



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 612/2021

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de diciembre de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Agentes Inmobiliarios de Canarias y se regula su funcionamiento (EXP. 571/2021 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Por medio de escrito de 22 de noviembre de 2021, con registro de entrada en este Consejo Consultivo ese mismo día, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de agentes inmobiliarios de Canarias y se regula su funcionamiento (PD).

Se acompaña el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud respecto al PD que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 18 de noviembre de 2021 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. Se ha solicitado el presente dictamen con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate de «*Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea*».

En este caso, sin embargo, se hace preciso profundizar sobre la cuestión atinente a la obligatoriedad de esta consulta, porque de entrada cabrían suscitarse algunas dudas a este respecto. No toda iniciativa reglamentaria está sujeta a la

---

\* Ponente: Sr. Suay Rincón.

preceptividad del dictamen de este Consejo Consultivo, cuestión que ya se trató recientemente en nuestros pasados Dictámenes 152 y 356/2021, de 8 de abril y 5 de julio, respectivamente. Ahora bien, se analizó entonces desde perspectiva distinta, porque la cuestión se planteó a la sazón en torno al alcance de la potestad reglamentaria de los Consejeros. Y ahora es el propio Gobierno de Canarias el que ejercita la potestad reglamentaria.

Centrada por tanto la cuestión ahora en torno a este extremo, es lo cierto que tampoco todo proyecto de norma reglamentaria, en forma de Decreto (que es el modo en que el Gobierno exterioriza el ejercicio de su potestad normativa), requiere la preceptiva intervención de este Organismo en todo caso y circunstancia, porque, de conformidad a nuestra normativa institucional antes transcrita [art. 11.1.B.b) LCCC], la emisión de dictamen solo resultaría obligada si se trata de reglamentos dictados en ejecución de leyes autonómicas, o bien de desarrollo de normas básicas estatales o europeas.

Esta indagación, justamente, es la que corresponde efectuar ahora.

2.1. Comienza el PD invocando en su Preámbulo la competencia autonómica sobre vivienda [art. 143.1 a) del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), reformado mediante Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre]. Lo que se sitúa en sintonía con la circunstancia de que, en este caso, la iniciativa reglamentaria ejercitada viniera a promoverse inicialmente por parte de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias, según pone de manifiesto el informe de iniciativa reglamentaria que figura incorporado al expediente.

Así las cosas, cabría tratar de fundar la preceptividad de este Dictamen si se estima que el PD sometido ahora a nuestra consideración constituye un reglamento dictado en ejecución de la legislación reguladora de este concreto sector del ordenamiento jurídico.

Desde la perspectiva de la vivienda que ahora nos ocupa, cabría plantear en principio el presente PD como un reglamento ejecutivo de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, toda vez que, según pone de relieve el informe de iniciativa al que antes nos hemos referido, el art. 29.3 de la Ley 2/2003 (recientemente modificado dicho texto legal mediante Decreto-ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias) encomienda al reglamento la determinación de las actuaciones a ejecutar en el marco del Plan de Vivienda. Concretamente, dice así dicho precepto legal:

«reglamentariamente, en el marco del Plan de Vivienda (...), se determinarán las actuaciones a ejecutar (...)». Y dentro del Plan de Vivienda actualmente en vigor (2020-2025) se contempla en el ámbito de su Eje Estratégico n.º 1, como actuación 1.1.5 « (...) la inclusión de un régimen del sector inmobiliario en la regulación de las medidas del Plan de Vivienda de Canarias».

Cabría así considerar desde la perspectiva expuesta que el PD que nos ocupa no sería propiamente ejecución del Plan de Vivienda, sino que vendría a desarrollar el mandato legal encomendado al reglamento por el art. 29.3 de la Ley 2/2003.

Sucede sin embargo que el Preámbulo no hace después expresa mención a esta base legal sobre la que cabría sustentar la preceptividad del presente dictamen. Y, por lo demás, tampoco cabe dejar de considerar que dicho mandato legal se incardina dentro del ámbito del Título III «*Del suelo destinado a viviendas protegidas*» y del Capítulo III «*Del fomento del suelo destinado a viviendas protegidas*» de la Ley 2/2003 y es en dicho ámbito (fomento del suelo destinado a viviendas protegidas) en el que el indicado precepto se encuadra.

Dada esta circunstancia, a tenor del estrecho ámbito al que se contrae, no cabe estimar, a juicio de este Consejo Consultivo, que el antedicho precepto legal singularmente considerado (art. 29.3 de la Ley 2/2003) pueda ofrecer habilitación normativa suficiente para ejercer la potestad reglamentaria, en los términos en que se pretenden por parte del presente PD.

Ahora bien, esto no obstante, no menos cierto es que la Ley 2/2003 contiene con carácter general una autorización al Gobierno para que, a propuesta del titular de la consejería del ramo, se proceda a dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y efectivo cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley (disposición final primera).

Teniendo en cuenta así que entre los principios rectores cuya salvaguardia se confía a la intervención de las administraciones públicas en materia de vivienda, según establece el art. 2 de la Ley, figura también el de “c) *proteger los derechos de quienes accedan a una vivienda*”, cabe entender que el presente PD se dicta en ejecución de la Ley 2/2003.

2.2. El Preámbulo del PD, por otra parte, junto a la competencia autonómica sobre vivienda, invoca, asimismo, e inmediatamente a continuación, la competencia autonómica sobre consumo (art. 121 EAC) como fundamento de la normativa

proyectada. No lo hacía ciertamente así en su versión originaria, y por eso el informe de iniciativa reglamentaria no se refiere en términos explícitos a dicha competencia. Pero, como resultado de la tramitación reglamentaria del Proyecto, se introdujo la correspondiente referencia expresa a la indicada competencia en el citado Preámbulo, a resultas de unas razones que luego se expondrán.

En cualquier caso, el informe de iniciativa sí que identificaba desde el primer momento como el principal objetivo de la norma que nos ocupa la protección de los consumidores, *«en consonancia con lo establecido en el Plan de Vivienda de Canarias 2025, la defensa y la protección de los derechos de quienes contratan los servicios de mediación inmobiliaria con libertad de elección el agente intermediador, pero con un mayor grado de seguridad jurídica y económica. También, mediante los requisitos de inscripción de los agentes, se pretende una mayor calidad en la prestación de servicios de mediación inmobiliaria»*.

Esto sentado, y aun cuando sobre la base expuesta cabe justificar que la normativa proyectada encuentra amparo también en la competencia autonómica sobre consumo (como más adelante habremos de corroborar; Fundamento V), distinto a ello es que se pueda considerar el presente PD como desarrollo reglamentario de la normativa legal vigente en esta materia.

El Preámbulo no se refiere de manera explícita a la normativa autonómica de referencia en este sector del ordenamiento jurídico (esto es, a la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias).

Y, efectivamente, este Consejo Consultivo es del parecer de que tan amplia inteligencia del título competencial sobre consumo, además de venir a requerir necesariamente su pronunciamiento sin apenas excepción, llevaría a que toda regulación con proyección sobre los ciudadanos, en tanto que consumidores de bienes y servicios, atraería a dicho sector todas las competencias sectoriales encomendadas a las distintas consejerías.

Por lo que no cabe sustentar la preceptividad del presente dictamen desde la perspectiva examinada en este apartado (consumo).

2.3. De cualquier modo, y más allá de lo expuesto hasta ahora, la preceptividad del presente dictamen encuentra un fundamento incuestionable, debido a que la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, norma estatal de carácter básico dictada al amparo de lo

dispuesto por el art. 149.1.13 y 18 de la Constitución (según su disposición final segunda), contempla en su art. 3, dentro de las condiciones para el ejercicio de la actividad intermediación inmobiliaria, que dicha actividad, aparte de poder ejercitarse por los agentes de la propiedad inmobiliaria conforme a los requisitos establecidos por su propia normativa, pueda desarrollarse también *«por personas físicas o jurídicas, sin necesidad de estar en posesión de título alguno, ni de pertenencia a ningún colegio profesional»*, aun cuando, en este caso, cabe sujetar el ejercicio de la actividad de intermediación a unos requisitos o condicionantes cuya determinación concreta se remite a una eventual norma reguladora de dicha actividad, como es el caso de la que aquí nos ocupa: *«sin perjuicio de los requisitos que por razón de protección de consumidores establezca la normativa reguladora de esta actividad»*, concretamente, es así como se completa la regulación por parte del precepto legal antedicho (art. 3 de la Ley 10/2003).

La determinación de tales requisitos se remite, consiguientemente, por parte de esta disposición básica, a la normativa reguladora de esta actividad, que sería justamente el objeto del presente PD. Así que desde esta perspectiva cabe considerar al PD como desarrollo de una normativa estatal básica (Ley 10/2003: art. 3); y, en su consecuencia, se trataría así del segundo de los supuestos en que está legalmente prevista la emisión del preceptivo Dictamen por parte de este Consejo Consultivo, conforme a nuestra normativa institucional [art. 11.1.B.b) LCCC].

No cabe dejar de tener presente, desde luego, la previsión legal incorporada a la Ley 10/2003, a la que por otro lado se refiere el propio Preámbulo del PD, en el que se señala que *«La oportunidad y conveniencia de crear el Registro de Agentes Inmobiliarios de Canarias se fundamenta en que, debido a la liberalización del ejercicio de ciertas profesiones, entre ellas la de agente inmobiliario, al amparo de la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, no es necesario ninguna cualificación profesional, ni domicilio físico concreto desde donde se preste la actividad, como tampoco acreditar la debida solvencia económica para realizar las labores de intermediación en el mercado inmobiliario; lo que trae como consecuencia que, en algunas ocasiones, se presten servicios profesionales sin la capacitación técnica adecuada para ello y sin los medios económicos para responder de tales actuaciones, con el consiguiente perjuicio no sólo para las personas destinatarias de dichos servicios sino, también, para las restantes personas profesionales del medio, que por extensión de dichos efectos perniciosos ven mermado el prestigio de su actividad y la confianza de sus destinatarias»*.

Así, pues, sobre la base de cuanto se lleva expuesto, cabe concluir que nos hallamos ante un reglamento cuyo carácter ejecutivo resulta de la habilitación que al efecto contempla la Ley de Vivienda de Canarias (Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias: disposición final primera, en relación con el art. 2); y que a la vez constituye desarrollo de una base estatal (Ley 10/2003, de 20 de mayo: art. 3), procediendo por tal motivo la emisión del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo.

## II

**Rango del Proyecto de Decreto y tramitación del procedimiento de elaboración.**

1. Antes de concretar los trámites observados en el curso del procedimiento de elaboración del PD, se hace preciso volver a recalcar ahora que el impulso para el desarrollo de esta iniciativa reglamentaria provino inicialmente de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias y que, en su consecuencia, inicialmente pretendió tramitarse en forma de Proyecto de Orden.

Sin embargo, a raíz de las observaciones efectuadas principalmente por la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, aunque también de las que asimismo hiciera la Consejería de Turismo, Industria y Comercio, se concluyó que el contenido del presente PD también afectaba de forma directa a la materia propia del título competencial de consumo, lo que dio lugar a que se reformulara la norma como PD, al corresponder el mismo a materias propias de dos Consejerías distintas del Gobierno de Canarias.

En relación con ello, y a partir de la indicada constatación, en el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda de 15 de julio de 2021 se deja expresa constancia de la reformulación del Proyecto, ahora en forma de Decreto, en los términos que ahora se reproducen:

*«Por la Secretaría General de Presidencia del Gobierno se emite con fecha 20 de mayo del corriente año observaciones en relación con el “Proyecto de Orden por la que se crea el Registro de Agentes Inmobiliarios de Canarias y se regula su funcionamiento”.*

*En dichas observaciones se destaca que, por el contenido del proyecto, su rango normativo no procede que sea el de orden departamental, debiendo recogerse su contenido mediante norma con rango de decreto. La justificación realizada para la elevación de ese rango se considera acertada puesto que, tal y como establece la Secretaría General de Presidencia del Gobierno, se trata de la regulación de la ordenación de la actividad*

*inmobiliaria, que encaja en las áreas de vivienda y de consumo y por consiguiente, tratándose de áreas materiales de competencia compartidas entre los distintos Departamentos su regulación debe realizarse mediante Decreto del Gobierno.*

*A este respecto es de destacar, que si bien su tramitación se hizo como proyecto de orden, avalado por el informe de iniciativa de esta Secretaría General Técnica, se asume que, ciertamente, se trata de un área competencial compartida y por tanto se reformula el proyecto de orden a "PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO DE AGENTES INMOBILIARIOS DE CANARIAS Y SE REGULA SU FUNCIONAMIENTO PARA SU PERSONAL", conservándose todos los trámites realizados hasta el momento, al efecto de continuar con la instrucción del procedimiento en curso para la aprobación del proyecto de decreto de referencia».*

La determinación del rango normativo escogido para la aprobación de la norma reglamentaria proyectada también se justifica, por lo demás, porque el art. 45. 1 de la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias, dispone que «Corresponde al Gobierno de Canarias la dirección y planificación de la política de defensa de los consumidores y usuarios en su ámbito territorial, ejercer la potestad reglamentaria en esta materia y coordinar la actuación de las entidades locales en la consecución de los objetivos fijados en esta Ley», según se deja también expresamente consignado por el Preámbulo del PD, que asimismo recuerda: «El artículo 50 del mencionado Estatuto de Autonomía de Canarias dispone que corresponde al Gobierno de Canarias la potestad reglamentaria, por lo que este decreto se dicta en aplicación del artículo 33 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria para regular todas las materias de competencia de la Comunidad Autónoma, con excepción de las reservadas por el Estatuto de Autonomía a las leyes, así como para dictar normas en desarrollo y aplicación de las leyes».

Del antedicho precepto legal (art. 45. 1 de la Ley 3/2003) resulta así un apoderamiento legal expreso a favor del ejercicio de la potestad reglamentaria, en este caso, por el Gobierno de Canarias.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante, Decreto 15/2016).

Consta, concretamente, en el expediente la acreditación de la práctica de los siguientes trámites:

- El informe de iniciativa reglamentaria, con la justificación y análisis de la misma, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias, de 30 de marzo de 2021, que incorpora la Memoria Económica (art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983, y normas, octava a undécima del Decreto 15/2016, de 11 de marzo).

Además, también se incluye informe sobre el impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), así como informe de impacto sobre la infancia (Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor: art. 22 quinquies) y sobre la familia (disposición adicional décima Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas, introducida por la Ley 26/2015 de 28 de julio); e informe de evaluación del impacto por razón de género (art. 6.2 Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales), al que desde esta perspectiva se suma después el informe emitido el día 16 de marzo de 2021, y al que con posterioridad se agrega un tercer informe el día 25 de junio de 2021 por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca del Gobierno de Canarias, con arreglo a las Directrices para la elaboración y contenido básico de dicho informe, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 26 de junio de 2017 (BOC n.º 128, de 5 de julio de 2017) y la Guía Metodológica para dicho informe aprobada por Acuerdo de Gobierno en sesión celebrada el 10 de julio de 2017.

- Obra también en el expediente el informe de evaluación de impacto de género emitido por la Unidad de Igualdad de la Consejería de Obras Públicas, Transporte y Vivienda del Gobierno de Canarias el día 12 de abril de 2021.

- Como anexo al informe de iniciativa reglamentaria se incorpora al expediente informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda de 14 de mayo de 2021, justificativo de la ausencia del trámite de consulta pública previa establecido por el art. 133 LPACAP (por lo demás, y sin perjuicio de ello, se han realizado con posterioridad los trámites de consulta, audiencia e información pública, como se dirá después).



- Figura asimismo en el expediente la Memoria elaborada por la misma Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda con fecha 27 de mayo de 2021, en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 8 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Obras Públicas, Transporte y Vivienda del Gobierno de Canarias, de 23 de abril de 2021 (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1988, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de la Consejería de Administraciones Públicas, Seguridad y Justicia, de 8 de junio de 2021 [art. 76, b) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por el Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, declarado transitoriamente en vigor por la Disposición transitoria primera del Decreto 203/2019, de 1 de agosto, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Consta el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 3 de mayo de 2021 [normas, octava a undécima del ya citado Decreto 15/2016 y el art. 26, letra a) de su apartado 4, del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio].

- También consta en el expediente el Informe sobre el impacto por razón del cambio climático, emitido por el Viceconsejero de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica el día 19 de agosto de 2021, de conformidad con lo establecido en el apartado 3, letra h), del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Disposición final quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Decreto a los distintos departamentos de la Administración autonómica [norma tercera, apartado 1.e) del Decreto 15/2016, de 11 de marzo], así como a la realización de los trámites de consulta, audiencia e información ciudadana.

Además, consta el informe de valoración de las observaciones y alegaciones presentadas en los referidos trámites, emitido por la Secretaria General Técnica de

la Consejería de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, de fecha 21 de octubre de 2021.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 28 de octubre de 2021 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y normas correspondientes del Decreto del Presidente 15/2016, de 11 de marzo].

- Informe conjunto suscrito con fecha 8 de noviembre de 2021 de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Turismo, Industria y Comercio y de Obras Públicas, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias, explicativo de la tramitación efectuada del PD, que incluye la valoración del informe emitido por los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

- Finalmente, consta el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno emitido en sesión celebrada el 16 de noviembre de 2021 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

### III

#### Objeto y finalidad del Proyecto de Decreto.

1. El objeto del presente PD es la creación de un Registro de Agentes Inmobiliarios de Canarias, y la regulación del procedimiento de acceso al Registro, los efectos de la inscripción y su renovación y cancelación.

Pero ello impone también con carácter previo la determinación de los requisitos para que los agentes inmobiliarios que desarrollen su actividad profesional en la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) puedan inscribirse en el indicado Registro.

2. En lo que se refiere a su finalidad, en dicho Preámbulo se señala que *«la oportunidad y conveniencia de crear el Registro de Agentes Inmobiliarios de Canarias se fundamenta en que, debido a la liberalización del ejercicio de ciertas profesiones, entre ellas la de agente inmobiliario, al amparo de la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, no es necesario ninguna cualificación profesional, ni domicilio físico concreto desde donde se preste la actividad, como tampoco acreditar la debida solvencia económica para realizar las labores de intermediación en el mercado inmobiliario; lo que trae como consecuencia que, en algunas ocasiones, se presten servicios profesionales sin la capacitación técnica adecuada para ello y sin los medios económicos para responder de tales actuaciones, con el consiguiente perjuicio no sólo para las personas destinatarias de dichos servicios sino, también, para las restantes*

*personas profesionales del medio, que por extensión de dichos efectos perniciosos ven mermado el prestigio de su actividad y la confianza de sus destinatarias».*

Con la regulación contenida en la norma proyectada, según se cuida también de precisar el Preámbulo del PD a fin de soslayar cualquier sombra de duda al respecto, no se pretende en modo alguno regular la actividad profesional de los agentes inmobiliarios, sino sólo establecer el conjunto de requisitos que se exigen a los mismos para que puedan inscribirse en el Registro que se pretende crear, además de las obligaciones a las que se comprometen con tal inscripción; pero se recalca que la misma es de carácter voluntario y gratuito.

## IV

**Estructura y contenido del Proyecto de Decreto y principios de buena regulación.**

1. Consta el presente PD de la siguiente estructura y contenido:

1) Una parte expositiva, dada por un Preámbulo, en la que se justifica el proyecto normativo, además de determinarse su ámbito competencial.

2) Una parte dispositiva, organizada por capítulos y formada por los artículos siguientes:

- Capítulo I (arts. 1 a 3), *«Disposiciones Generales»*, regulándose respectivamente su objeto, ámbito de aplicación y la definición de agente inmobiliario.

- Capítulo II (arts. 4 y 5), *«Registro de Agentes Inmobiliarios de Canarias»*, el cual contiene la regulación de la naturaleza jurídica y gestión del Registro.

- Capítulo III (arts. 6 a 8), *«Requisitos para la inscripción en el Registro de Agentes Inmobiliarios de Canarias»*, regulándose los requisitos de ámbito geográfico, capacitación profesional y solvencia económica.

- Capítulo IV (arts. 7 a 16), *«Inscripción en el Registro de Agentes Inmobiliarios de Canarias»*, regulándose: la solicitud, formalización y duración de la inscripción; los efectos de la inscripción; la inspección; la renovación de la inscripción; cancelación de la inscripción; la actualización de datos inscritos; y el régimen de recursos en vía administrativa y protección de datos personales.

3) Una parte final integrada por:

- Tres disposiciones adicionales, la primera regula la actualización de la cuantía de la garantía; la segunda, los convenios de colaboración con los colegios profesionales y las asociaciones representativas; y la tercera, la modificación del distintivo de inscripción en el Registro de Agentes Inmobiliarios de Canarias.

- Disposición derogatoria única.

- Dos disposiciones finales, correspondiente la primera al desarrollo normativo y la segunda a su entrada en vigor.

En relación con la estructura del PD, cabe señalar que a tenor de la directriz décima del Decreto 15/2016, relativa justamente a la forma y estructura de las normas reglamentarias, *“la norma que forma un cuerpo reglamentario completo podrá titularse Reglamento y figurará adjunta al instrumento normativo que la apruebe”*. Ciertamente, en este caso, el presente PD no incorpora a su rúbrica la denominación indicada; pero no por ello deja de resultar incuestionable su carácter reglamentario.

2. En el Preámbulo del PD se justifica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los principios de buena regulación a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su FJ 7.b) la STC 55/2018, de 24 de mayo, con lo que se cumple con el mandato legal establecido en dicho precepto, en orden a la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

## V

### Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. En relación con el marco competencial, desde un punto de vista material, y teniendo en cuenta lo ya manifestado con anterioridad en este Dictamen (Fundamento I), procede señalar que la regulación proyectada se encuadra, en primer término, dentro del ámbito de las competencias correspondientes a vivienda.

Tal y como hace el Preámbulo del PD, a fin de concretar primero el alcance de la competencia autonómica en materia de vivienda, se invoca al efecto el art. 143.1.a) EAC: *«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye, en todo caso: a) La ordenación, planificación, gestión,*

*fomento, protección, control de calidad, inspección y sanción en materia de vivienda, de acuerdo con las necesidades sociales, de equilibrio territorial y de sostenibilidad».*

Otras Comunidades Autónomas (como Madrid -Decreto 8/2018, de 13 de febrero-, Cataluña -Decreto 12/2010, de 2 de febrero- o Navarra -Decreto Foral 33/2019, de 27 de marzo-) han adoptado medidas normativas similares a las que se pretende, es decir, la creación de un registro de agentes inmobiliarios; y, entre ellas, lo ha hecho la Comunidad Autónoma del País Vasco, que justamente lo realizó a través de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, de lo que interesa ahora dejar particular constancia, ya que sobre ella ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional y, además, no solo con carácter general, sino de forma concreta en relación con la creación de un registro similar al que es objeto del presente PD.

En su Sentencia 97/2018, de 19 de septiembre, el Tribunal Constitucional vino así a declarar:

*«En cuanto al artículo 3 de la Ley 10/2003, este Tribunal no había tenido hasta el momento posibilidad de pronunciarse sobre este precepto. Conforme a la doctrina constitucional expuesta, el Estado, “al amparo de sus competencias, en particular la relativa a la ordenación general de la economía que le atribuye el artículo 149.1.13 CE, puede establecer un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios” (STC 101/2017, de 20 de julio, FJ 10, tras recopilar la doctrina constitucional a este respecto: SSTC 26/2012, de 26 de marzo, FJ 5; 193/2013, de 21 de noviembre, FFJJ 3 y 4; 73/2016, de 14 de abril, FJ 5; 128/2016, de 7 de julio, FJ 3; 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 8, y 46/2017, de 27 de abril, FJ 4). El artículo 3 de la Ley 10/2003 pretende flexibilizar las exigencias para ejercer la actividad de intermediación inmobiliaria y “clarificar la situación actual” ante “la falta de una jurisprudencia unánime que reconozca que dicha actividad no está reservada a ningún colectivo singular de profesionales” (exposición de motivos). Procede pues declarar también el carácter básico ex artículo 149.1.13 CE de este precepto, tal como dispone la propia Ley 10/2003 (disposición final segunda que, no obstante, hace referencia asimismo al artículo 149.1.18 CE).*

*c) La disposición adicional primera, apartado tercero, de la Ley vasca 3/2015 remite al reglamento la ordenación de “los requisitos para el ejercicio de la actividad de agente inmobiliario” y de “las obligaciones a cumplir por él en el ejercicio de su actividad”. El Abogado del Estado no cuestiona estrictamente la remisión ni denuncia la vulneración de la reserva de ley (art. 53.1, en relación con el art. 38, CE). Dirige su impugnación a las medidas que, directamente establecidas en la disposición controvertida, condicionan ese desarrollo reglamentario. Se refiere específicamente a la “inscripción de los agentes inmobiliarios o agencias” en un “registro administrativo” (párrafo tercero).*

(...) Ahora bien, de acuerdo con el artículo 17.1 de la Ley 20/2013, la protección de los consumidores no puede justificar en caso alguno la exigencia de autorizaciones o “inscripciones en registros con carácter habilitante”, que tienen “a todos los efectos el carácter de autorización”. El legislador autonómico podrá perseguir este objetivo regulando condiciones materiales de la actividad económica correspondiente, conforme al artículo 5 de la Ley 20/2013, pero no mediante autorización o inscripción registral equivalente [SSTC 79/2017, FJ 7; 91/2017, de 6 de julio, FJ 7; 101/2017, de 20 de julio, FJ 10, y 111/2017, FJ 4 b)]. En consecuencia, la inscripción registral prevista en la disposición controvertida, interpretada como obligatoria, equivale a todos los efectos a una autorización e incurre en inconstitucionalidad mediata por responder a un objetivo excluido, sin que el legislador vasco haya invocado ninguna de las razones tasadas de interés general (orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente) que, en su caso, podrían llegar a justificarla [ art. 17.1 a) de la Ley 20/2013]. El objetivo perseguido (protección de los consumidores) es perfectamente legítimo desde la perspectiva de la libertad de empresa constitucionalmente reconocida (art. 38 CE), pero no bajo la óptica del artículo 17.1 de la Ley 20/2013, ya que “al someter la exigencia de autorización al principio de proporcionalidad y tasar las razones de interés general que puedan justificarla en detrimento de medios de intervención menos incisivos”, ha elevado “el estándar mínimo de protección que garantiza el artículo 38 CE” [STC 111/2017, FJ 4 b), citando las SSTC 79/2017, FJ 4, y 89/2017, de 4 de julio, FFJJ 13 a 15].

En cambio, la inscripción registral, interpretada como voluntaria, serviría, no como título habilitante, sino como instrumento de publicidad a disposición de los agentes de la propiedad inmobiliaria que estén interesados en él, en consonancia con la legislación de otras Comunidades Autónomas (p. ej., disposición adicional vigésima quinta, de “creación de registros de Agentes Inmobiliarios en Navarra”, de la Ley foral 20/2017, de 28 de diciembre (LNA 2017, 318) , de presupuestos generales para 2018, y Decreto 8/2018, de 13 de febrero (LCM 2018, 43), del Consejo de Gobierno, sobre el registro de agentes inmobiliarios de la Comunidad de Madrid y los requisitos para la inscripción del agente inmobiliario). No tratándose de una autorización ni de un instrumento equivalente, la medida no entraría dentro del ámbito de aplicación del artículo 17.1 de la Ley 20/2013. No sería siquiera una restricción a la libertad de acceso y ejercicio de actividades económicas sometida en cuanto tal a la exigencia de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto) del artículo 5.2 de la Ley 20/2013. En suma, la previsión de una inscripción registral voluntaria no incurre en inconstitucionalidad mediata ni invade la competencia que el artículo 149.1.13 CE reserva al Estado.

Ante “varias interpretaciones posibles igualmente razonables, el principio de conservación de la ley impone la aplicación de la técnica de la `interpretación conforme´” [STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 11 f)]. Según esta regla de cierre o de “prevalencia de unas interpretaciones sobre otras”, debemos descartar aquellas que dan lugar a que el precepto

*incurra en inconstitucionalidad [STC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 4 b)]. Corresponde entonces, en el presente caso, excluir la interpretación de que la disposición adicional primera, apartado tercero, párrafo tercero, de la Ley 3/2015 regule la inscripción registral como presupuesto o título habilitante del ejercicio de la actividad inmobiliaria en el País Vasco».*

Tales consideraciones son enteramente trasladables al caso que nos ocupa, puesto que, teniendo en cuenta lo dispuesto en sus arts. 4 y 10, con el PD sometido a nuestra consideración se trata de la creación y regulación de un registro público cuya inscripción es voluntaria, declarativa y por ende no constitutiva o habilitante de la condición profesional de agente inmobiliario, sin olvidar que lo que se pretende con el mismo es únicamente « (...) estimular la profesionalización de los servicios de intermediación inmobiliaria en Canarias y coadyuvar a la mejora de su calidad respecto a sus destinatarios», como se afirma en su art. 1, y en modo alguno regular tal profesión, como refleja el propio Preámbulo del PD (extremo que considera indispensable aclarar, como expresamente se cuida de advertir), lo que supone el pleno respeto a la normativa y doctrina constitucional aquí expuesta.

2. Desde la perspectiva de la protección de consumidores y usuarios, en segundo lugar, existe asimismo cobertura estatutaria para el ejercicio de la competencia autonómica sobre la materia regulada por el PD que nos ocupa, como también ha podido avanzarse en otro lugar de este Dictamen (Fundamento I.2.2). En el art. 121 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), se dispone que «Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de consumo, que incluye, en todo caso, la defensa, de conformidad con la legislación mercantil, procesal y civil, de los derechos de los consumidores y usuarios, el establecimiento y la aplicación de los procedimientos administrativos de queja y reclamación, el sistema de mediación, la regulación de la formación, información y divulgación en materia de consumo responsable y hábitos saludables, así como el de las asociaciones que puedan crearse en este ámbito».

Y, en efecto, como rubrica el Preámbulo del presente PD, «Asimismo, las personas, en su condición de consumidoras y usuarias de bienes y de servicios, tienen derecho, en los términos que se establece por ley, a que se garantice por los poderes públicos canarios la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, y un régimen de garantías de los productos y servicios adquiridos, tal y como se recoge en el artículo 25.a) del Estatuto de Autonomía; correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de consumo, que incluye, en todo caso, la defensa, de conformidad con la legislación mercantil, procesal y

civil, de los derechos de los consumidores y usuarios, conforme a lo previsto en el artículo 121 de la indicada norma».

Pues bien, en relación con la defensa de consumidores y usuarios se ha señalado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 386/2018, de 21 de septiembre (doctrina referida al EAC anterior, pero que sigue siendo válida en la actualidad tras su reforma), que:

*«En relación con la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) en lo que se refiere a la defensa de las personas consumidoras y usuarias este Consejo Consultivo ha manifestado en su Dictamen 187/2006, de 7 de junio que:*

*“La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor y del usuario (artículo 31.3 del Estatuto de Canarias), competencia que ha de ser ejercitada de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política crediticia estatal, en los términos de los artículos 38, 131, y 149.1.11ª y 13ª de la Constitución.*

*La delimitación del parámetro ha sido efectuada por el Tribunal Constitucional (cfr., entre otras, las sentencias núms. 71/1982, de 30 de noviembre; 88/1986, de 1 de julio y 15/1989, de 26 de enero). La doctrina extractada contenida en estos pronunciamientos se condensa en los siguientes razonamientos: `la defensa del consumidor aparece como un principio rector de la política social y económica cuya garantía la Constitución impone a los poderes públicos. La misma naturaleza de este objetivo, por la variedad de los ámbitos en los que incide, hace que (...) esta garantía no pueda estar concentrada en una sola instancia, ya sea ésta central o autonómica`, de modo que el derecho del consumidor, entendido como el conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto su protección, `difícilmente podrá encontrarse en un conjunto normativo emanado de una sola de esas instancias, siendo más bien la resultante de la suma de las actuaciones normativas, enderezadas a este objetivo, de los distintos poderes públicos que integran el Estado, con base en su respectivo acervo competencial`. Por tanto, en aquellas Comunidades Autónomas que tengan asumida como competencia `exclusiva` la materia referida a la defensa del consumidor y del usuario, constitucionalmente garantizada (artículo 51.1 CE), con alcance de principio general del ordenamiento jurídico, cuyo reconocimiento, respeto y protección ha de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (artículo 53.3 CE), el título competencial del Estado central para legislar en esta materia no alcanza, o no da cobertura, a la aplicabilidad directa de la normativa estatal sobre la autonómica, siempre que ésta última emane de conformidad a la previsión estatutaria existente al respecto.*

*No siendo conceptuable como norma competencial, el artículo 51 CE, estamos en la presencia de una materia, la defensa de los consumidores y usuarios, que tiene carácter*



*pluridisciplinar y que es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, todo lo cual le es de aplicación a la presente PPL».*

Objetivo confesado de la iniciativa reglamentaria que nos ocupa desde el primer momento, como ya ha quedado expuesto con anterioridad, ha sido la protección de los derechos de quienes contratan los servicios de mediación inmobiliaria, con libertad de elección el agente intermediador, pero con un mayor grado de seguridad jurídica y económica, así como alcanzar una mayor calidad en la prestación de servicios de mediación inmobiliaria.

Por lo que el PD objeto de este Dictamen encuentra cobertura desde la perspectiva expuesta en este título competencial (consumo).

En íntima conexión con este título, por lo demás, en la medida en que se incardina en la actualidad en el ámbito de la misma consejería, habría que invocar el de *“comercio interior”*. Según lo dispuesto por el art. 126 EAC corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre esta materia, *“que incluye la ordenación de la actividad comercial”*. Y según asimismo dispone este precepto estatutario:

*“En todo caso, esta competencia comprende:*

*a) La determinación de las condiciones administrativas para ejercer la actividad comercial, la de los lugares y los establecimientos donde se lleve a cabo;*

*(...)*

*e) El desarrollo y la ejecución e las normas y estándares de calidad relacionados con la actividad comercial.*

*f) La adopción de medidas de policía administrativa con relación a la disciplina de mercado.”*

No cabe dejar de tener presente que, en efecto, la actividad inmobiliaria constituye a la postre una manifestación del desarrollo de la actividad comercial.

3. Para justificar, en fin, la regulación del Registro de agentes inmobiliarios de Canarias que se pretende crear con la norma proyectada, aunque ya de modo tangencial y accesorio, cabe hacer valer también, los títulos competenciales que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) relativos a la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma y a los procedimientos, como apunta asimismo el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, derivados de las especialidades propias de esta Comunidad Autónoma, establecidos en el art. 104

EAC, en cuanto a dicha organización, y 106 EAC, respecto al correspondiente procedimiento.

## VI

### Observaciones al texto de la norma.

#### 1. Observaciones al Preámbulo.

Basta remitirse en este punto a lo expuesto con anterioridad (Fundamento I.2.1) sobre la necesidad de incorporar una referencia explícita al fundamento legal del que desde la perspectiva de vivienda deriva asimismo la competencia para regular la normativa proyectada (Ley 2/2003: disposición final primera en relación con el art. 2 de la misma Ley).

#### 2. Observaciones al articulado.

##### - Artículo 4.1.

En este precepto se establece que «Se crea el Registro de Agentes Inmobiliarios de Canarias, con carácter voluntario, público, gratuito y de naturaleza administrativa; el cual está adscrito a la Consejería competente en materia de vivienda, a través del Instituto Canario de la Vivienda». Sería más conveniente hacer referencia expresa a que su «inscripción» es de carácter voluntario, en tanto que arrojaría ello mayor claridad al texto normativo.

##### - Artículo 6.

Consustancial a la condición de agente inmobiliario es la habitualidad en el ejercicio de la actividad profesional (según lo prevenido antes por el art. 3 PD: “a los efectos de esta norma”), por lo que resulta necesario dejar igualmente consignado en este precepto, en aras de la coherencia, que dicha actividad ha de realizarse con carácter habitual para tener acceso al Registro.

##### - Artículo 8.2.

En el apartado primero del presente artículo se exige a los agentes inmobiliarios que pretendan inscribirse en el referido Registro que constituyan una garantía de 30.000 euros, pero en su apartado segundo se establece que *«Si el agente inmobiliario cuenta con un seguro de responsabilidad civil que responda de los daños y perjuicios que se puedan causar en el ejercicio de dicha actividad, con carácter opcional podrá aportar la póliza de seguro correspondiente; la cual sustituirá a la constitución de la garantía prevista en el apartado 1 de este artículo. En tal caso, en la inscripción figurará esta circunstancia,*

con indicación del capital mínimo asegurado»; sin que se determine la cuantía mínima concreta de tal capital asegurado, la cual, no solo por coherencia interna de la norma, sino para cumplir con la finalidad que se pretende, debería ser también de 30.000 euros.

**- Artículo 9.3 y 4.**

En cuanto a su apartado tercero, toda vez que la inscripción en el registro se realiza a solicitud de persona interesada (art. 9.1), se echa en falta la concreción de los efectos derivados de la eventual falta de resolución del procedimiento dentro del plazo máximo de tres meses establecido igualmente por este apartado.

Por otro lado, y en lo que hace a su apartado cuarto, dado que la duración de la inscripción se sitúa en estrecha conexión con la renovación de la inscripción regulada después en el art. 12 PD, resulta técnicamente más adecuado agrupar ambas cuestiones y regularlas conjuntamente dentro de este último precepto.

**- Artículo 11.2.**

Este artículo lleva la rúbrica «*inspección*» y se dispone que:

*«1. La Dirección del Instituto Canario de la Vivienda podrá requerir, en cualquier momento, a los agentes inmobiliarios inscritos en el Registro de Agentes Inmobiliarios de Canarias, la acreditación documental del cumplimiento de los requisitos necesarios para inscribirse en dicho registro.*

*2. La falsedad de cualquier dato que se incorpore al documento declarativo previsto en el artículo 9 del presente decreto o la no presentación de la documentación preceptiva requerida por el Instituto Canario de la Vivienda, determinará la pérdida de vigencia de la inscripción y la cancelación de ésta, desde el momento en que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias tenga constancia de la falsedad, y todo ello sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiese lugar.*

*3. En caso de inexactitud u omisión de alguna información contenida en el documento declarativo, el Instituto Canario de la Vivienda requerirá a la persona interesada para que, en el plazo de diez días hábiles, proceda a la subsanación que corresponda o presente la documentación requerida».*

Cabe observar que el contenido del apartado segundo va más allá de la mera inspección. Si bien se considera correcto su contenido sustantivo, sería conveniente por razones de coherencia interna de la propia norma regular por separado tal materia del resto del precepto. La cancelación de la inscripción, por la misma razón

expresada en este apartado, está prevista después como uno de los motivos que dan lugar a dicha cancelación en el art. 13.2 PD, concretamente, en la letra e).

- Artículo 15.

No es correcta la calificación como “básica” de la legislación en materia de procedimiento administrativo común que formula este precepto, en tanto que la competencia del Estado sobre dicha materia (procedimiento administrativo común) tiene carácter exclusivo, de acuerdo con el art. 149.1.18 de la Constitución; a diferencia de lo que sucede con la competencia (estatal) sobre otras materias igualmente prevista en este mismo precepto constitucional, que sí que tiene solamente carácter básico (es el caso de «*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios públicos*» o la «*legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas*»). Habría que prescindir por tanto de dicho calificativo, o bien sustituirlo por algún otro más correcto en esta ocasión, como «*estatal*».

- Artículo 16.2.

Este precepto contiene varios reenvíos normativos específicos a la normativa jurídica europea, sin que en su último inciso se acompañe dicho reenvío de la expresión «*o normativa que la sustituya*», lo que evitaría los problemas de obsolescencia que podría conllevar un posible cambio normativo sobrevenido.

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto que se dictamina se considera ajustado al ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el presente Dictamen.