

### III. OTRAS DISPOSICIONES

## MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

**16276** *Resolución de 10 de julio de 2025, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación negativa de la registradora de la propiedad de Salamanca n.º 1, de una instancia solicitando la asignación de número de registro de alquiler de corta duración para un inmueble.*

En el recurso interpuesto por doña M. L. M. M. contra la calificación negativa de la registradora de la Propiedad de Salamanca número 1, doña Gloria Montilla Sarmiento, de una instancia solicitando la asignación de número de registro de alquiler de corta duración para un inmueble.

#### Hechos

##### I

Mediante instancia, se solicitó la asignación de número de registro de alquiler de corta duración correspondiente a un inmueble (código registral único número 37009000368732) sito en Salamanca.

##### II

Presentada el día 19 de marzo de 2025 dicha instancia en el Registro de la Propiedad de Salamanca número 1, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria (reformado por Ley 24/2001 de 27 de diciembre) y 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario:

La Registradora de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado por Don/Doña M. M., M. L., el día 19/03/2025, asiento número 929, número de entrada 1864, solicitud de asignación de número de registro de alquiler de corta duración, debo comunicar a V.D. lo que sigue:

#### Hechos.

Se solicita la asignación de número de registro de alquiler de corta duración, de uso turístico, finca completa, para la finca con código registral único 37009000368732, se aporta el documento acreditativo de la inscripción de la finca en el Registro de Turismo de Castilla y León. No se aporta la declaración de conformidad del Ayuntamiento de Salamanca.

#### Fundamentos de Derecho.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ordenanza Municipal Reguladora de los Apartamentos y las Viviendas de Uso Turístico en Salamanca, de noviembre de 2024, "La acreditación emitida por el Ayuntamiento de Salamanca, justificativa de que la actividad o instalación se ajusta a la documentación presentada y cumple los requisitos exigibles por la normativa aplicable, se denominará declaración de conformidad".

Por ello expuesto, la Registradora que suscribe ha resuelto suspender la inscripción del documento que antecede.

Conforme al Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, se advierte al presentante que de no subsanarse el defecto en los siete días hábiles siguientes a la notificación de esta resolución, se comunicará el hecho a la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para que la Dirección General de Planificación y Evaluación dicte resolución ordenando a todas las plataformas en línea de alquiler de corta duración que tengan publicados anuncios relativos al número de registro asignado, para que eliminen o inhabiliten el acceso a ellos sin demora.

Contra el presente acuerdo de calificación (...).

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Gloria Montilla Sarmiento registrador/a titular de Registro de Salamanca número uno a día veinticuatro de marzo del dos mil veinticinco».

Presentado el día 2 de abril de 2025 escrito de alegaciones, junto a título administrativo, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Relativa a la presentación efectuada por Don/Doña M. M. M. L., el día 19/03/2025, asiento número 929, número de entrada 1864, solicitud de asignación de número de registro de alquiler de corta duración, debo comunicar a V.D. lo que sigue:

Presentado con fecha 2 de abril de 2025 título administrativo habilitante expedido por la Comunidad Autónoma, Servicio Territorial de Cultura, Turismo y Deporte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, acompañado de escrito de alegaciones, se reitera la suspensión por el defecto subsanable de no acompañarse la conformidad del Ayuntamiento habida cuenta de la necesidad de que las viviendas para uso turístico cumplan los requisitos que en materia de urbanismo resulten aplicables, siendo la regulación el uso del suelo y de las edificaciones competencia del Ayuntamiento.

Las viviendas de uso turístico han de reunir las condiciones técnicas de todas las viviendas, pero en función de su ubicación han de [sic] cumplir, además la normativa vigente en materia de urbanismo, en este caso, cumplir la normativa prevista en el PGOU para usos terciarios puesto que las viviendas para uso turístico no pueden considerarse de uso residencial ya que no se destinan a vivienda, es decir, a un uso residencial caracterizado por la estabilidad y la permanencia, sino a un uso de alojamiento ocasional y transitorio.

Contra el presente acuerdo de calificación (...).

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Gloria Montilla Sarmiento registrador/a titular de Registro de Salamanca número uno a día nueve de abril del dos mil veinticinco.»

### III

Contra la anterior nota de calificación, doña M. L. M. M., interpuso recurso el día 24 de abril de 2025 mediante escrito del siguiente tenor:

«Que he recibido notificación de las calificaciones desfavorables del Registro de la propiedad n.º 1 de Salamanca, a que aludiremos, y puesto que esta calificación supone un perjuicio para mis intereses, dicho en términos de defensa, por medio del presente escrito y de conformidad con lo dispuesto en el art. 19 bis de la Ley Hipotecaria y demás concordantes, dentro del plazo de un mes que señala el art. 326 de la Ley Hipotecaria,

se formaliza escrito de interposición de recurso ante la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, todo ello con base en los siguientes motivos:

I. Requisitos de admisibilidad.

Primero. Legitimación: mi mandante ostenta plena legitimación activa para la interposición del presente recurso al haber sido promotor o solicitante del expediente de inscripción conducente a la citada calificación.

Segundo. Plazo: el recurso se interpone dentro del plazo de un mes desde la notificación de la calificación según recoge el art. 326 de la Ley Hipotecaria.

Tercero. Recurribilidad de la calificación: la calificación dictada por el Registro de la Propiedad puede ser objeto de recurso, de conformidad con lo regulado en el art. 19 bis de la Ley Hipotecaria.

II. Basamos el recurso en la [sic] siguientes alegaciones.

Primera. Solicitada en el Registro de la Propiedad n.º 1 de Salamanca por quien suscribe con fecha 19 de marzo de 2025 la asignación de número de registro de alquiler de corta duración, de uso turístico, para la finca 40106 de Salamanca, y aportando el documento acreditativo de la inscripción de la finca en el Registro de Turismo de Castilla y León, se me Notifica con fecha 24 de marzo de 2025 el acuerdo de la calificación desfavorable de la Registradora de la propiedad n.º 1, por la que se suspende la inscripción solicitada, y en el que se alega que:

“No se aporta la declaración de conformidad del Ayuntamiento de Salamanca.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ordenanza Municipal Reguladora de los Apartamentos y las Viviendas de Uso Turístico en Salamanca, de noviembre de 2024, ‘La acreditación emitida por el Ayuntamiento de Salamanca, justificativa de que la actividad o instalación se ajusta a la documentación presentada y cumple los requisitos exigibles por la normativa aplicable, se denominará declaración de conformidad’.

Por ello expuesto, la Registradora que suscribe ha resuelto suspender la inscripción del documento que antecede.

Conforme al Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, se advierte al presentante que de no subsanarse el defecto en los siete días hábiles siguientes a la notificación de esta resolución, se comunicará el hecho a la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para que la Dirección General de Planificación y Evaluación dicte resolución ordenando a todas las plataformas en línea de alquiler de corta duración que tengan publicados anuncios relativos al número de registro asignado, para que eliminen o inhabiliten el acceso a ellos sin demora.” (...).

Segunda. Que ante la calificación desfavorable del Registro de la propiedad n.º 1, se presentó escrito de alegaciones con fecha 02 de abril de 2025, y se me Notifica con fecha 09 de abril de 2025 otro acuerdo de calificación desfavorable del Registro de la propiedad n.º 1, de fecha 09 de abril de 2025, calificación en que “se reitera la suspensión por el defecto subsanable de no acompañarse la conformidad del Ayuntamiento habida cuenta de la necesidad de que las viviendas para uso turístico cumplan los requisitos que en materia de urbanismo resulten aplicables, siendo la regulación el uso del suelo y de las edificaciones competencia del Ayuntamiento.

Las viviendas de uso turístico han de reunir las condiciones técnicas de todas las viviendas, pero en función de su ubicación han de cumplir, además la normativa vigente en materia de urbanismo, en este caso, cumplir la normativa prevista en el PGOU para usos terciarios puesto que las viviendas para uso turístico no pueden considerarse de uso residencial ya que no se destinan a vivienda, es decir, a un uso residencial caracterizado por la estabilidad y la permanencia, sino a un uso de alojamiento ocasional y transitorio.” (...).

Tercera. La vivienda de mi propiedad, vivienda de uso residencial, cuya dirección completa es (...) está dedicada al uso turístico, de acuerdo con la solicitud que hice a la Junta de Castilla y León, que en el ámbito de sus competencias le asignó a mi vivienda el número de registro VUT 37/(...), con fecha 03 de abril de 2023. Adjunté dicho registro acreditando su fecha.

Por tanto, he acreditado que la vivienda se encuentra inscrita en el Registro de Alojamientos turísticos de la Junta de Castilla y León, que es la Administración competente, y tal Registro sí es un título habilitante a que se refiere el art. 9, punto 2 del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, no siéndolo la declaración de conformidad prevista en el art. 15 de la Ordenanza Municipal Reguladora de los Apartamentos y las Viviendas de Uso Turístico en Salamanca, de noviembre de 2024, a que se refiere la primera calificación desfavorable de la Registradora.

El Ayuntamiento de Salamanca tiene conocimiento de la calificación del piso como vivienda de uso turístico, en primer lugar por la comunicación entre administraciones, ya que la Junta de Castilla y León comunica al Ayuntamiento de Salamanca los números de registros asignados a los pisos que han solicitado el uso turístico. Igualmente el Ayuntamiento de Salamanca emite de inmediato un recibo de la tasa de basura a mi piso por una cantidad económica más alta por el uso a que se destina la vivienda.

Es preciso destacar que la calificación registral está apoyando la decisión del Ayuntamiento que al regular las viviendas y apartamentos de uso turístico a través de la Ordenanza como lo ha efectuado, realiza una actuación propia del planeamiento, consistente en la ordenación del uso del suelo, sin que sea admisible pretender variar un "uso" como el de los alojamientos turísticos y ello porque en realidad lo que se está pretendiendo no es sólo una "nueva" ordenación y regulación de los usos, lo cual debe ser ordenado mediante una modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca, sino crear un nuevo "título habilitante".

No puede admitirse la asimilación que hace el Ayuntamiento en la ordenanza de una vivienda turística con el uso terciario en su art 4, ni la que hace la Registradora cuando la vivienda sigue manteniendo un uso residencial que la caracteriza y no se pierde. Único uso que permite el PGOU vigente, que no contempla ni los apartamentos turísticos ni las VUT. Por otro lado el Ayuntamiento, ni la calificación registral, pueden crear "usos", ni nuevos "títulos habilitantes" como la declaración de conformidad prevista en el art. 15 de la Ordenanza Municipal, ni la Registradora considerarlo como tal.

Consideramos improcedente la calificación de la Registradora que ha entrado a comprobar si se cumplen o no ciertos requisitos de Derecho Público o de Derecho Administrativo, y sobre todo, el criterio que sostiene el Ayuntamiento sobre el uso de las VUT y AT, cuando entendemos que en los Registros jurídicos, como lo es el Registro de la Propiedad, la calificación es un control de legalidad del acto jurídico desde el punto de vista del Derecho Privado, y limitado a verificar lo que le consta en el Registro.

Entendemos que la Registradora no se ha limitado a la calificación que le corresponde en este caso, y no se ha limitado a verificar lo que a ella le consta en el Registro, y ha ido contra la legalidad al atribuirse funciones impropias de los Registradores de la propiedad, quienes no pueden asumir la competencia de verificación administrativa municipal de las viviendas turísticas, y es que además en el presente primer Acuerdo de calificación desfavorable, la Registradora califica como "título habilitante" la declaración de conformidad prevista en el art. 15 de la Ordenanza Municipal, que evidentemente no lo es para los alojamientos turísticos existentes antes de la ordenanza, como es el caso, y es claro que la normativa municipal no puede aplicarse con carácter retroactivo.

Cuarta. Es evidente que la Registradora se extralimita en su función calificadora en el segundo acuerdo de calificación desfavorable en el que reitera "la suspensión por el defecto subsanable de no acompañarse la conformidad del Ayuntamiento habida cuenta de la necesidad de que las viviendas para uso turístico cumplan los requisitos que en materia de urbanismo resulten aplicables, siendo la regulación del uso del suelo y de las edificaciones competencia del Ayuntamiento.

Las viviendas de uso turístico han de reunir las condiciones técnicas de todas las viviendas, pero en función de su ubicación han de cumplir, además la normativa vigente en materia de urbanismo, en este caso, cumplir la normativa prevista en el PGOU para usos terciarios puesto que las viviendas para uso turístico no pueden considerarse de uso residencial ya que no se destinan a vivienda”.

No es competencia de la Registradora que al calificar considere que “Las viviendas de uso turístico han de reunir las condiciones técnicas de todas las viviendas, pero en función de su ubicación han de cumplir, además la normativa vigente en materia de urbanismo, en este caso, cumplir la normativa prevista en el PGOU para usos terciarios puesto que las viviendas para uso turístico no pueden considerarse de uso residencial”

No puede la Registradora decir que ha de cumplirse la normativa prevista en el PGOU para usos terciarios, siguiendo el nuevo criterio del Ayuntamiento de Salamanca.

Es esencial en el presente recurso considerar la ilegalidad de la Calificación de la Registradora y de la Ordenanza recurrida que le sirve de base, destacando además la falta de competencia de la Registradora y del propio Ayuntamiento, ya que se estaría regulando a través de una simple Ordenanza, una materia que debería regular el Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Salamanca que no se ha modificado desde hace años, y al contener limitaciones en la materia que exceden de lo que se puede establecer en una Ordenanza pues no son propias de su rango normativo, pues competen a la Comunidad Autónoma.

Es preciso destacar que con la Ordenanza en realidad lo que se está pretendiendo es una “nueva” ordenación y regulación de los usos, lo cual debe ser ordenado mediante una modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca, que no se ha efectuado, lo que se plasma también en las calificaciones registrales que aquí se recurren.

La Registradora, siguiendo el nuevo criterio del Ayuntamiento de Salamanca a través de la ordenanza, y aunque el PGOU no considera ese “uso” para los AT ni para las VUT, considera que tienen uso terciario, apoyando la ilegal actuación del Ayuntamiento ya que, como este uso terciario solo puede estar en un bajo y en una primera planta, por analogía, arbitrariamente considera que los AT y las VUT, incluso las que ya están autorizadas desde hace años por la Administración competente, que es la Comunidad Autónoma, no son compatibles con la normativa urbanística deviniendo en ilegales. Y de ahí que el Ayuntamiento se base en la cobertura que le proporciona la Ordenanza para dictar Resoluciones que inhabilitan a los titulares de los AT y las VUT para su actividad.

Consideramos que, al igual que lo es la Ordenanza, no son ajustadas a derecho las calificaciones registrales que recurrimos, y que favorecen la actuación arbitraria de la Administración municipal que no atiende a sus propios actos.

Por tanto no pueden sostenerse las calificaciones registrales, ya que el defecto del que adolecen tiene su origen y su fundamento jurídico en la ilegalidad de Ordenanza en que se basa o que le da cobertura, y en una interpretación de un uso inexistente.

En ese sentido es muy importante reseñar lo recogido en la reciente Sentencia 5/2025 dictada el diez de enero de 2025 por el Juzgado de lo contencioso Administrativo número 1 de Salamanca en el procedimiento ordinario 185/2024, que estima la demanda presentada por el titular de una VUT a la que el Ayuntamiento le denegó la declaración de conformidad al denegarle la comunicación de apertura solicitada y le inhabilitó para la actividad, estimando la sentencia la pretensión del demandante que alega que su actividad es conforme a la normativa vigente y que el Ayuntamiento ha vulnerado derechos esenciales en su regulación, manifestando la Sentencia que “ en ningún momento se establece de manera expresa y clara que el uso de las viviendas de uso turístico se asimile a un uso terciario hotelero”.

Efectivamente el uso que se entiende es el de residencial, y como dice la sentencia hay que tener en cuenta especialmente el Informe emitido por el Ayuntamiento de Salamanca sobre el Uso de Apartamentos Turísticos en el PGOU.

Según precitada sentencia 5/2025 dictada el diez de enero de 2025 por el Juzgado de lo contencioso Administrativo número 1 de “los motivos que aduce el Ayuntamiento

para desestimar la comunicación de apertura, consistente en considerar el Ayuntamiento que concurre una incompatibilidad de uso, y expone que el recurso contencioso-administrativo debe ser también estimado, por varias razones, a saber:

En primer lugar, porque constituye una infracción de la doctrina de los actos propios de la propia Administración, concurriendo en su modo de proceder una evidente contradicción que en modo alguno puede jugar en perjuicio de un administrado.

Así, por un lado, en el expediente administrativo consta un primer informe que expresamente tiene por objeto pronunciarse sobre la compatibilidad de uso, de fecha 03/07/2020, en el cual, la propia Sra. técnico municipal del Ayuntamiento (Arquitecta Técnica) expone de manera expresa que no se pronuncia sobre la compatibilidad de uso porque las viviendas de uso turístico no están previstas en el PGOU de Salamanca”.

Y después existen informes divergentes que lo señalan como terciario.

La sentencia precitada reconoce el derecho del demandante a continuar con su actividad, para la que la Resolución del Ayuntamiento, que fue recurrida, le había inhabilitado ya que no existía una regulación que lo impidiera.

– La sentencia evidencia la falta de previsión normativa en el PGOU respecto a los apartamentos turísticos. Y es estimatoria de la demanda, y protege la continuidad de la actividad del demandante, al considerar que no existía una regulación que lo impidiera, y por supuesto que la normativa posterior no puede aplicarse con efectos retroactivos (...).

La propia Ordenanza regula en su artículo 4 los apartamentos y viviendas de uso turístico, como un uso terciario, cuando hasta la Ordenanza- o el borrador de la misma- se consideraban como un uso residencial propio de los inmuebles y cuando conforme a la legislación urbanística, su regulación debe hacerse a través del PGOU de Salamanca de 2007, y tal Plan no regula los apartamentos turísticos (AT) ni las viviendas de uso turístico (VUT), y menos como uso terciario, como lo hace ahora la ordenanza, y las calificaciones registrales que recurrimos en base a dicha ordenanza.

La Actuación del Ayuntamiento respecto a los AT y VUT y la Calificación registral que ahora impugnamos respecto a la vivienda de mi propiedad, así como la propia ordenanza infringen el Principio de irretroactividad, el de legalidad, el de seguridad jurídica, y los derechos adquiridos. Una circunstancia que invalida los Acuerdos de Calificación desfavorables de acuerdo con la normativa vigente.

La Registradora señala que habida cuenta de la necesidad de que las viviendas para uso turístico cumplan los requisitos que en materia de urbanismo resulten aplicables, siendo la regulación del uso del suelo y de las edificaciones competencia del Ayuntamiento, y si se tiene en cuenta la actuación que está teniendo el Ayuntamiento, entendemos que se infringe el artículo 148.1.3 de la Constitución Española, y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia para la regulación del turismo y el urbanismo, incluido el uso del suelo.

Es clara la disconformidad a derecho de las calificaciones registrales recurridas.

Como hemos referido la declaración de conformidad prevista en el art. 15 de la Ordenanza Municipal, a que se refiere la primera calificación desfavorable de la Registradora, no es un título habilitante a que se refiere el art. 9, punto 2 del Real Decreto 1312/2024 y que evidentemente no lo es para los alojamientos turísticos existentes antes de la Ordenanza, y es claro que la normativa municipal no puede aplicarse con carácter retroactivo. Y al suspender la inscripción por las calificaciones desfavorables de la Registradora, se está afectando a un derecho subjetivo adquirido, privando al titular de una fuente de ingresos, por lo que se debe permitir a los AT/VUT que ya ejercen la actividad, sigan la misma con los requisitos que inicialmente se le exigieron, y acceder a la inscripción, pues en caso contrario se vulneraría los derechos de propiedad y libertad de empresa reconocidos constitucionalmente.

Es completamente legal el uso turístico de los AT y VUT ya existentes en Salamanca, sin que se pueda catalogar su uso como terciario fijado en el Art. 7.5.1 del PGOU - como

hace el Ayuntamiento al denegar la conformidad, pues el PGOU no contempla ni la figura de apartamentos turísticos ni de viviendas de uso turístico. Y tampoco se regula como título habilitante las declaraciones de conformidad del citado art. 15, y no se puede aplicar por analogía, o por “nuevas” interpretaciones, sin quebrar el principio de legalidad, como lo hace el Ayuntamiento en el art. 4 de la Ordenanza y en el precitado art. 15, y como ahora se está haciendo por el propio Registro de la propiedad, ya que como resultado de esa interpretación extra legal se permite, no sólo que los AT y las VUT únicamente pueden ocupar una planta baja y un primero, sino que se les deniegue, como se hace ahora por el Registro de la propiedad n.º 1, la asignación de número de registro de alquiler de corta duración, de uso turístico.

No cabe interpretación en cuanto a las calificaciones urbanísticas ni cabe la creación de usos ni de nuevos títulos habilitantes como son las declaraciones de conformidad.

Quinta. Los Acuerdos de calificación desfavorable del Registro respecto a la vivienda de mi propiedad, infringen el Principio de irretroactividad, el de seguridad jurídica, y los derechos adquiridos. Una circunstancia que invalida tales acuerdos conforme a la normativa vigente, ya que, en definitiva, se está vulnerando el artículo 33 de la Constitución sobre la propiedad privada, así como el artículo 9 de la Constitución Española que establece que “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Además se infringe la normativa de la Comunidad Autónoma sobre los tales inmuebles turísticos, es decir, la Ley 14/2010 de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, y el Decreto 17/2015 de 26 de Febrero para los apartamentos turísticos, y el Decreto 3/2017 de 16 de Febrero para las viviendas de uso turístico, respectivamente dictados por la Junta de Castilla y León, como administración autonómica competente, así como el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de Noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, y el propio PGOU de Salamanca de 2007 que no regula los apartamentos turísticos (AT) ni las viviendas de uso turístico (VUT), y menos como uso terciario como hace la Registradora.

Es clara la disconformidad a derecho de la calificación Registral desfavorable.

Entendemos que ni la Ordenanza ni el Registro pueden desconocer las normas precitadas, de rango superior a la Ordenanza, ni la autorización y registro de la Junta de Castilla y León, ni las VUT y AT existentes, apartándose de la legalidad y afectando a un derecho subjetivo adquirido.

Sexta. Que, por otro lado, por parte de la Asociación de Viviendas y Apartamentos turísticos de Castilla y León, en siglas AVATCYL, y de la Asociación de Empresarios Salmantinos de Viviendas y Apartamentos Turísticos, en siglas AESVAT, además de por titulares de alojamientos turísticos, se han interpuesto ante el TSJCYL recursos contenciosos-administrativos contra la ordenanza municipal reguladora de los apartamentos y las viviendas de uso turístico en Salamanca, solicitando su nulidad en su integridad, y asimismo, y subsidiariamente, de los artículos 4 y 6 de la Ordenanza, de la Disposición Transitoria y también de los artículos 8, 11, 12, 15, 17, 18, 19, 23 y 26 de la Ordenanza, y Anexos 1 y 2.

Son los procedimientos ordinarios 21/2025 P y 57/25 seguidos ante la Sala de lo Contencioso Administrativo n.º 1 del TSJCYL.

Se solicita en el recurso de AESVAT la Nulidad del artículo 15 de la ordenanza municipal impugnada, y también en el recurso interpuesto por varios particulares, entre otros motivos, por los siguientes:

– Vulneración del principio de jerarquía normativa (artículo 9.3 CE). El artículo 15 de la Ordenanza Municipal de Salamanca introduce una “declaración de conformidad” que puede interpretarse como una nueva exigencia administrativa no prevista en la normativa autonómica y estatal. Conforme al principio de jerarquía normativa establecido en el

artículo 9.3 de la Constitución Española, una norma municipal no puede imponer requisitos adicionales que restrinjan derechos establecidos por normas de rango superior.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que los Ayuntamientos no pueden imponer limitaciones adicionales a actividades reguladas por normas autonómicas o estatales si ello supone un obstáculo injustificado al ejercicio de derechos económicos y administrativos.

– Invasión de competencias autonómicas (artículo 148.1.18.<sup>a</sup> CE y Estatuto de Autonomía de Castilla y León). Como hemos referido El Decreto 17/2015 y el Decreto 3/2017, que regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla y León, ya establecen el régimen jurídico de estos establecimientos. La exigencia de una “declaración de conformidad” municipal es una extralimitación de competencias locales en materia de turismo, contraviniendo el reparto competencial previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

– Vulneración del principio de libertad de empresa (artículo 38 CE) y del principio de necesidad y proporcionalidad de las cargas administrativas (artículo 129 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). El Tribunal Supremo ha establecido que las administraciones públicas no pueden imponer requisitos administrativos que carezcan de justificación suficiente en términos de necesidad y proporcionalidad.

La exigencia de una “declaración de conformidad” sin definir de manera clara su necesidad, su tramitación específica y su relación con las autorizaciones ya establecidas en la normativa autonómica supone una carga administrativa desproporcionada y un obstáculo injustificado al ejercicio de la actividad económica además de infringir la normativa vigente antes citada.

– Posible vulneración de acceso al Registro de la propiedad y de la asignación de número de registro de alquiler de corta duración, de uso turístico, para los at y vut, lo que va en contra del principio de voluntariedad de la inscripción y de los privilegios que se atribuyen por la misma.

Solicitadas en el registro de la Propiedad n.º 1 de Salamanca la asignación de número de registro de alquiler de corta duración, de uso turístico, para varios at y/o vut, se ha notificado a sus titulares el acuerdo de la calificación desfavorable del registro de la propiedad, por la que se suspende la inscripción solicitada, y en el que se alega que: “no se aporta la declaración de conformidad del Ayuntamiento de Salamanca.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la ordenanza municipal reguladora de los apartamentos y las viviendas de uso turístico en Salamanca, de noviembre de 2024...”.

Por ello expuesto, la registradora que suscribe ha resuelto suspender la inscripción del documento que antecede.

Conforme al real decreto 1312/2024,...”.

Como hemos dicho, y consta en el Recurso contencioso aludido “entendemos que la declaración de conformidad prevista en el art. 15 de la ordenanza municipal, a que se refiere la primera calificación desfavorable de la registradora, no es un título habilitante a que se refiere el art. 9, punto 2 del Real decreto 1312/2024 y que evidentemente no lo es para los alojamientos turísticos existentes antes de la ordenanza, y es claro que la normativa municipal no puede aplicarse con carácter retroactivo...”

No puede la Registradora decir –como hace en una segunda calificación desfavorable– que ha de cumplirse la normativa prevista en el PGOU para usos terciarios, siguiendo el nuevo criterio del Ayuntamiento de Salamanca.

Es esencial en el presente recurso considerar que la ilegalidad de la Ordenanza recurrida, permite una Calificación desfavorable e ilegal de la Registradora destacando además la falta de competencia de la Registradora y del propio Ayuntamiento, ya que se estaría regulando a través de una simple Ordenanza, una materia que debería regular el Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Salamanca que no se ha modificado desde hace años.

La Ordenanza limita el uso de los inmuebles privados, y no establece justificación para las viviendas ya legalizadas ante la JCYL que se encuentran en funcionamiento, vulnerando el derecho a la propiedad, protegido constitucionalmente, y pudiendo llegarse a privar a los AT y VUT de privilegios que le corresponden como es que todas las plataformas publiquen anuncios relativos a las mismas.”.

Ante la ilegalidad de la ordenanza, tanto AVATCYL, como AESVAT han solicitado en sus recursos la suspensión cautelar de la ordenanza, dado que existe riesgo de que una eventual sentencia estimatoria pierda su finalidad y se causen daños graves de difícil o imposible reparación en base a sólidos argumentos y considerando también la vulneración de la normativa vigente, de principios y jurisprudencia alegada.

Nos remitimos, a efectos probatorios, a los archivos y registros del Ayuntamiento y Juzgados en relación a cuantos documentos puedan guardar relación con este asunto.

Séptima. Por otro lado, La Asociación Canaria del Alquiler Vacacional (ASCAV) ha interpuesto un recurso ante el Tribunal Supremo contra el Real Decreto 1312/2024, como figura en página web, y ha presentado una denuncia formal ante la Comisión Europea.

Según destaca la entidad, con la que nos mostramos conformes, este decreto, que establece la obligatoriedad de registrar todas las viviendas turísticas en un registro central gestionado por el Ministerio de Vivienda, es inconstitucional y contrario a las normativas europeas.

ASCAV subraya que el decreto vulnera el Reglamento 2024/1028 de la Unión Europea, que prohíbe expresamente la duplicidad de registros.

La organización también señala que el decreto invade competencias autonómicas al asignar a los registradores de la propiedad, dependientes del Ministerio de Justicia, la tarea de verificar las viviendas turísticas.

Sostiene ASCAV, infringe el artículo 148.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que otorga a las comunidades autónomas la regulación y supervisión de los alojamientos turísticos.

La Asociación también ha llevado el caso a la Comisión Europea, advirtiendo de posibles sanciones para España si no rectifica la situación ya que el incumplimiento de la normativa comunitaria podría derivar en procedimientos de inspección e incluso sanciones económicas”, según expusieron.

Octava. De conformidad con la normativa vigente, el principio de tutela efectiva y la jurisprudencia, y lo manifestado en este escrito, solicito la revocación de los Acuerdos de calificación desfavorables del Registro de la Propiedad n.º 1, por los que se suspende la inscripción solicitada, y que se acuerde practicar la inscripción solicitada.

Es necesario e imprescindible que esa Dirección establezca un criterio unitario, que evite la desigualdad, ya que en otros Registros, en el mismo supuesto, se está admitiendo la inscripción y la asignación de número de registro de alquiler de corta duración, de uso turístico, sin tener en cuenta las consideraciones que ha tenido el Registro de la Propiedad n.º 1 de Salamanca.

Por lo expuesto,

Suplico a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública: Que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y tenga por interpuesto, en tiempo y forma, recurso frente a los Acuerdos de calificación desfavorable del Registro de la Propiedad n.º 1 de Salamanca, acordándose en su día estimar el presente recurso, revocando los Acuerdos de calificación desfavorable, y acordando practicar la inscripción solicitada y la asignación de número de registro de alquiler de corta duración, de uso turístico.»

## IV

La registradora de la Propiedad mantuvo su nota de calificación y, en unión de su preceptivo informe, elevó el expediente a este Centro Directivo para su resolución.

### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 3, 396, 397 y 606 del Código Civil; 18, 32, 34, 38 y 322 y siguientes de la Ley Hipotecaria; 3.2 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos; 5 y 7.2 y.3 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal (en la redacción dada por Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia); 12 y 13 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724; el artículo 10 del 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; las Sentencias del Tribunal Supremo de 6 y 7 de febrero de 1989, 24 de julio de 1992, 31 de mayo de 1996, 21 de abril de 1997, 29 de febrero de 2000, 20 de octubre de 2008, 30 de diciembre de 2010, 24 de octubre de 2011, 5 de octubre de 2013, 3 de diciembre de 2014, 5 de mayo de 2015, 3 de octubre y 27 y 29 de noviembre de 2023, 30 de enero de 2024 y 18 de febrero de 2025, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 15 y 22 de julio, 2 y 14 de agosto, 31 de octubre y 28 de noviembre de 2024 y 13 de febrero y 9 y 23 de mayo de 2025.

1. Son hechos relevantes para la resolución del recurso los siguientes:

Mediante instancia presentada en el Registro de la Propiedad de Salamanca número 1 el día 19 de marzo de 2025, se solicitó la asignación de número de registro de alquiler de corta duración para un inmueble (código registral único 37009000368732) radicado en Salamanca.

La calificación indica: «Se solicita la asignación de número de registro de alquiler de corta duración, de uso turístico, finca completa, para la finca con código registral único 37009000368732, se aporta el documento acreditativo de la inscripción de la finca en el Registro de Turismo de Castilla y León. No se aporta la declaración de conformidad del Ayuntamiento de Salamanca.

#### Fundamentos de Derecho.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ordenanza Municipal Reguladora de los Apartamentos y las Viviendas de Uso Turístico en Salamanca, de noviembre de 2024, «La acreditación emitida por el Ayuntamiento de Salamanca, justificativa de que la actividad o instalación se ajusta a la documentación presentada y cumple los requisitos exigibles por la normativa aplicable, se denominará declaración de conformidad».

Se recurre la calificación en un extenso recurso, del que cabe destacar estos puntos esenciales:

– «(...) la vivienda se encuentra inscrita en el Registro de Alojamientos turísticos de la Junta de Castilla y León, que es la Administración competente, y tal Registro sí es un título habilitante a que se refiere el art. 9, punto 2 del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre; no siéndolo la declaración de conformidad prevista en el art. 15 de la Ordenanza Municipal Reguladora de los Apartamentos y las Viviendas de Uso Turístico

en Salamanca, de noviembre de 2024, a que se refiere la primera calificación desfavorable de la Registradora».

– «El Ayuntamiento de Salamanca tiene conocimiento de la calificación del piso como vivienda de uso turístico (...) ya que la Junta de Castilla y León comunica al Ayuntamiento de Salamanca los números de registros asignados a los pisos que han solicitado el uso turístico».

– «(...) la calificación registral está apoyando la decisión del Ayuntamiento que al regular las viviendas y apartamentos de uso turístico a través de la Ordenanza como lo ha efectuado, realiza una actuación propia del planeamiento, consistente en la ordenación del uso del suelo, sin que sea admisible pretender variar un “uso” como el de los alojamientos turísticos y ello porque en realidad lo que se está pretendiendo no es sólo una “nueva” ordenación y regulación de los usos, lo cual debe ser ordenado mediante una modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca, sino crear un nuevo “título habilitante”. No puede admitirse la asimilación que hace el Ayuntamiento en la ordenanza de una vivienda turística con el uso terciario en su art 4, ni la que hace la Registradora cuando la vivienda sigue manteniendo un uso residencial que la caracteriza y no se pierde».

– «(...) la Registradora no se ha limitado a la calificación que le corresponde en este caso, y no se ha limitado a verificar lo que a ella le consta en el Registro, y ha ido contra la legalidad al atribuirse funciones impropias de los Registradores de la propiedad, quienes no pueden asumir la competencia de verificación administrativa municipal de las viviendas turísticas, dado que la registradora califica como “título habilitante” la declaración de conformidad prevista en el art. 15 de la Ordenanza Municipal, que evidentemente no lo es para los alojamientos turísticos existentes antes de la ordenanza, como es el caso, no pudiendo la normativa aplicarse con carácter retroactivo».

– «Es esencial en el presente recurso considerar la ilegalidad de la Calificación de la registradora y de la Ordenanza recurrida que le sirve de base, destacando además la falta de competencia de la Registradora y del propio Ayuntamiento, ya que se estaría regulando a través de una simple Ordenanza, una materia que debería regular el Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Salamanca; y al contener limitaciones en la materia que exceden de lo que se puede establecer en una Ordenanza pues no son propias de su rango normativo, pues competen a la Comunidad Autónoma».

– «No pueden sostenerse las calificaciones registrales, ya que el defecto del que adolecen tiene su origen y su fundamento jurídico en la ilegalidad de Ordenanza en que se basa o que le da cobertura, y en una interpretación de un uso inexistente». Y cita la «Sentencia 5/2025 dictada el diez de enero de 2025 por el Juzgado de lo contencioso Administrativo número 1 de Salamanca en el procedimiento ordinario 185/2024, que estima la demanda presentada por el titular de una VUT a la que el Ayuntamiento le denegó la declaración de conformidad al denegarle la comunicación de apertura solicitada y le inhabilitó para la actividad, estimando la sentencia la pretensión del demandante que alega que su actividad es conforme a la normativa vigente y que el Ayuntamiento ha vulnerado derechos esenciales en su regulación, manifestando la Sentencia que “en ningún momento se establece de manera expresa y clara que el uso de las viviendas de uso turístico se asimile a un uso terciario hotelero”».

– «Los acuerdos de calificación desfavorable del Registro (...) infringen el Principio de irretroactividad, el de seguridad jurídica, y los derechos adquiridos (...) ya que, en definitiva, se está vulnerando el artículo 33 de la Constitución sobre la propiedad privada, así como el artículo 9 de la Constitución (...) Además se infringe la normativa de la Comunidad Autónoma sobre los tales inmuebles turísticos, es decir, la Ley 14/2010 de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, y el Decreto 17/2015 de 26 de Febrero para los apartamentos turísticos, y el Decreto 3/2017 de 16 de Febrero para las viviendas de uso turístico, respectivamente dictados por la Junta de Castilla y León, como administración autonómica competente; así como el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de Noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, y el propio PGOU de Salamanca de 2007 que no regula los

apartamentos turísticos (AT) ni las viviendas de uso turístico (VUT), y menos como uso terciario como hace la Registradora».

– «(...) por parte de la Asociación de Viviendas y Apartamentos turísticos de Castilla y León, en siglas AVATCYL, y de la Asociación de Empresarios Salmantinos de Viviendas y Apartamentos Turísticos, en siglas AESVAT, además de por titulares de alojamientos turísticos, se han interpuesto ante el TSJCYL recursos contenciosos-administrativos contra la ordenanza municipal reguladora de los apartamentos y las viviendas de uso turístico en Salamanca, solicitando su nulidad en su integridad, y asimismo, y subsidiariamente, de los artículos 4 y 6 de la Ordenanza, de la Disposición Transitoria y también de los artículos 8, 11, 12, 15, 17, 18, 19, 23 y 26 de la Ordenanza, y Anexos 1 y 2».

– «(...) la Asociación Canaria del Alquiler Vacacional (ASCAV) ha interpuesto un recurso ante el Tribunal Supremo contra el Real Decreto 1312/2024, y ha presentado una denuncia formal ante la Comisión Europea (...) este decreto, que establece la obligatoriedad de registrar todas las viviendas turísticas en un registro central gestionado por el Ministerio de Vivienda, es inconstitucional y contrario a las normativas europeas (...) vulnera el Reglamento 2024/1028 de la Unión Europea, que prohíbe expresamente la duplicidad de registros (...) invade competencias autonómicas al asignar a los registradores de la propiedad, dependientes del Ministerio de Justicia, la tarea de verificar las viviendas turísticas».

– Y terminaba alegando «la normativa vigente, el principio de tutela efectiva y la jurisprudencia, para solicitar la revocación de los Acuerdos de calificación desfavorables del Registro de la Propiedad n.º 1, por los que se suspende la inscripción solicitada, y se acuerde practicar la inscripción solicitada».

2. Así las cosas, antes de examinar el fondo del recurso y la calificación, ha de ponerse de relieve que, por así disponerlo el artículo 326 de la Ley Hipotecaria: «El recurso deberá recaer exclusivamente sobre las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del Registrador, rechazándose cualquier otra pretensión basada en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma».

Es decir que, para la resolución del presente recurso –y en este trámite– únicamente se ha de tener en cuenta la calificación emitida y el recurso presentado; no otros documentos o alegaciones, de supuestos terceros o interesados, que se pudieran haber hecho llegar directamente a esta Dirección General. Y ello porque el único trámite de alegaciones en la tramitación del recurso legamente previsto está claramente especificado en el artículo 327 de la Ley Hipotecaria: «Si no hubiera recurrido el notario autorizante, autoridad judicial o funcionario que expidió el título, el registrador, en el plazo de cinco días, deberá trasladar a éstos el recurso para que, en los cinco días siguientes a contar desde su recepción realicen las alegaciones que consideren oportunas».

Aclarado lo anterior, hay que partir de la vigencia del 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; recogiendo su artículo 2, letra a, esta definición: «A efectos de este real decreto, y de acuerdo con el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, y resto de normativa nacional aplicable, se entenderá por: a) Servicio de alquiler de alojamientos de corta duración: el arrendamiento por un período breve de una o varias unidades, con finalidad turística o no, a cambio de una remuneración, ya sea con carácter profesional o no profesional, de forma regular o no, siéndole aplicable la regulación del arrendamiento de temporada del artículo 3.2 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, así como la que resulte de aplicación a los alquileres de embarcaciones sujetos al Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, la que resulte aplicable a los arrendamientos de carácter turístico y su régimen sancionador establecido por comunidades autónomas y entidades locales, así como, cuando proceda, la relativa a la protección y defensa de las personas consumidoras y usuarias».

A destacar también que este Real Decreto, que entró en vigor el día 2 de enero de 2025 («desplegando efectos sus disposiciones el 1 de julio de 2025, para otorgar un plazo suficiente para realizar las adaptaciones de carácter tecnológico y funcional necesarias por parte de todos los actores implicados en el cumplimiento de la norma») carece de disposiciones transitorias.

Y la solicitud a presentar para tal finalidad en el Registro de la Propiedad, ha de reunir los requisitos que determina el artículo 9 del citado Real Decreto y ser objeto de calificación registral; disponiendo su artículo 10: «Verificación del número de registro. 1. (...) En esta calificación se comprobará toda la documentación presentada de acuerdo con el artículo anterior, asegurando la no existencia de elementos obstativos para ella, de acuerdo con la normativa aplicable en cada caso y los posibles acuerdos de la comunidad de vecinos conforme a la Ley 49/1960, de 21 de julio».

3. En el presente caso la calificación no objeta obstáculo alguno derivado de acuerdos de junta de propietarios o normas estatutarias, y sí, tan solo, la falta de aportación de la declaración de conformidad del Ayuntamiento de Salamanca.

No es ocioso, por tanto, traer a colación (en tanto que soporte de la calificación), las previsiones de la Ordenanza Municipal reguladora de los apartamentos y las viviendas de uso turístico en Salamanca (publicada en el «Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca» de fecha 18 de noviembre de 2024). Básicamente son de especial interés al caso estos dos preceptos:

– «Artículo 4. Uso. La actividad de apartamento turístico o vivienda de uso turístico en el término municipal de Salamanca tendrá la consideración de uso terciario/clase TH Hotelero, en los términos establecidos por el vigente Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca, por lo que no se considera uso residencial (Anexo II)».

– «Artículo 15. Declaración de conformidad. La acreditación documental emitida por el Ayuntamiento de Salamanca, justificativa de que la actividad o instalación se ajusta a la documentación presentada y cumple los requisitos exigibles por la normativa aplicable, se denominará declaración de conformidad. Dicha acreditación documental será independiente de la tramitación de las declaraciones responsables de obras menores o las comunicaciones de actividad con obras de adecuación del establecimiento que resulten preceptivas. La declaración de conformidad se otorgará siempre sin perjuicio de la necesidad de obtener cuantas otras autorizaciones y licencias resulten preceptivas para el desarrollo de dicha actividad, o la realización de obras según la normativa sectorial aplicable, en particular, el Decreto 17/2015, de 26 Febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de apartamentos turísticos en la Comunidad de Castilla y León y el Decreto 3/2017, de 16 Febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León o normativa que los sustituya en el futuro».

A la vista de estos preceptos, la calificación ha de ser confirmada y no puede entenderse que se haya extralimitado ni del ámbito general del artículo 18 de la Ley Hipotecaria, ni del específico delimitado, en este caso, por el citado artículo 10 del Real Decreto 1312/2024 («[...] En esta calificación se comprobará toda la documentación presentada de acuerdo con el artículo anterior, asegurando la no existencia de elementos obstativos para ella, de acuerdo con la normativa aplicable en cada caso [...]»).

Y lo dicho, sin que pueda este Centro Directivo entrar a valorar la alegación de la recurrente en torno a si las viviendas para uso turístico pueden o no considerarse de uso residencial; aunque es bien cierto que no se destinan a vivienda, es decir, a un uso residencial caracterizado por la estabilidad y la permanencia, sino a un uso de alojamiento ocasional y transitorio (cfr. artículo 5.e) de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos).

Como tampoco puede entrar a valorar las restantes alegaciones y juicios de valor de la recurrente en orden a una eventual ilegalidad, tanto de la Ordenanza Municipal como del Decreto 1312/2024. Cuestiones, todas ellas, cuya apreciación y enjuiciamiento es materia reservada a los tribunales y no a esta Dirección General, que no puede adoptar su decisión, a la hora de resolver el recurso y como solicita la recurrente, en base al «principio de tutela

efectiva y la jurisprudencia» (que cita resoluciones de tribunales inferiores, no del Tribunal Supremo).

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la calificación impugnada.

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

Madrid, 10 de julio de 2025.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.