



Roj: **STS 4711/2013** - ECLI: **ES:TS:2013:4711**

Id Cendoj: **28079130032013100261**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **27/09/2013**

Nº de Recurso: **269/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintisiete de Septiembre de dos mil trece.

**VISTO** por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo el recurso contencioso- administrativo número 2/ 269/2012 , interpuesto por SERVICIOS INMOBILIARIOS EXTREMEÑOS SL (SIEX SL) representada por la Procuradora D<sup>a</sup>. Josefa Santos Martín, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de de 23 de diciembre de 2010, sobre Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012. Se ha personado como recurrido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la ADMINISTRACION DEL ESTADO.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2010, mediante se establece la cuantía del Módulo Básico Estatal para 2011 (Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012) a través de la Resolución de 15 de marzo de 2011, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuación Urbana que acuerda su publicación. En la mencionada resolución se acordaba:

<<Acuerdo Único: Establecimiento del Modulo Básico Estatal.

1. Se fija en 758 euros por metro cuadrado de superficie útil la cuantía del Módulo Básico Estatal para 2011, a los efectos previstos en el Real Decreto 2086/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

2. A efectos de la Comunidad Autónoma de Canarias, y atendiendo a su condición de insularidad ultraperiférica, en el ámbito de la Unión Europea, la cuantía aplicable de MBE será un 10 por 100 superior a la cuantía determinada con carácter general.

3. El MBE fijado en este Acuerdo será de aplicación a las actuaciones, en materia de vivienda y suelo, calificadas o declaradas como protegidas en el marco del mencionado Plan Estatal a partir del día 1 de enero de 2011. >>

Solicitada por SIEX SL la revisión de dicho Acuerdo del Consejo de Ministros, ha sido presuntamente desestimada.

**SEGUNDO.-** La representación procesal de Siex SL, mediante escrito de 13 de marzo de 2012 interpuso recurso contencioso- administrativo contra la mencionada resolución de 23 de diciembre de 2010 del Consejo de Ministros, a través de la Resolución de 15 de marzo de 2011 de la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuación Urbana.

Mediante Auto de 19 de junio de 2012, la Sala acordó declarar la caducidad del recurso contencioso- administrativo al haber transcurrido el plazo para formalizar la demanda, sin que la recurrente la hubiera formalizado.

**TERCERO.-** Notificada la anterior resolución se presentó dentro del plazo legal establecido el oportuno escrito formalizando la demanda el 26 de junio de 2012, exponiendo los siguientes fundamentos de derecho:



Primero.- sobre el origen del importe del Módulo Básico Estatal (MBE), por vulneración de la prohibición de arbitrariedad prevista en el art. 9.3 CE incurriendo en nulidad de pleno derecho según el art. 62.2 de la Ley 30/1992, aplicable a la actuación de todas las administraciones (arts.1 y 2).

Segundo.- Del acto administrativo del Consejo de Ministros por el que se aplica dicho Real Decreto.- De acuerdo con la Ley 50/1997, el Real Decreto es una disposición reglamentaria del gobierno y el acuerdo del Consejo de Ministros un mero acto administrativo (art. 25.d ) *a contrario sensu* ). Vista la nulidad de la norma en que se basa el Acuerdo, éste lo será igualmente de acuerdo con lo previsto en el art. 64 de la Ley 30/1992, en la medida en que efectivamente se fundamenta en dicha norma nula de pleno derecho.

Suplicando a la Sala la estimación del recurso, y en los términos del art. 26 LJCA, acuerde declarar la nulidad del importe fijado por el Acuerdo de Ministros por tratarse de un acto de simple aplicación /ejecución de una disposición general -el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre- que, de forma contraria a la Ley, fijó inicialmente dicho importe en 758 € m2.

Mediante primer otrosí digo, manifiesta que la cuantía del procedimiento es indeterminada. En segundo otrosí digo, solicita el recibimiento del pleito a prueba, pidiendo documental pública I y II. Y en otrosí digo tercero, solicita se conceda un plazo para la presentación de conclusiones.

**CUARTO.-** El Auto de 2 de julio de 2012, deja sin efecto el anterior Auto de caducidad, y tiene por formalizada la demanda en tiempo y forma.

El Abogado del Estado presentó escrito de contestación a la demanda el 3 de septiembre de 2012, en el que suplicó 1) se inadmita el recurso contencioso-administrativo interpuesto por falta de legitimación activa, con costas. 2) Subsidiariamente, desestime dicho recurso, con costas. En primer otrosí digo, suplica fije la cuantía el Sr. Secretario, en el segundo otrosí, se pone al recibimiento a prueba, considerando innecesario el trámite de conclusiones.

Mediante Decreto de 6 de septiembre de 2012, se fijó la cuantía del procedimiento en Indeterminada.

En el posterior Auto de 17 de septiembre de 2012, y se acordó que no era necesario el recibimiento a prueba del procedimiento.

**QUINTO.-** Abierto el plazo de conclusiones, ambas partes evacuaron el trámite.

**SEXTO.-** Quedando las actuaciones pendientes de señalamiento, se señaló para votación y fallo el día 24 de septiembre de 2013, en que ha tenido lugar de conformidad con las disposiciones legales.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech, Magistrada de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en este recurso la desestimación presunta del recurso de revisión deducido por Servicios Inmobiliarios Extremeños S.L (SIEX S.L.) contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2010, publicado el 25 de abril de 2011, mediante el cual se establece la cuantía del Módulo Básico Estatal para 2011 (Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012).

La sociedad recurrente formuló el 24 de septiembre de 2011 recurso de revisión del citado Acuerdo del Consejo de Ministros, al carecer de motivación y al no haberse publicado ésta en el Boletín Oficial del Estado y en fin, al considerar que el citado Acuerdo del Consejo de Ministros incurre en nulidad ex arts. 62.2 de la Ley 30/1992 y 9.3 CE .

Servicios Extremeños Inmobiliarios S.L reitera en esta sede judicial la falta de motivación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2010, que fija el Módulo Estatal mencionado, pues, en su opinión, mantiene el valor inicialmente fijado en 758 Euros/m2 establecido en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación de 2009-2012.

En el desarrollo de su alegato, sostiene que "a pesar de los elementos constantes en la propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos parecen más o menos bien fundados termina concluyendo que no han variado las condiciones del mercado en un sentido diverso de las que concurrían en el momento en que se publicó el Real Decreto 2066/2008, que justifique elevar el valor del módulo, por lo que mantener la cuantía del MBE es ya equivalente a la subida". En fin, considera la mencionada mercantil que la fijación del importe del Módulo Básico no se encuentra motivado, a lo que añade que los costes y gastos de construcción considerados por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos aprobados por el Consejo de Ministros, el valor constante en el Colegio Oficial de Arquitectos ya pone de manifiesto el carácter insuficiente del importe fijado como Módulo Estatal Básico.



**SEGUNDO.-** Al recurso deducido se opone el Abogado del Estado que alega en primer término que debe inadmitirse por carecer la sociedad mercantil Servicios Inmobiliarios Extremeños S.L de la legitimación necesaria para recurrir, cuestión que por razones de lógica procesal analizaremos de manera preferente.

Como hemos declarado en reiteradas ocasiones, la legitimación activa, que aquí interesa, es una relación fijada por la ley entre una persona y el contenido de la pretensión necesaria para que aquélla pueda ejercitarla ante los Tribunales de justicia. En el orden contencioso-administrativo la legitimación activa se define, en consideración a la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de suerte que, de estimarse ésta, se produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial.

Argumenta la representación de la Administración del Estado que aunque la recurrente justifique su interés en que es una mercantil dedicada al asesoramiento y gestión del suelo, es claro que ni es beneficiaria de las ayudas del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, ni aporta prueba de que se haya visto afectada o pueda serlo por haber desarrollado actuaciones protegidas según define el artículo 3 y, en su caso, el artículo 47.1 del mencionado Real Decreto.

Frente a tal alegato, la Sociedad Inmobiliaria Extremeña S.L afirma que el interés que le impulsa en este proceso, es la que deriva de su actuación en el ámbito de la gestión de suelos, la promoción urbanística y de construcción, así como en inversiones en terrenos. Argumenta que al delimitar el Real Decreto 2066/2008 la cuantía del Módulo Básico Estatal y al mantenerlo el Acuerdo del Consejo de Ministros, se está afectando al valor de mercado de los terrenos asignados urbanísticamente a la construcción de Viviendas de Protección Oficial, en los cuales ha invertido, al igual que se incide en los beneficios que pueden obtener tanto promotores como constructores. Y añade que la norma y su aplicación inciden y afectan a la definición de "los moldes abstractos" en que los que se desarrollará su actividad empresarial.

Pues bien, atendiendo al concreto ámbito de actuación de la entidad recurrente, no es admisible la falta de legitimación de la recurrente opuesta por el Abogado del Estado, pues apreciamos que presenta un claro interés legítimo derivado de los efectos que la norma impugnada tiene sobre el desarrollo de su actividad mercantil. La determinación del Módulo Básico de la Vivienda incide de forma relevante en su actividad económica de asesoramiento e inversión inmobiliaria, lo cual afecta directa e inequívocamente en el ámbito sus intereses propios.

Las alegaciones de la actora son suficientes para admitir que la, a su juicio, inmotivada fijación del la cuantía del Módulo Básico Estatal operada por el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado pudiera perjudicar sus legítimos intereses empresariales y a su actividad habitual en el ámbito inmobiliario. Ello comporta, en fin, la desestimación de la objeción opuesta y el examen de la cuestión de fondo suscitada en el recurso deducido.

**TERCERO.-** En la Sentencia de 6 de febrero de 2012 (RC 175/2011 ) examinamos la impugnación contra el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, sobre Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, y en ella declaramos que el hecho de que en un determinado momento (diciembre de 2008) y bajo ciertas condiciones económicas se apruebe un plan para la promoción de la vivienda y su rehabilitación, con una duración cuatrienal, no impide al Gobierno que ulteriormente (diciembre de 2010) y ante circunstancias económicas sobrevenidas altere, modifique o derogue aquel plan, cualquiera que fuera el contenido de sus previsiones, mediante otro instrumento normativo del mismo rango (Real Decreto) para los años 2011 y 2012. Un Real Decreto no goza de mayor jerarquía que otro, de modo que lo aprobado por Real Decreto puede ser modificado.

Afirma la recurrente que el Real Decreto 2006/2008 incorporaba una "regulación estructural que el Plan blindaba respecto su modificación, en algunos casos, o el sentido de su excepcional modificación, en otros casos, debiéndose entender por ello que la quiebra de su contenido ha de conllevar, necesariamente, la quiebra o derogación del Plan." No consideramos, por el contrario, que exista dicho "blindaje" ni que la capacidad de configuración normativa del Ejecutivo se limite o quede reducida a elegir entre la pervivencia del plan anterior (o las meras modificaciones singulares que en él se hubieran previsto) y su derogación. Nada obsta, repetimos, a que el Gobierno, ante circunstancias nuevas, modifique las determinaciones del plan vigente y ello tanto admite hacer uso de las previsiones en él incorporadas como, al margen de éstas, aprobar nuevas medidas o modificar y suprimir las hasta entonces existentes.

Los únicos límites sustantivos oponibles al contenido del nuevo Real Decreto son los derivados de la aplicación de normas de rango superior. De ellas sólo se citan en la demanda las que consagran el principio de seguridad jurídica, la prohibición de retroactividad y el derecho a la igualdad, sobre las que ulteriormente nos pronunciaremos. Descartada como será la vulneración de éstas, repetimos, el mero hecho de que las medidas incorporadas por el Real Decreto 1713/2010 alteren el contenido del Real Decreto 2006/2008 en nada obsta a la validez de aquél.



Ha de tenerse en cuenta, a estos efectos, que las modificaciones aprobadas traen causa de un notorio empeoramiento, sobrevenido después del año 2008, en la situación económica y financiera española y en el mercado de la vivienda o inmobiliario en particular, al que se refiere el preámbulo del Real Decreto 1713/2010: "La irrupción en España de las consecuencias de la severa crisis financiera mundial, ha dado lugar a un nuevo escenario en el que, por una parte, se ha hecho más difícil la provisión de la financiación hipotecaria necesaria para el subsector de la vivienda, circunstancia que afecta asimismo al Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (en adelante, PEVyR). Por otra parte, se ha hecho imprescindible afrontar un gran esfuerzo de contención y reajuste presupuestario por las Administraciones Públicas, que repercute en todos los ámbitos de la política económica, incluyendo la relativa a la vivienda, en el cual se enmarca el mencionado PEVyR". El preámbulo del Real Decreto justifica la supresión de otras de las subvenciones estatales "[...] habida cuenta de que la situación actual, con excedentes de suelo edificable y reducciones de sus precios medios, permite dejar de considerar como prioritaria esta modalidad de actuación protegida".

En análogos términos se expresaba la memoria del análisis de impacto normativo: al exponer la "oportunidad" de la nueva norma, la inscribía en el "esfuerzo del Estado para reducir el déficit presupuestario [...] adecuándolo al máximo permitido para los países miembros de la Unión Monetaria en el marco de la Unión Europea". La "necesidad de recortar gastos estatales en materia de vivienda" determinaba, pues, que el Gobierno tuviera que "establecer prioridades", lo que suponía entre otras medidas la reducción de las cuantías de determinadas subvenciones y la supresión de la ayuda estatal directa a la vivienda.

**CUARTO.-** Sentado lo anteriormente expuesto, el único motivo de impugnación frente al Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, radica en la falta de motivación de la fijación de la cuantía del Módulo Estatal Básico, si bien posteriormente añade algunas consideraciones sobre su insuficiencia en el escueto escrito de demanda.

Insiste la recurrente en la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros al mantener el índice del Módulo de referencia, sin tomar en consideración los precios reales y sin motivar la razón de ser de dicho importe que incide en derechos e intereses legítimos, en la libre fijación del precio de venta de la construcción como expresión final del derecho fundamental a la libertad de empresa y a la suficiente remuneración por sus prestaciones, con cita de los arts. 35 y 38 CE. En fin, aduce que no habiéndose demostrado la necesidad y adecuación de la limitación de esos derechos a través de la fijación del Módulo que nos ocupa, se incurre en arbitrariedad, proscrita en el art.9.3 CE y en nulidad de pleno derecho ex art. 62.2 de la Ley 30/1992, aplicable a la actuación de las Administraciones Públicas.

El artículo 9 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre por el que se regula al Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009- 2012 establece que el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Vivienda y a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos acordará, en el mes de diciembre de los años 2009, 2010 y 2011, la cuantía del Módulo Básico Estatal (MBE).

En cumplimiento de dicha disposición reglamentaria, se procedió a la fijación de la cuantía en el año 2012. A tal fin, se emitió el correspondiente informe por la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda de 17 de diciembre de 2010, sobre la revisión del Módulo Estatal Básico. En dicho informe se valoran los indicadores de precios de viviendas libres y protegidas, los costes de edificación residencial, los tipos de interés efectivos de los préstamos hipotecarios correspondientes al conjunto de las entidades, la situación general de la economía y de la edificación residencial. Finalmente se establecen las conclusiones sobre la restricción del crédito para la financiación hipotecaria de la vivienda y las consecuencias (apartado 5), en el que se incluyen una serie de alternativas: las de incrementar, reducir o dejar el Módulo en su cuantía actual. En cada una de estas tres opciones se describen sus ventajas e inconvenientes, para, finalmente, atendiendo a la situación del mercado y a razones de prudencia, considerar más idónea la solución de mantener la cuantía del Módulo Básico vigente de 758 E/m<sup>2</sup>. El dictamen se completa con un Anexo en el que se reflejan los flujos de costes estatales estimados derivados de los objetivos convenidos para 2011.

El planteamiento realizado por la recurrente, que se limita a sostener la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros por su falta de motivación no resulta atendible, pues es sabido que dicho precepto no contempla tal supuesto como causa de nulidad de pleno derecho. La referida falta de motivación argüida, en el caso de concurrir -a efectos meramente dialécticos- en modo alguno sería generadora de la nulidad de pleno derecho en la tesis sustentada por la recurrente.

Pero es que en relación a la ausencia de motivación y tomando en consideración el Informe emitido por la Dirección General de Vivienda y su específico contenido al que hemos hecho referencia, no cabe acoger la censura dirigida contra el Acuerdo impugnado al mantener la cuantía del Módulo Estatal Básico. En dicho dictamen, precedente del Acuerdo recurrido, se justifica con datos objetivos y de forma razonable la situación de la vivienda y su financiación, se analizan las diversas opciones respecto a la determinación del Módulo



Estatut Básicu. Se refiere a la opción más recomendable, exponiendo las razones que le llevan a ello de forma comparativa, para concluir sobre la conveniencia del continuidad del Módulo Estatal vigente, solución que es asumida en el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado.

Por consiguiente, descartada la concurrencia de alguno de los supuestos de nulidad contemplados en el art.62.2 de la Ley 30/1992 , tampoco se advierte la falta motivación que se denuncia, pues en el expediente figuran los datos precisos del sector afectado y las razones que determinan el mantenimiento del índice del Módulo litigioso en su anterior valor. El Informe de referencia contiene los elementos de juicio que han llevado a la Administración a adoptar su decisión correspondiente al Módulo Estatal Básicu, produciéndose una motivación con remisión al informe que la jurisprudencia admite y que resulta justificada en un supuesto como el presente que se proyecta sobre un aspecto eminentemente técnico en el que intervienen un conjunto de factores y previsiones que se plasman en el expediente.

Todo lo cual permite concluir que la decisión se ha adoptado de manera suficientemente motivada y con arreglo a la previsión del artículo 9.2 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre por el que se regula al Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009- 2012, sin que se haya justificado la concurrencia de alguna causa de nulidad ni un ejercicio arbitrario, incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular.

**QUINTO.-** Procede, pues, la desestimación del recurso con la preceptiva condena en costas a la parte que lo ha sostenido, conforme prescribe el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional .

A tenor del apartado tercero de este artículo, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar hasta una cifra máxima de cuatro mil euros la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , la condenada al pago de las costas ha de satisfacer a la parte contraria.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del pueblo español, nos confiere la Constitución,

## FALLAMOS

**Primero.-** DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo número 2/ 269/2012, interpuesto por SERVICIOS INMOBILIARIOS EXTREMEÑOS SL (SIEX SL), contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de de 23 de diciembre de 2010, sobre la cuantía del Módulo Básicu Estatal para 2011 (Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012).

**Segundo.** - Imponemos a la parte recurrente las costas de su recurso en los términos precisados en el último de los fundamentos de la sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .-Pedro Jose Yague Gil.-Manuel Campos Sanchez-Bordona.-Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricado.- **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por la Magistrada Ponente Excma. Sra. D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretaria, certifico.