regularlo.

El Gobierno de España ha optado por extender el procedimiento de registro a todas las modalidades de arrendamientos de corta duración que se publiciten por plataforma "on line", y lo ha hecho estableciendo *ex novo*un procedimiento de registro único a nivel nacional vinculado al Registro de la Propiedad y de Bienes Muebles.

Este Registro se superpone a los registros autonómicos y su coexistencia no deja de plantear problemas, dado que el Reglamento (UE) 2024/1028, del Parlamento Europeo del Consejo claramente establece que con objeto de evitar situaciones en las que se atribuya a una unidad más de un numero de registro para un anuncio, cada unidad debe someterse a un único procedimiento de registro en un Estado miembro a escala nacional, regional o local (considerando (9) lo que plasma en el articulado de dicha norma al establecer que «Los Estados miembros garantizaran que: [...] d) una unidad no esté sujeta a más de un procedimiento de registro» (art. 4.3.d).

CUARTO. Sobre la competencia del Estado para dictar el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre.

La cuestión nuclear que plantea este recurso consiste en determinar si las previsiones contenidas en el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, están amparadas en alguno de los títulos competenciales invocados en la Disposición Final Primera: legislación civil y ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.18 CE), condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 1491.13 CE) estadísticas para fines estatales (art. 149.1.31 CE).

Analicemos cada uno de ellos.

A)El artículo 149.1.8 establece como competencia exclusiva del Estado "la Legislación civil y la ordenación de los registros e instrumentos públicos".

Existe numerosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional que establece que si bien la regulación del Registro de la Propiedad, Mercantil y de Bienes Muebles es estatal, «[...] los registros públicos a que se refiere el artículo 149.1.8 CE, 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, «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, f.j 8; 81/2013, de 11 de abril, f.j 5, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 3) La STC 7/2019 de 17 de enero (f.j 3).

Fuera de los registros de carácter civil y mercantil vinculados a la competencia en relación a la competencia en la materia de legislación civil y mercantil, el resto de los registros administrativos están vinculados a la competencia material que se ejercita para la ordenación del correspondiente registro administrativo (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre f.j 12; STC 103/1999, de 3 de junio, f.j 3; STC 134/2006, de 27 de abril, f.j 8).

Por ello, «las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, pueden crear registros administrativos, distintos por tanto de los registros a los que se refiere el artículo 149.1.8 CE. Así ha sido admitido de manera constante por la doctrina constitucional desde las SSTC 32/1983, de 28 de abril y 87/1985, de 16 de julio. Nada impide, en efecto, que las Comunidades Autónomas puedan crear esos registros, como instrumentos administrativos ligados a una competencia propia, en la medida en que las competencias autonómicas de que se trate "puedan verse facilitadas mediante la existencia de tales instrumentos de publicidad y de control" (STC 87/1985, FJ 3)».

Ello tampoco impide que 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).

El registro de la propiedad al que se vincula esta inscripción es un registro público cuyo objeto es la inscripción o anotación de actos y contratos relacionados con el dominio y otros derechos reales sobre bienes inmuebles, con la finalidad de garantizar la seguridad en el tráfico jurídico (art. 1 LH) y tienen acceso al mismo «Los derechos reales limitativos, los de garantía y, en general, cualquier carga o limitación del dominio o de los derechos reales, para que surtan efectos contra terceros, deberán constar en la inscripción de la finca o derecho sobre que recaigan» (art. 13 de la LH).

En el supuesto que nos ocupa, no estamos ante una regulación sustantiva de los arrendamientos de corta duración ni el procedimiento de registro establecido en el Real Decreto impugnado tiene por objeto inscribir un contrato de arrendamiento ni cargas o limitaciones del dominio para que surtan efectos contra terceros. Tampoco está destinado a conceder autorizaciones a personas físicas o jurídicas determinadas para ejercer una actividad de alquiler, sino que se trata de un procedimiento de registro único en relación con los inmuebles, o partes de los mismos, que permite obtener un numero de registro como requisito necesario para poder ofertar un servicio de alquiler o arrendamiento de corta duración mediante plataformas en línea. En definitiva, mediante la nota marginal y la obtención del número de registro se posibilita que un inmueble pueda anunciarse en las plataformas "on line" para poder celebrar contratos de arrendamiento de corta duración, ya sean turísticos, de temporada u otras modalidades.

Así pues, el título competencial del artículo 149.1.8 CE (en lo relativo a la ordenación de los registros públicos), no es un título competencial idóneo para regular un procedimiento y una inscripción de estas características pues debe acudirse a la materia en cada caso comprometida, que es la que determina la distribución de competencias para la ordenación del correspondiente registro administrativo de que se trate (STC 7/2019, de 17 de enero, f.j 3 in fine). Y en este caso la inscripción para poder publicitar "on line" que una vivienda o parte de la misma se destina a la actividad de alquiler de corta duración, está relacionado básicamente con la problemática y con las competencias autonómicas en materia de vivienda y, en su caso, turismo.

B)"Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13 CE).

Es cierto que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materias como vivienda o turismo no impide toda intervención estatal en este sector, pues la competencia estatal en cuanto a la ordenación general de la económica responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política global o sectorial fijados por la propia Constitución así como las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos. Y «la necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores», así lo ha destacado la STC 186/1988, de 17 de octubre (f.j 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. Y STC 100/2020, de 22 de julio (f.j 3.B.b).

Convendrá recordar, en efecto, que este Tribunal ha declarado reiteradamente que dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobertura «las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 95/1986, fundamento jurídico 4º y, en los mismos términos, STC 188/1989, fundamento jurídico 4º, con cita de las SSTC 152/1988 y 75/1989). Doctrina aplicable con mayor razón a supuestos en los que existen reservas competenciales expresas en favor del Estado tanto respecto de la actividad económica general (art. 149.1.13 C.E.).

Ahora bien, como ha destacado la STC 197/1996, de 28 de noviembre el ejercicio de esta competencia «presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas, aun de mera ejecución, 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 con 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»(STC 45/1991, con referencia a las SSTC 32/1983, 111/1984, 144/1985 y 133/1990.

Asimismo, SSTC 227/1988 y 54/1990).

Y este aspecto es especialmente relevante en el supuesto que nos ocupa pues, tal y como señalamos al comienzo de esta resolución, el problema de la vivienda y los mecanismos para ejercer un control sobre los arrendamientos de corta duración exige una acción conjunta y concertada del Estado y Comunidades Autónomas que permita garantizar que las autoridades competentes para adoptar medidas obtenga la información y los datos que necesitan que permita la identificación precisa de la unidad y del anfitrión, con el fin de poder adoptar las medidas necesarias en el ejercicio de sus respectivas competencias sustantivas. Y ello, sin duda, exige una coordinación y puesta en común de información.

Extremo en el que cobra especial importancia la competencia estatal en cuanto a planificación económica ex art. 149.1.13 C.E., que no solo comprende la posibilidad de fijar unas bases, sino que abarca también la "coordinación" en esta materia.

Ahora bien, la invocación de este título competencial no permite realizar una interpretación extensiva de lo que constituye la competencia para la fijación de bases o para establecer medidas de coordinación, tal y como ha afirmado el Consejo de Estado en su Dictamen, pues como destaca la jurisprudencia constitucional «el art. 149.1.13 CE exige una lectura restrictiva, puesto que una excesivamente amplia podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las comunidades autónomas (SSTC 29/1986, FJ 4, y 141/2014, FJ 5). El posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la regulación estatal que limita y se superpone a la competencia exclusiva asumida por una comunidad autónoma en su estatuto, lo que implica no solo un análisis del objetivo predominante perseguido y su correspondencia con intereses generales que precisan una actuación unitaria en el conjunto del Estado [por todas, STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 d)]' (STC 143/2012, de 2 de julio, FJ 3), sino también el alcance y contenido de la regulación para evitar que la misma exceda de lo que en puridad deben se bases o medidas de coordinación a nivel nacional».

Sin olvidar, que el establecimiento de un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional debe permitir a cada Comunidad introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC 49/1988, fundamento jurídico 16) sin que la fijación de unas bases pueda implicar el agotamiento de la regulación en una materia. Así pues, al establecer ese común denominador normativo, el Estado «no puede hacerlo con un grado de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las comunidades autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias».

Y por lo que respecta a las competencia en materia de coordinación, la STC 27/87, de 27 de febrero, se afirma que la coordinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información reciproca, la homogeneidad técnica de determinados aspectos y la acción conjunta de las Administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencia, de manera que se logre la integración, de actos parciales en la globalidad del sistema; integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo.

La competencia de coordinación es una competencia estatal autónoma, que exige un título competencial especifico, distinto a la de fijación de bases y que presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas en una materia que, el Estado, al coordinarlas debe respetar.

Pues bien, ciertamente el Reglamento de la Unión 2024/1028, de 11 de abril de 2024, fijó esas normas encaminadas a armonizar los requisitos de transparencia para la prestación de servicios de alquiler de alojamiento de corta duración a través de plataformas en línea (considerando 4) estableciendo normas armonizadas con respecto a los sistemas de registro y a los requisitos para el intercambio de datos relativos a las plataformas en línea de alquiler de corta duración, si los Estados miembros deciden imponer dichos sistemas o requisitos.

Existiendo unas normas armonizadas a nivel europeo en la materia, el Estado español en el ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.13 de la CE podría haber completado esas previsiones extendiéndolas a los arrendamientos de corta duración fijando unas bases o introduciendo medidas adicionales de coordinación, pero respetando las competencias autonómicas en esta materia. Pero la regulación impugnada excede de lo que puede considerarse "bases", entendidas como una mínima regulación armonizadora, para adentrarse en la fijación de una regulación completa del procedimiento de registro, inscripción y efectos de la misma, que sitúa en el Registro de la Propiedad y de Bienes Muebles. En definitiva, establece una regulación pormenorizada de este procedimiento único de registro a nivel nacional para todo tipo de arrendamientos de corta duración.

La norma crea un procedimiento de registro a nivel nacional que obliga a inscribir por nota marginal en el Registro de la Propiedad y de Bienes Muebles los inmuebles o parte de los mismos que se quieran destinar a la actividad de alquiler de corta duración, publicitada en una plataforma "on line". Se regula el procedimiento, la documentación que ha de acompañarse, la forma de presentación, la asignación automática por el Registrador de un numero de registro, el posterior trámite de calificación del Registrador para inscribir la nota marginal y los tramites posteriores en caso de que existieran defectos en la solicitud o en la documentación y no se subsanaran. Así como los efectos de dicha inscripción o la ausencia de la misma.

Esta regulación excede de la competencia del Estado sobre bases de la actividad económica y se superpone a los registros autonómicos existentes respecto de la inscripción de inmuebles destinados a arrendamientos turísticos.

Es cierto que mediante esta inscripción y la calificación posterior es posible contrastar si sobre un inmueble sujeto a la Ley de Propiedad Horizontal que se quiere destinar a alquiler de corta duración pesa una prohibición de la comunidad de propietarios que prohíba este tipo de actividad. Y así se destaca en el Preámbulo de la norma argumentando que «esta fórmula de registro garantiza la comprobación formal de los elementos necesarios recogidos cuando corresponda, en la normativa de ámbito estatal y del resto de las administraciones territoriales, así como el cumplimiento de los estatutos que las diferentes comunidades de propietarios hayan podido aprobar». Ahora bien, la consecución de este fin licito y la necesidad de cruzar la información existente en esta materia no exige la articulación de un procedimiento de registro como el diseñado e implantado a nivel nacional. Baste a tal efecto destacar que en algunas normas autonómicas que regulan los alquileres turísticos se prevé que cuando las viviendas de uso turístico se sitúe en inmuebles en régimen de propiedad horizontal «el ejercicio de la actividad deberá aprobarse, limitarse, condicionarse o prohibirse teniendo en cuenta las condiciones establecidas en la normativa reguladora de dicho régimen» (en tal sentido art. 17 ter del Decreto 27/2026,de 25 de marzo, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid) y el mismo sentido el art. 30 del Decreto 48/2016, de 10 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico de Asturias prevé que la declaración responsable previa al inicio de la actividad debe hacer constar que dispone de la «certificación de la Junta de la Comunidad de Propietarios que acredite la posibilidad de comercialización turística de las viviendas, de conformidad con los requisitos que establece al respecto la legislación de propiedad horizontal para los estatutos y acuerdos de la comunidad».

Y en ese mismo sentido se ha pronunciado el dictamen del Consejo de Estado de 18 de diciembre de 2024, elaborado sobre el proyecto de Real Decreto, al afirmar que el Estado carece de competencia para dictar la norma proyectada en todo lo relativo al registro único de arrendamientos pero admite la posibilidad de establecer 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.

Por todo ello, consideramos que la regulación del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, referida al procedimiento único de registro no puede quedar amparada por este título competencial y, en consecuencia, procede anular los art. 1 (en cuanto hace referencia al desarrollo del procedimiento de registro único de arrendamientos) art. 2 apartados f), i) y j) (este último en lo relativo a los procedimientos de registro) art. 5, art. 6 (en lo relativo al procedimiento de registro único), art. 8, art. 9, art. 10, art. 12.b) y c), Disp. Adicional Segunda, Disposición Final Primera (en relación con los títulos que amparan la competencia para regular el procedimiento de registro único), y cualesquiera otras previsiones o menciones referidas al Registro Único contenidas en otros apartados de este Real Decreto.

Cuestión distinta, es la regulación referida a la ventanilla única digital de arrendamientos (art. 7), la coordinación de las ventanillas y las obligaciones de transmisión de datos de las plataformas en línea. Previsiones estas que son subsumibles en la competencia de coordinación que ostenta el Estado sobre las distintas comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda y turismo y los registros establecidos en el ejercicio de dichas competencias. La implantación de estas previsiones garantiza la interoperabilidad de los datos y facilita un acceso conjunto permitiendo procedimientos más eficaces.

La necesidad de esta regulación ya aparece contemplada en el art. 10 del Reglamento del Unión citado al firmar que «Cuando un Estado miembro haya establecido uno o varios procedimientos de registro con arreglo al artículo 4 apartado 1, dichos Estado miembro establecerá una ventanilla única digital por la recepción y transmisión de los datos de actividad, el número de registro pertinente, la dirección específica de la unidad y las URL de los anuncios proporcionados por las plataformas en línea de alquiler de corta duración con arreglo al artículo 9» y el artículo 11 de dicha norma establece que «cada Estado miembro designara un coordinador nacional» que actuara como punto de contacto de sus respectivas administraciones para todas las cuestiones relacionadas con la ventanilla única digital. Regulación que, por otra parte, se incardina sin dificultad dentro de la competencia de coordinación que le corresponde al Estado en esta materia, sin que la regulación en esta materia exceda de lo que puede considerarse una competencia de coordinación e intercambio de información.

C)"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. Garantizar las condiciones de igualdad" (Art. 149.1.1 CE).

La jurisprudencia constitucional (baste citar entre las más recientes STC 79/2024, de 21 de mayo) ha venido afirmando respecto de este título competencial que «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».

El carácter finalista de esta competencia transversal, al servicio de la garantía de la igualdad, no impone la uniformidad en la regulación de derechos y deberes constitucionales (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3), ni se extiende materialmente a la ordenación de los sectores de actividad en los que esos derechos se ejercen (STC 18/2017, de 2 de febrero, FJ 4; STC 79/2024, de 21 de mayo, f.j 3.B.a).

La vinculación de este título competencial con la vivienda y la normativa destinada a remediar los problemas que en esta materia se plantean ha sido abordada en la STC 152/1988, de 20 de julio (f.j. 2) en la que se ha considerado que «La política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el art. 47 de la Norma fundamental, siendo así que uno y otro aspecto -el económico y el social- se revelan difícilmente separables. Sin embargo, el art. 47 no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 de la Constitución), en el ejercicio de sus respectivas competencias. Por lo que se refiere al art. 149.1.1, éste faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito. En otros términos, como declaramos en nuestra STC 146/1986, de 25 de noviembre, "la persecución del interés general -en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles- se ha de materializar "a través de", no "a pesar de" los sistemas de reparto de competencias articulados en la C.E. (fundamento jurídico 3.°), de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto «debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales" (fundamento jurídico 4.°)».

Así mismo, se ha considerado -entre otras en las SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 4 y 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 5, STC 3/2013, de 17 de enero f.j 8- que esta competencia no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento. Por ello se ha entendido, desde el aspecto de su delimitación negativa, que la regulación ex art. 149.1.1 CE no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate pudiendo las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencia sobre la materia, aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho. Además, y, en cuanto a su delimitación positiva, se ha exigido una directa relación entre las condiciones básicas y el contenido primario del derecho o posiciones jurídicas fundamentales y que resultan imprescindibles para garantizar la igualdad pues, si por condiciones básicas hubiera de entenderse cualquier condición material, obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3).

En definitiva, tal y como señala la STC 65/2020, de 18 de junio, f.j 7.E y recuerda la STC 79/2024, de 21 de mayo, f.j 3, «la competencia estatal sobre la regulación de las "condiciones básicas" que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales, a su vez, "se limita al establecimiento de las condiciones básicas imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, por lo que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate"».

Es por ello, que la invocación de este título competencial resulta insuficiente para amparar una normativa, como la ahora analizada, que de forma exhaustiva regula el registro único de arrendamientos de corta duración, excediéndose de lo que constituyen medidas destinadas a garantizar las condiciones básicas imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad. En este caso, la normativa analizada no busca establecer estas condiciones básicas en relación a la vivienda de los ciudadanos sino una regulación detallada sobre la inscripción en un registro nacional que trata de proporcionar información a las Administraciones públicas que les permita desarrollar sus políticas públicas.

D)"Estadística para fines estatales" (art. 149.1 31 CE).

Este título competencial no ampara las disposiciones del Real Decreto referidas al procedimiento de registro único al no guardar relación directa con dichas previsiones, pero da cobertura al art. 11 del Real Decreto impugnado en la medida en que, conectado con la ventanilla única digital, permite transmitir a los organismos nacionales (Instituto Nacional de Estadista) autonómicos caso de haber sido creados (Institutos de estadística autonómicos) y europeos (Eurostat) los datos obtenidos respecto de cada unidad en particular los referidos a la actividad, numero de registro, municipio donde se ubique la unidad y el número máximo de personas que se pueden alojar. Se trata de una comunicación a efectos meramente estadísticos, amparada por el titulo competencial contenido en el art. 149.1.13 CE "Estadística para fines estatales".

Tampoco se advierte exceso competencial alguno en relación con la previsión contenida en el art. 11.1 del Real Decreto impugnado en cuanto permite que el Instituto Nacional de Estadística pueda suscribir o ampliar sus convenios o instrumentos de colaboración con el Registro de la Propiedad y el de Bienes Muebles «para facilitar estadísticas sujetas a una noma de derecho de la Unión Europea o que se encuentren incluidas en los instrumentos de programación estadística legalmente previstos». Previsión que no solo queda amparada en el titulo competencial citado sino en las relaciones de mutua colaboración y cooperación entre organismos públicos y en el cumplimiento de las previsiones que pudieran establecerse a nivel de la Unión Europea.

En conclusión, este Tribunal considera que el Estado carece de competencia para dictar las disposiciones del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre referidas al procedimiento de registro único de arrendamientos de corta duración.

Consideramos, sin embargo, que ostenta competencia para regular las previsiones referidas a la ventanilla única digital de arrendamientos, las obligaciones de transmisión de datos de las plataformas en línea y la transmisión de datos con fines estadísticos, tal y como se ha tenido ocasión de razonar lo largo de esta sentencia.

QUINTO. Costas.

Por todo lo expuesto, procede estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo sin imponer las costas a ninguna de las partes.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Que debemos Estimar en parte el recurso interpuesto por el representante legal de la Generalitat Valenciana contra el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre 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, publicado en el BOE del 24 de diciembre de 2024, y, en consecuencia:

Anular los preceptos del Real Decreto impugnado referidos al procedimiento de registro único de arrendamientos y la obligación de la inscripción en el Registro de la Propiedad o en el de Bienes Muebles para obtener un numero de registro que permita ofrecer los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración a través de las plataformas en línea. En concreto, se anulan los siguientes preceptos: art. 1 (en cuanto hace referencia al desarrollo del procedimiento de registro único de arrendamientos) art. 2 apartados f), i) y j) (este último en lo relativo a los procedimientos de registro), art. 5, art. 6 (en lo relativo al procedimiento de registro único), art. 8, art. 9, art. 10, art. 12.b) y c), Disp. Adicional Segunda, Disposición Final Primera (en relación con los títulos que amparan la competencia para regular el procedimiento de registro único), y cualesquiera otras previsiones o menciones referidas al registro único contenidas en otros apartados de este Real Decreto.

Desestimar el recurso en todo lo demás.

No imponer las costas a ninguna de las partes.

Esta sentencia deberá publicarse en el Boletín Oficial del Estado tal y como dispone el artículo 72.2 de la LJCA.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ