

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 1134/2020 de 30 Jul. 2020, Rec. 5613/2019

Ponente: Fernández Valverde, Rafael

Ponente: Fernández Valverde, Rafael.

LA LEY 87869/2020

ECLI: *ES:TS:2020:2658*

Establece doctrina

Doctrina esencial

Permiso de residencia para inversores. Requisito de "inversión significativa".

La inversión significativa exigida para el otorgamiento de la autorización de residencia como inversor prevista en el artículo 63.1.b) de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a emprendedores y su internacionalización, puede llevarse a cabo mediante la construcción o promoción de un inmueble sobre una parcela o terreno previamente adquirido mediante compraventa.

INTERÉS CASACIONAL. EXTRANJEROS. Permiso de residencia. Derecho de nacional ruso a que le sea expedida la autorización de residencia solicitada para inversores. La Ley de Apoyo a emprendedores y su internacionalización exige realizar una "inversión significativa" para el otorgamiento de la autorización de residencia como inversor. La inversión puede llevarse a cabo mediante la construcción o promoción de un inmueble sobre una parcela o terreno previamente adquirido mediante compraventa. Por medio de la adquisición de la propiedad por accesión puede cumplirse el supuesto legal de adquisición de bienes inmuebles previsto en el art. 63 b de la citada Ley. Existencia de conexión entre adquisición e inversión.

El Tribunal Supremo declara haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la sentencia del TSJ Madrid, que casa y anula y, estimando el recurso contencioso-administrativo deducido contra la resolución del Secretario General de Inmigración y Emigración, por la que le fue denegada la autorización de residencia solicitada para inversores al amparo de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a emprendedores y su internacionalización, la anula por ser contraria a derecho.

**A Favor: EXTRANJERO.
En Contra: ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.134/2020

Fecha de sentencia: 30/07/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5613/2019

Fallo/Acuerto:

Fecha de Votación y Fallo: 28/07/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: MAS

Nota:

R. CASACION núm.: 5613/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1134/2020

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Rafael Fernández Valverde, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D^a. Inés Huerta Garicano

D. Francisco Javier Borrego Borrego

D^a. Ángeles Huet de Sande

En Madrid, a 30 de julio de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación 5613/2019 interpuesto por don Augusto, de nacionalidad rusa, representado por el procurador de los Tribunales don Jorge Deleito García y asistido de la letrada doña Margarita Repina, promovido contra la sentencia 324/2019, de 30 de mayo, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso administrativo 1277/2018, seguido a instancia del recurrente, contra la desestimación presunta del recurso de alzada formulado, por el propio recurrente, contra la anterior resolución de 12 de febrero de 2018, del Secretario General de Inmigración y Emigración, por la que le fue denegada la autorización de residencia solicitada para inversores al amparo de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a emprendedores y su internacionalización.

La sentencia de instancia impugnada fue desestimatoria del recurso planteado contra las resoluciones expresa y presunta impugnadas.

La cuantía del recurso fue indeterminada.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada y asistida por la Abogada del Estado doña Marta García de la Calzada.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Primera) se siguió, a instancia del propio recurrente, el recurso contencioso administrativo 1277/2018 contra la desestimación presunta del recurso de alzada formulado por el propio recurrente contra la anterior resolución de 12 de febrero de 2018, por la que le fue denegada la autorización de residencia solicitada para inversores al amparo de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a emprendedores y su internacionalización.

En el citado procedimiento se dictó sentencia 324/2019, de 30 de mayo, con la siguiente parte dispositiva:

"Que DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Augusto contra la desestimación por silencio del recurso de alzada interpuesto contra la resolución de 12 de febrero 2018 dictada por la Secretaria General de Inmigración y Emigración".

SEGUNDO.- Notificada dicha sentencia a las partes, el recurrente formalizó escrito de preparación del recurso de casación, en los términos previstos en el artículo 89 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, alegando la falta de doctrina del Tribunal Supremo sobre el supuesto planteado en la instancia, el cual, por auto de 11 de septiembre de 2019 de la Sala de instancia se tiene por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante esa Sala Tercera del Tribunal Supremo, y la remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

TERCERO.- En fecha 13 de septiembre de 2019 el recurrente presenta ante este Tribunal Supremo su escrito de personación, como parte recurrente, y el 3 de octubre de 2019 presenta su escrito de personación la Administración General del Estado, como parte recurrida.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, por la Sección primera de esta Sala, se dictó auto de fecha 13 de diciembre de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:13052A) acordando:

"1º) Admitir el recurso de casación preparado por la representación procesal de Marco Antonio, contra la sentencia -nºm. 324/2019, de 30 de mayo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Primera), desestimatoria del procedimiento ordinario nº 1277/18, interpuesto frente a resolución, de 12 de febrero de 2018, de la Secretaria General de Inmigración y Emigración, denegatoria de autorización de residencia para inversores al amparo de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, confirmada en alzada por resolución presunta desestimatoria.

2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: si por medio de la adquisición de la propiedad por accesión, puede cumplirse el supuesto legal de adquisición de bienes inmuebles previsto en el art. 63 b) de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, a los efectos de la obtención del visado de residencia para inversores.

3º) Identificar como normas que, en principio, será objeto de interpretación los artículos 62, 63, 64, 65 y 66 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, arts. 334, 609, 350, 358 y 362 del Código Civil y arts. 13, 24 y 33 de la Constitución Española.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala

Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos".

QUINTO.- Por diligencia de 18 de diciembre de 2019 se da traslado por treinta días a la parte recurrente para formalizar la interposición del recurso de casación, presentando su escrito el 30 de enero de 2020, en el que solicita que se dicte fijando doctrina sobre el artículo 63.2.b) de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a emprendedores y su internacionalización, así como que con estimación del recurso de casación se anule la sentencia impugnada así como las costas impuestas en la instancia a la parte recurrente, condenando en su lugar al Estado.

SEXTO.- Por providencia de 4 de febrero de 2020 de 2017 se tuvo por interpuesto el recurso de casación, y se acuerda dar traslado del escrito de interposición por treinta días a la parte recurrida, presentando su escrito de oposición en fecha de 5 de marzo de 2020, en el que solicitaba se dictara sentencia desestimatoria del mismo con los demás pronunciamientos legales expuestos en el escrito de contestación.

SÉPTIMO.- Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y, como la Sala no la consideró necesaria, por providencia de 13 de mayo de 2020 se señaló para votación y fallo el día 28 de julio de 2020, fecha en la que efectivamente tuvo lugar.

OCTAVO.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este recurso de casación la sentencia 324/2019, de 30 de mayo, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso administrativo 1277/2018, seguido a instancia del recurrente (don Augusto) contra la desestimación presunta del recurso de alzada formulado, por el propio recurrente, contra la anterior resolución de 12 de febrero de 2018, del Secretario General de Inmigración y Emigración, por la que le fue denegada la autorización de residencia solicitada para inversores al amparo de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a emprendedores y su internacionalización.

SEGUNDO.- Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo formulado por don Augusto, y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, expresadas en respuesta al escrito de demanda del recurrente, y que se contienen en el Fundamento Jurídico Cuarto de la sentencia:

"En cuanto al fondo, tal y como señala el Sr. Abogado del Estado en su escrito de contestación esta Sección ha tenido ocasión de pronunciarse en supuestos análogos al ahora planteado bastando citar a tales efectos las Sentencias de 28 de febrero de 2019 (recurso 1293/2018), 14 de febrero de 2019 (recurso 925/2018), de 8 de noviembre de 2018 (recurso 948/2017) y 26 de junio de 2017 (recurso 44/2017) en las que señalamos que "(...) la única adquisición de bienes inmuebles que puede tenerse en cuenta a los efectos del artículo 63.2, letra b) de la Ley 14/2013, es la realizada, con fecha 16 de octubre de 2014, de una parcela de terreno sita en el lugar denominado Las Petunias, término municipal de Marbella, procedente de la parcelación de San Pedro de Alcántara (Marbella), que se corresponde con la finca número (...), inscrita en el Registro de la Propiedad número 4 de Marbella, siendo el precio de compra 386.000 euros, por lo que no llega al límite cuantitativo a que se refiere el citado precepto.

Sobre el particular, nos hemos ocupado en nuestra sentencia número 509/2017, de 26 de junio, dictada en autos de procedimiento ordinario número 44/2017, siendo plenamente aplicable al caso de autos lo razonado en cuanto a la obra nueva y sin que afecte a la aplicación del criterio allí mantenido el hecho de que el bien inmueble se hubiera adquirido en fechas anteriores a la entrada en vigor de la

Ley 14/2013.

El criterio sostenido lo fue en los siguientes términos,

"Hemos de tener en cuenta que el Preámbulo de la Ley, en relación con Movilidad internacional, nos hace ver que recoge determinados supuestos en los que, por razones de interés económico, se facilita y agiliza la concesión de visados y autorizaciones de residencia, al objeto de atraer inversión y talento a España. La medida se dirige a los inversores, emprendedores, trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales, profesionales altamente cualificados e investigadores, así como a los cónyuges e hijos mayores, a través de un procedimiento ágil y rápido ante una única autoridad, y por un plazo variable en función de los distintos casos contemplados, sin que dicha Ley de validez a inversiones realizadas con anterioridad a su vigencia, perdería su finalidad, ni amplíe el concepto de inversión a los gastos de mantenimiento o reparación. El artículo 63 es claro y taxativo pues se refiere a adquisiciones de bienes inmuebles y las escrituras de ampliación de obra nueva no constituyen adquisiciones.

(...) el concepto de inversión debe quedar ligado, ineludiblemente, al requisito de la adquisición habida cuenta la naturaleza del permiso y las razones económicas a las que obedece teniendo en cuenta la coyuntura económica en la que la citada Ley es dictada y siendo su finalidad la de atraer capital extranjero lo que no se cumple con las obras ejecutadas en una propiedad adquirida con anterioridad a su vigencia".

El criterio que se sostiene en estas sentencias es que esa inversión en inmueble con dicho límite cuantitativo (500.000 euros o más), que daría derecho a obtener una autorización de residencia inicial para inversores al amparo del artículo 63.2, letra b), y concordantes de la Ley 14/2013, ha de ser efectiva una vez producida la entrada en vigor de la citada ley, inscrita en el Registro de la Propiedad y con anterioridad a la solicitud de la autorización.

Como expresamente argumentamos en la Sentencia de 8 de noviembre de 2018 citada, sobre la base del Preámbulo de la Ley 14/2013, "el artículo 353 del Código Civil [Derecho de accesión a lo incorporado a la propiedad], dispone, "La propiedad de los bienes da derecho por accesión a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora, natural o artificialmente."

La accesión se emplea tanto para definir un modo de adquirir la propiedad, según el cual el propietario de una cosa hace suyo, no solamente lo que ella produce, sino también lo que se le une o incorpora por obra de la naturaleza o por mano del hombre, o por ambos medios a la vez, siguiendo lo accesorio a lo principal, como para referirse a la cosa adquirida por dicho medio o facultad atribuida al dueño.

Aunque el Código Civil se ocupa de esta institución en el Libro II, Título II, Capítulo II, artículos 353 a 383, y no en el Libro III, que es el dedicado expresamente a los modos de adquirir, lo cierto es que la accesión es también un modo de adquirir el dominio, que permite que el derecho de propiedad que se ostenta sobre una cosa se constituya en causa que permita extender dicho dominio a otra u otras cosas, producidas por ella o unidas a ella, ya lo estén por obra de la naturaleza o del hombre, o por ambos medios a la vez.

*De lo expuesto se deduce que el derecho de accesión es tan solo, un modo de acceder a la propiedad que sigue el principio *accessorium sequitur principale*, de modo tal que quien es dueño de la cosa más importante, ostenta la facultad de extender su dominio sobre la accesorio o menos importante, ya se trate de frutos que produzca la cosa principal o de cosas que a ella se incorporen.*

Es por ello que no cabe aceptar el planteamiento impugnatorio, habida cuenta que los recurrentes tratan de aplicar a supuestos en los que, por razones de interés económico, se facilita y agiliza la concesión de visados y autorizaciones de residencia, al objeto de atraer inversión y talento a España, un régimen jurídico de acceso a la propiedad, a través de un derecho (accesión) que reivindica, bajo

determinadas circunstancias, el acceso a la propiedad por vía de prolongación de la propiedad de lo principal a lo accesorio. Si aceptáramos que esto puede integrar el requisito legal de "adquisición de bienes inmuebles", estaríamos desvirtuando el sentido de la propia Ley 14/2013, que agilizó los procedimientos para la concesión de visados y autorizaciones de residencia, por la razón de inyectar dinero en España, en plena situación de crisis económica, mediante la entrada de capitales extranjeros".

Por tanto, la única adquisición de bienes inmuebles que puede tenerse en cuenta a los efectos del artículo 63.2, letra b) de la Ley 14/2013, es la realizada, con fecha 22 de noviembre de 2013, de una parcela de terreno sita en Caldes de Malavella, que se corresponde con la finca número NUM000, inscrita en el Registro de la Propiedad de Santa Coloma de Farners, siendo el precio de compra 447.700 euros, IVA incluido, por lo que no llega al límite cuantitativo a que se refiere el citado precepto lo que nos lleva a la desestimación del recurso".

TERCERO.- Debemos, pues, proceder a interpretar los preceptos señalados por el ATS de la Sección de Admisión de esta Sala de 13 de diciembre de 2019, que nos requiere, en concreto, para que determinemos *"si por medio de la adquisición de la propiedad por accesión, puede cumplirse el supuesto legal de adquisición de bienes inmuebles previsto en el art. 63 b) de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, a los efectos de la obtención del visado de residencia para inversores"*.

A) Expone el recurrente, de nacionalidad rusa, que, con fecha de 15 de enero de 2017, le fue concedido visado de inversor con validez hasta el 14 de enero de 2018, como base en haber realizado una inversión inmobiliaria en España por un importe superior a 500.000 euros y haber acreditado gozar de medios económicos suficientes para su manutención, de conformidad con los artículos 62 a 66 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a emprendedores y su internacionalización (LEI); y que, habiendo formulado, antes de su vencimiento, solicitud de autorización de residencia de inversor al amparo de la misma LEI ---y con base en el mismo supuesto para el que previamente había solicitado el visado---, el mismo le fue, sin embargo, denegado con base en la siguiente fundamentación: *"la adquisición del bien inmueble en España, establecida en el artículo 66 con referencia a los artículos 62, 63 y 64 de la Ley 14/2013, no llega a 500.000 euros que es el mínimo legal establecido en dicha Ley, no pudiendo considerarse las obras realizadas en la propiedad como una nueva adquisición"*.

Entiende el recurrente infringidos, en primer lugar, los artículos 63.2 y 64.b de la LEI, en relación con el Código Civil, considerando que *"la declaración de obra nueva"* es un modo de adquirir la propiedad sobre la casa que el recurrente construyó sobre la parcela adquirida, realizando una interpretación, en tal sentido, de los preceptos mencionados, y mostrando su disconformidad con la interpretación realizada por la Administración, y por la Sala de instancia, del término *"adquisición"* ---al que se hace referencia en el primero de los preceptos citados---, interpretación que, según expresa, ha limitándolo sólo el concepto de adquisición sólo al llevado a cabo por compraventa, lo cual constituye una infracción de ley y un fraude para el inversor.

Señala que la inversión total realizada fue de 1.040.200 euros, de los que 447.700 correspondieron a la compra de la parcela y el resto al importe de la construcción de la casa sobre la parcela adquirida.

Rechaza la jurisprudencia a la que la sentencia de instancia apela para fundamentar su decisión, por cuanto ---según expresa--- está referida a supuestos en los que se realizaban reformas (sin inscripción registral autónoma) sobre una vivienda ya existente, pero no a un supuesto, como el de autos, en el que se construye un inmueble de nueva planta, que se inscribe en el Registro de la Propiedad, mediante una inscripción registral nueva.

En síntesis, pues, rechaza la recurrente que la promoción de una casa nueva no sea considerada como una inversión inmobiliaria, como parece reconocer en sus razonamientos la propia sentencia de

instancia. Considera también vulnerados los artículos 33 y 13 de la Constitución, considerando necesario que el Tribunal Supremo interprete el artículo 63.2.b) de la LEI, llevando a cabo una interpretación en sentido amplio del precepto y admitiendo todos los modos de adquirir la propiedad previstos en nuestro ordenamiento jurídico, siempre y cuando se acredite la inversión igual o superior a los 500.000 euros, por cuanto la intención del legislador era estimular las inversiones en España.

B) Por su parte, la Administración recurrida considera que no concurren las infracciones que se imputan a la sentencia de instancia, apelando al sentido de la LEI, y señalando que se pretendió conseguir que la política de inmigración fuera un elemento de competitividad a la vista de la situación de crisis económica del país. Por ello se reguló la concesión de visados y autorizaciones de residencia por motivos económicos con la finalidad de atraer inversión y talento a España, haciendo referencia, en concreto, al supuesto previsto en el artículo 63.2.b) de la LEI, consistente en la "adquisición" de bienes inmuebles, que contaba con la finalidad de proceder a la reducción del stock inmobiliario existente, de dinamizar el mercado inmobiliario y, en fin, de contribuir a la recuperación de la resección económica. En síntesis, se mantiene por la representación estatal que lo pretendido era la reducción del citado stock inmobiliario, pero señalando que ello no se conseguía si la inversión se desatinaba a "construir" un nuevo inmueble.

Se opone a la interpretación amplia propuesta por el recurrente del artículo 63.2.b) de la LEI que llevaría a incluir en su ámbito supuestos al margen de la teleología de la norma. Por último, hace referencia al informe de la Comisión Europea al Parlamento, el Consejo, el Comité Económico Social y el Comité de Regiones, de 23 de enero de 2019 denominado "*Investor Citizenships and Residence Achemes in the European Union*" en el que se pone de manifiesto el riesgo que, desde el punto de vista de la seguridad, el lavado de dinero, la evasión fiscal y la corrupción, conllevan este tipo de normativas de flexibilización de la política migratoria.

CUARTO.- Concretado el precepto que nos ocupa (63.2.b de la Ley 14/2013) debemos proceder a su interpretación, recordando que el mismo se expresa en los siguientes términos:

"Artículo 63. Visado de residencia para inversores.

1. Los extranjeros no residentes que se propongan entrar en territorio español con el fin de realizar una inversión significativa de capital podrán solicitar el visado de estancia, o en su caso, de residencia para inversores.

2. Se entenderá como inversión significativa de capital aquella que cumpla con alguno de los siguientes supuestos:

b) La adquisición de bienes inmuebles en España con una inversión de valor igual o superior a 500.000 euros por cada solicitante".

Este precepto se completa con lo establecido en el siguiente:

"Artículo 64. Forma de acreditación de la inversión.

Para la concesión del visado de residencia para inversores será necesario cumplir los siguientes requisitos:

(...) b) En el supuesto previsto en la letra b) del apartado 2 del artículo 63 el solicitante deberá acreditar haber adquirido la propiedad de los bienes inmuebles mediante certificación con información continuada de dominio y cargas del Registro de la Propiedad que corresponda al inmueble o inmuebles. La certificación incorporará un código electrónico de verificación para su consulta en línea.

Si en el momento de la solicitud del visado, la adquisición de los inmuebles se encontrara en trámite de inscripción en el Registro de la Propiedad, será suficiente la presentación de la citada certificación en la que conste vigente el asiento de presentación del documento de adquisición, acompañada de

documentación acreditativa del pago de los tributos correspondientes.

El solicitante deberá acreditar disponer de una inversión en bienes inmuebles de 500.000 euros libre de toda carga o gravamen. La parte de la inversión que exceda del importe exigido podrá estar sometida a carga o gravamen".

No podemos asumir la interpretación realizada por la sentencia de instancia.

El sentido de la citada Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a emprendedores y su internacionalización (LEI), en lo que al supuesto de autos interesa queda claramente expresado en su Exposición de Motivos:

"Tradicionalmente, la política de inmigración se ha enfocado únicamente hacia la situación del mercado laboral. Ahora corresponde ampliar la perspectiva y tener en cuenta no sólo la situación concreta del mercado laboral interno, sino también la contribución al crecimiento económico del país. La política de inmigración es cada vez en mayor medida un elemento de competitividad. La admisión, en los países de nuestro entorno, de profesionales cualificados es una realidad internacional que, a nivel global, se estima que representa un 30 por ciento de la emigración económica internacional.

Frente a esta realidad, la mayor parte de los países de la OCDE están implantando nuevos marcos normativos que son, sin duda, un elemento de competitividad. La OCDE ha identificado como un factor básico para favorecer el emprendimiento el entorno institucional y regulatorio del Estado de acogida. Por ello, los países más avanzados disponen ya de sistemas especialmente diseñados para atraer inversión y talento, caracterizados por procedimientos ágiles y cauces especializados".

En concreto, en el Capítulo IV de la citada LEI ---"Otros Instrumentos y Organismos de Apoyo a la Internacionalización"--- se desarrollan los mecanismos necesarios para fomentar que las empresas españolas tengan un mayor acceso a los proyectos abiertos a concurso por las instituciones financieras internacionales en otros países. Mas en concreto, en su Sección 2ª ---"Movilidad internacional"--- se regulan determinados supuestos en los que, por razones de interés económico, se facilita y agiliza la concesión de visados y autorizaciones de residencia, al objeto de atraer inversión y talento a España. La medida ---como señala la citada Exposición--- *"se dirige a los inversores, emprendedores, trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales, profesionales altamente cualificados e investigadores, así como a los cónyuges e hijos mayores, a través de un procedimiento ágil y rápido ante una única autoridad, y por un plazo variable en función de los distintos casos contemplados"*, teniendo, además en cuenta que estas autorizaciones de residencia tendrán validez en todo el territorio nacional.

No podemos reducir el concepto de *"adquisición"*, que en el precepto de referencia se contiene, al de *"adquisición por compraventa"*, pues, obvio es que, al margen de este modo, puede llevarse a cabo --a título oneroso--- la adquisición de la propiedad por modos diferentes.

Lo que el legislador ha pretendido, según expresa la Exposición de motivos de la LEI, ha sido realizar un nuevo enfoque, visión o perspectiva de la política migratoria que hasta la citada norma se había *"enfocado únicamente hacia la situación del mercado laboral"*. Se ha pretendido, pues, *"ampliar la perspectiva y tener en cuenta no sólo la situación concreta del mercado laboral interno"* comenzando a considerar dicha política como una *"contribución al crecimiento económico del país. La política de inmigración es cada vez en mayor medida un elemento de competitividad"*. Dicha política se articula mediante la concesión, bien de visados, bien de autorizaciones de residencia, a quienes, no siendo ciudadanos de fuera de la Unión Europea, realicen en España una *"inversión significativa de capital"*, que es el requisito al que el legislador anuda el otorgamiento de las citadas autorizaciones.

Obviamente a esta Sala ---que se mueve en parámetros de legalidad ordinaria--- no le corresponde, en modo alguno, el enjuiciamiento de la citada política, siendo consciente de las consecuencias, de otra índole, que de su aplicación generalizada pudieran derivarse; pero obviamente, también es

consciente, de la existencia de mecanismos en el ordenamiento jurídico interno y europeo para poder atajar las posibles disfunciones del sistema.

Pues bien, una de las citadas "inversiones significativas" posibles, a las que la LEI se refiere, es [1] *la adquisición de bienes inmuebles en España con una inversión de valor igual o superior a 500.000 euros por cada solicitante*".

La jurisprudencia anterior de la propia Sala de instancia, en la que la que su sentencia se fundamenta, resulta correcta, pero no es extrapolable al supuesto de autos; es razonable que la inversión realizada por un ciudadano, extranjero y extracomunitario, en la rehabilitación de un inmueble, sito en España, en la mejora de su entorno, en su reforma, e, incluso, en su restauración, no pueda ser considerada como la "adquisición de un inmueble"; pero tal jurisprudencia no puede extrapolarse al supuesto que nos ocupa de promover o construir un inmueble sobre una parcela previamente adquirida mediante compraventa. En el supuesto de autos no nos encontramos ante la ampliación de una obra ---nueva o antigua---, sino, sencillamente, ante una obra nueva.

Realmente ---como la propia sentencia de instancia reconoce---, al igual que la compraventa, la vía jurídica ---que la sentencia considera como accesión--- que examinamos en el supuesto de autos es también una forma de adquirir la propiedad. La certificación registral que presenta el recurrente no puede ser más expresiva y significativa. En la descripción que se realiza de la única finca (NUM000 de Caldes de Maravella) se califica la finca como "vivienda unifamiliar urbana aislada", situada en la Parcela NUM001 del Plan Parcial del Sector Residencial del Golf de Caldes ---que cuenta con una superficie de 1.041,92 metros cuadrados---, la que, a continuación describe pormenorizadamente. A continuación, describe lo límites y colindancias de la parcela, en la que se ubica la edificación, señalando su edificabilidad potencial residencial y sus servidumbres. Pero lo que queremos destacar es la descripción que la certificación registral realiza de la titularidad ("dueño de la finca") de la misma por parte del recurrente:

"... mediante COMPRAVENTA, mediante escritura autorizada por el Notario de GIRONA ... el 22 de noviembre de 2013 que motivó la inscripción 5ª de la finca número NUM000 al folio NUM003 del tomo NUM002, libro NUM004 de CALDES DE MARAVELLA y por OBRA NUEVA, mediante escritura autorizada por el Notario de GIRONA ... el 10 de diciembre de 2015 que motivó la inscripción 7ª de la finca número NUM000 al folio NUM003 del tomo NUM002, libro NUM004 de CALDES DE MARAVELLA".

Esto es, la certificación registral describe, con precisión, los dos modos de adquisición de la propiedad ---de la única finca NUM000--- por parte del recurrente: compraventa y constitución de obra nueva (formalizadas en dos escrituras distintas, pero sobre una misma finca); es evidente que es sobre esta única finca en la que el recurrente ha realizado una "inversión significativa", y con suficiencia, para superar cuantitativamente lo requerido por la LEI. Y la ha realizado primero comprando y luego construyendo, pero todo ha sido una inversión. La conexión, pues, entre adquisición e inversión no puede ofrecer duda, y esto era lo pretendido por el legislador al articular esta política inmigratoria.

Es loable el intento de la Abogada del Estado de destacar que la finalidad de estas inversiones era sólo reducir el stock inmobiliario del país consecuencia de la crisis económica que, en consecuencia, no contemplaba la nueva construcción o promoción de un inmueble. Lo significativo, sin embargo, es la realización de la inversión.

QUINTO.- De acuerdo, pues, con todo lo expuesto, rechazamos la interpretación realizada por la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y establecemos que la inversión significativa exigida para el otorgamiento de la autorización de residencia como inversor prevista en el artículo 63.1.b) de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a emprendedores y su internacionalización, puede llevarse a cabo mediante la construcción o promoción de un inmueble sobre una parcela o terreno previamente adquirido mediante compraventa.

Esta, pues, es la doctrina que resulta procedente establecer, como doctrina jurisprudencial.

SEXTO.- Debemos, declarar haber lugar al recurso de casación y, aplicando la doctrina establecida, estimar el recurso contencioso administrativo formulado por el recurrente, reconociéndole el derecho a la expedición de la autorización de residencia en su condición de inversor extranjero.

Por todo ello dejamos sin efecto y anulamos la resolución de 12 de febrero de 2018, del Secretario General de Inmigración y Emigración, por la que le fue denegada al recurrente la autorización de residencia solicitada para inversores al amparo de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a emprendedores y su internacionalización.

SÉPTIMO.- No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el artículo 93.4 de la LRJCA, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Por otra parte, dejamos sin efecto las condenas de costas impuestas en la instancia por la Sala de instancia, de conformidad con el mismo artículo 93.4 de la LRJCA, que se remite al 139.1 de la misma ley.

FALLO

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

1º. Declaramos haber lugar, y, por tanto, estimamos el recurso de casación 5613/2019 interpuesto por don Augusto, de nacionalidad rusa, contra la sentencia 324/2019, de 30 de mayo, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso administrativo 1277/2018, seguido a instancia del recurrente.

2º. Casamos y anulamos la citada sentencia 324/2019, de 30 de mayo, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

3º. Estimamos el Recurso Contencioso-administrativo interpuesto por don Augusto contra la resolución de 12 de febrero de 2018, del Secretario General de Inmigración y Emigración, por la que le fue denegada la autorización de residencia solicitada para inversores al amparo de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a emprendedores y su internacionalización; resolución que declaramos contraria al ordenamiento jurídico y por tanto anulamos.

4º. Reconocemos al recurrente su derecho a que le sea expedida la autorización de residencia solicitada para inversores al amparo de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a emprendedores y su internacionalización.

5º. No imponer las costas del recurso de casación ni las de la instancia.

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

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernández Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Dª Ines Huerta Garicano D. Francisco Javier Borrego Borrego Dª Angeles Huet de Sande

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Fernández Valverde, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.