



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3
003 - A CORUÑA**

Equipo/usuario: MQ

N.I.G: 15030 33 3 2017 0000026

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0007013 /2017 /

Sobre DERECHO DE REVERSION DE LA EXPROP.

De D/ña. [REDACTED]

Abogado: JERONIMO ANGEL ESCARIZ COVELO

Procurador: JOSE ANTONIO CASTRO BUGALLO

Contra D/ña. CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA DE VIGO, CONCELLO DE VIGO

Abogado: ABOGADO DEL ESTADO, LETRADO AYUNTAMIENTO

Procurador: , JUAN ANTONIO GARRIDO PARDO

D./ D^a. INMACULADA PÉREZ ARROJO, Letrado de la
Administración de Justicia de T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3 003,
de los de A CORUÑA.

POR EL PRESENTE HAGO CONSTAR: Que en los autos de
PROCEDIMIENTO ORDINARIO n^o 0007013 /2017 ha recaído , del
tenor literal:

**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3
A CORUÑA**

SENTENCIA: 00252/2018

PONENTE: D. JULIO CIBEIRA YEBRA PIMENTEL

RECURSO NUMERO: PROCEDIMIENTO ORDINARIO 7013/2017

RECURRENTE: [REDACTED]

ADMINISTRACION DEMANDADA: CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA DE VIGO

CODEMANDADA: CONCELLO DE VIGO

EN NOMBRE DEL REY

La Sección 003 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo
del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la

SENTENCIA

ILMO.SR PRESIDENTE:

JULIO CIBEIRA YEBRA PIMENTEL

ILMOS.SRES.MAGISTRADOS:

FRANCISCO JAVIER CAMBON GARCIA

CRISTINA MARIA PAZ EIROA

En A CORUÑA, a 26 de junio de 2018

Vistos por la Sala, constituida por los Ilmos. Sres. Magistrados relacionados al margen, los autos del recurso contencioso-administrativo número PROCEDIMIENTO ORDINARIO 7013/2017 interpuesto por el Procurador D. JOSE ANTONIO CASTRO BUGALLO y dirigido por el Letrado D. JERONIMO ANGEL ESCARIZ COVELO en nombre y representación de [REDACTED] contra Desestimación presunta por silencio administrativo del Consorcio de la Zona Franca de Vigo a la solicitud de reversión terrenos expropiados para la ejecución del Parque Tecnológico de Vigo. Expropte: Ayuntamiento de Vigo. Benef. Consorcio de la Zona Franca de Vigo. Ha sido parte demandada CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA DE VIGO, representada por ABOGACIA DEL ESTADO A CORUÑA. Comparece como parte codemandada CONCELLO DE VIGO, representada por el Procurador D. JUAN ANTONIO GARRIDO PARDO y dirigido por el LETRADO DO CONCELLO.

Siendo PONENTE el Magistrado Ilmo. D. JULIO CIBEIRA YEBRA PIMENTEL.

HECHOS

PRIMERO.- Admitido a trámite el presente recurso contencioso-administrativo, se practicaron las diligencias oportunas y, recibido el expediente, se dio traslado del mismo a la/s parte/s recurrente/s para deducir la oportuna demanda, lo que se hizo a medio de escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que se estimaron pertinentes, se acabó suplicando que se dictase sentencia declarando no ajustada a derecho la resolución impugnada en este procedimiento.

SEGUNDO.- Conferido traslado a la/s parte/s demandada/s, se solicitó la desestimación del recurso, de conformidad con los hechos y fundamentos de derecho consignados en la/s contestación/nes de la demanda.

TERCERO.- Habiéndose recibido el asunto a prueba y seguido el trámite de conclusiones, se señaló para la votación y fallo del recurso el día 22 de junio de 2018, fecha en la que tuvo lugar.

CUARTO.- En la sustanciación del recurso se han observado las prescripciones legales, siendo la cuantía del mismo indeterminada.

RAZONAMIENTOS JURIDICOS



Primero.- El actor, D. [REDACTED], impugna la desestimación presunta por silencio administrativo del Consorcio de la Zona Franca de Vigo a la solicitud de reversión de los terrenos que le habían sido afectados para la ejecución del Parque Tecnológico de Vigo, que habían sido expropiados por el Ayuntamiento de dicha ciudad y del que sido beneficiario el citado consorcio de la Zona Franca de Vigo. Como presupuesto fáctico inicial hay que dejar constancia de que el art. 40 de la Ley antigua del Suelo nunca sería aplicable a este caso, porque cuando se pidió individualmente esta reversión el 2 de octubre de 2015 (La Asociación de afectados la había pedido antes para un conjunto numeroso de propietarios de otras fincas del mismo ámbito, pero esta Sección dictó sentencia declarándolo inadmisibile por falta de legitimación de la misma) estaba vigente ya la normativa nueva del T RLS (Artículo 34, con sus distintos apartados, sobre todo el 1.c.) , que ya excluye en todo caso la reversión- incluso en casos en que se hubiera alterado el uso que motivo el hecho expropiatorio- cuando se hubiere producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización, como podría tratarse teóricamente en este supuesto. Pero ni siquiera es éste un razonamiento definitivo para la solución del caso, pues, de la manera que pasará a explicarse, la Sala entiende que en modo alguno se alteró siquiera el uso para el que la expropiación fue proyectada, pues, en la acertadísima línea argumental de la Abogacía del Estado, la causa expropiando había sido claramente la del establecimiento de un polígono industrial de nueva creación, denominado Parque Tecnológico de Vigo, con un uso industrial ya previsto inicialmente en ese proyecto, y abierto por tanto a la necesaria adquisición de sus terrenos por terceros, con independencia de que en la Memoria del misma se hablase, equívocamente pero sin trascendencia legal alguna, de un mal llamado sistema general, para el que no existía ninguna previsión legal, salvo la referida a su futura conexión con la Universidad de Vigo, situada en sus proximidades por el lado este y separada de tal parque empresarial por la Autovía de Bayona.

Segundo.- Según la jurisprudencia, toda expropiación forzosa de un bien privado tiene por causa la utilidad pública o el interés social de la finalidad concreta perseguida por la Administración para transformar el destino de aquel en aras de tales necesidades colectivas, de tal modo que el fin y la afección del objeto expropiado son esenciales para la validez y justificación de tal medida, al ser la "causa expropiandi" la razón legal que justifica tal intervención. De aquí que la razón y fundamento del derecho de reversión sea la de haber desaparecido tal "causa expropiandi", y, por tanto, la utilidad pública y la necesidad de ocupación del bien que justificaron la expropiación, ya que la desaparición de la relación entre el fin público concreto perseguido y la

aplicación de los bienes expropiados determina la ilegalidad de esta aplicación, pues la declaración de utilidad pública no es en absoluto una cobertura abstracta que permita a la Administración escoger a su arbitrio la finalidad pública que tenga por conveniente, distinta a la que motivó la expropiación, ya que tal alteración específica de la condición demanial del bien expropiado es lo que determina y justifica el nacimiento y eficacia del derecho de reversión, a raíz de lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de la LEF, y concordantes del Reglamento y de la Ley del suelo para la expropiaciones urbanísticas, ya que el derecho de reversión está configurado por la doctrina científica más autorizada como un efecto especial producido por el juego de la causa de la expropiación, pudiendo ser caracterizado como la consecuencia de una invalidez sobrevenida a la expropiación por la desaparición del elemento esencial a la causa que lo motiva, bien por no establecerse el servicio o ejecutarse la obra que motivó la expropiación, así como también, si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, siendo en tales casos cuando su primitivo dueño, o sus causahabientes, pueden recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, abonando a la Administración su justo precio según se señala en el art. 54 y 55 de la LEF ya dichos. Por otro lado, se trata de un derecho que puede ser eliminado o modulado por el legislador en algunos supuestos expropiatorios, atendiendo de modo razonable y no arbitrario a la finalidad que orienta y legitima la privación coactiva de bienes y derechos en tan singulares hipótesis, y solo surge cuando, consumada la operación expropiatoria, se produce algunos de los supuestos determinantes de su nacimiento en los términos ya dichos, y, en otro orden de cosas, el derecho de reversión, aún con raíces en la titularidad dominical objeto de expropiación, no nace con el acuerdo expropiatorio ni con la consumación del procedimiento, ya que se trata de un derecho nuevo y autónomo que se rige por la ley vigente en el momento de su ejercicio, aunque la ley sobre la que se hubiera actuado fuera una norma anterior y diversa.

Tercero.- En el caso que nos ocupa, el actor mantiene como motivo básico de sus pretensiones el de que se cumplen todos los requisitos para que proceda la reversión de la finca de que se trata porque el parque tecnológico estaba programado como un sistema general de dotaciones públicas-cuya afectación a ese fin era la "causa expropiandi" fundamental y exclusiva-, cuyo uso fue alterado posteriormente y de manera ilegal mediante un modificación puntual del PGOM de Vigo para su dedicación a un parque industrial, la mayoría de cuyos espacios fueron después transmitidos a terceros para su explotación privada, con vulneración de la causa de afectación pública para los que habían sido exclusivamente expropiados con fines exclusivamente dotacionales. En la demanda se alega que, después de numerosas vicisitudes y de una inusual



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

tardanza en la tramitación del expediente expropiatorio, se acabó acordando un nuevo convenio entre el Ayuntamiento de Vigo y el Consorcio de la Zona Franca de esa ciudad-ratificado el diciembre de 1997- para promover y llevar a efecto una modificación puntual del PGOM de Vigo encaminada a definir el nuevo proyecto del Parque Tecnológico Central de Intercambio de Mercancías y dedicarlo a polígono industrial de nueva creación, con eliminación de la referencia inicial a su condición de sistema general, que resultó aprobada el 29 de septiembre de 2000. La posible ilegalidad de esos cambios pretende deducirla la parte actora del contenido de algunos informes del arquitecto y de los servicios municipales, que mostrarían sus dudas acerca del método utilizado para introducir esos cambios desde la perspectiva de su inicial consideración de sistema general. De esta manera se considera que, a tenor del art. 40 de la ley 6/98-que ya se dijo que no era aplicable-concurriría la causa de reversión prevista en tal norma, ante el hecho de una alteración del uso inicial previsto para una dotación pública, al no estar justificada la introducción del uso nuevo al que nos hemos referido antes de carácter no dotacional público (Art. 40.2.b)), sino industrial privado. Subsidiariamente, si la reversión no fuera posible "in natura" por haberse llevado a término la realización efectiva del parque industrial, procedería, en su caso una indemnización sustitutoria sobre la base de los cambios que se hubiesen producido en su calificación jurídica y en su nuevo aprovechamiento urbanístico para una nueva valoración (Art. 55 de la LEF), a todo lo cual se oponen las Administraciones demandadas con los correctos argumentos que pasan a exponerse en el siguiente apartado.

Cuarto.- A la demanda le falla sin duda alguna lo más esencial de su pretensión. No es cierto, como precisa la Abogacía del Estado, que la "causa expropiandi" fuese un sistema general de dotaciones públicas. Contrariamente a lo que se sostiene, ya constaba desde el principio que la "causa expropiandi" era el establecimiento de un polígono industrial de nueva creación, denominado Parque Tecnológico, claramente de uso industrial y que en ningún momento ha resultado alterado. Así consta expresamente en la ficha urbanística del ámbito del parque (Documento número uno presentado con la contestación), en la que se clasifica el suelo de que se trata como urbanizable y se lo califica de manera inequívoca como polígono industrial de nueva creación, con una extensión de 925.280 m² y con una iniciativa pública en cuanto al desarrollo del planeamiento para cuya adquisición se preveía expresamente un procedimiento expropiatorio. Es evidente, por otra parte, que los pasos posteriores relacionados con el convenio y con la modificación puntual, lo único que pretendían era, no la alteración de lo que constituía la "causa expropiandi", sino la adecuada concreción-no determinada antes- del aprovechamiento del parque industrial, pero dentro del uso global industrial ya

previsto desde el principio, para adaptarlo a las previsiones del Real Decreto Legislativo 1/92. Ha de resaltarse que en el PGOM de Vigo no se aludía en absoluto a la presunta condición de sistema general del ámbito, lo que si se citaba en un sentido totalmente distinto en su Memoria Justificativa, -sin contenido normativo vinculante- en la que solo se esgrimía como motivo para ello su futura conexión viaria a la ciudad universitaria, lo que consta que ya se ha llevado a cabo de manera efectiva. La explicación racional y coordinada de todo ello se explica muy bien en la mencionada contestación, a la que nos remitimos. Se podría resumir en el hecho de que esa previsión del parque industrial ya se había tenido en cuenta en el Convenio entre el SEPES y el Ayuntamiento de Vigo firmado en febrero de 1991 para la creación en ese lugar de Valladares (Doc. N° 3) de un parque tecnológico industrial. El PGOM de Vigo de 1993 ya concretó ese espacio para la implantación de tal polígono industrial en los términos ya dichos, cuya actuación proyectada en el convenio anterior tenía las características propias de la promoción de suelo industrial por entidades públicas mediante la adquisición de los terrenos, la urbanización de los mismos, y, al final, la enajenación de las parcelas resultantes a los agentes empresariales, tal como se deducía de manera clara del contenido de sus estipulaciones. Como se dijo, el PGOM no hacía alusión alguna en su parte normativa-la única que podría obligar jurídicamente- a la presunta condición de sistema general de equipamientos, lo mismo que sucede en la ficha de actuación ya dicha, en la que, por el contrario, se dice que el destino previsto no era otro que el la implantación de un polígono industrial de nueva creación, que no podía sino considerarse de manera necesaria, en contra de lo que la demanda sostiene, como el único fin y motivo de la "causa expropriandi", para cuyo desarrollo del ámbito ya se preveía el sistema de expropiación, que después acabó llevándose a término. Los pasos posteriores para la regulación de lo relativo a tal parque empresarial se establecieron, sucesivamente, en el Convenio entre el consorcio de la Zona Franca de Vigo (Que sustituyó al SEPES en esas actuaciones) y el Ayuntamiento de Vigo de 21 de octubre de 1994, en el que ya se hace alusión al compromiso de obtener el aprovechamiento urbanístico útil máximo a autorizado, y, más tarde, en el Convenio de 26 de septiembre e de 1996 y en el 2 de diciembre de 1997, en el que, entre otras cosas, ya se preveía la tramitación de una modificación puntual para dar el debido tratamiento actualizado a los terrenos de tal Parque Tecnológico en cuanto a clase de suelo, usos -en el que se incluía el industrial y el de innovación-, comprendiendo este último el de que pudiera corresponder a los locales o edificios destinados principalmente al desarrollo de actividades dirigidas al estudio científico y al desarrollo de nuevas tecnologías. Pero ni en todo ello ni en el posterior desarrollo del expediente expropiatorio se alteró el uso inicialmente previsto en el proyecto. Tal es así que el



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

Decreto 132/96 del Presidente de la Xunta que declaró la urgente ocupación de los terrenos, expresó como uno de los motivos principales de tal finalidad la creación de ese Parque Tecnológico y el impulso del área de servicios e industrial de Vigo, cuyo fin inequívoco figuraba también en un informe del Departamento de Urbanismo del Concello. En la fundamentación jurídica de la contestación se precisa con notable acierto que el fin inicial del proyecto era claramente la creación de un polígono industrial y no el establecimiento de un sistema general sin definición de uso, en contra de la propia y concreta definición del Plan en la ficha de determinar un uso para parque industrial, al que la modificación puntual llevada cabo en el año 2000 se limitó simplemente a adaptar la clasificación del suelo a las nuevas categorías, incluyendo y concretando también dentro del uso industrial el de innovación ya dicho, resaltándose así un especial cuidado y estímulo a la innovación productiva. En el apartado II de tal escrito se insiste con singular perfección en los argumentos de que en la parte normativa del PGOM de 1993 no figuraba la consideración de sistema general, sino la de suelo urbanizable no programado con un uso urbanístico de polígono industrial, sin que la mención a ello en la Memoria del Plan tenga eficacia alguna al respecto porque no tiene carácter normativo, sino meramente explicativo, por lo que, en todo caso, deben prevalecer las determinaciones concretas del Plan, en las que figuraba sin duda alguna lo de dedicación a un polígono industrial, de lo que había que concluir que el polígono industrial de nueva creación que el PGOM de Vigo había pre visto no estaba destinado, como sistema general, a un uso dotacional público, sino a suelo apto para uso industrial, al que acabó siendo dedicado según esas mismas previsiones. Al no haberse, pues, alterado la "causa expropiandi" que había sido tenida en cuenta para haber iniciado y llevado a cabo el expediente expropiatorio de autos, decae necesariamente la causa de reversión invocada, y procede, en consecuencia, rechazar la petición encaminada a la concesión de la misma respecto a la finca de que se trata.

Quinto.- Por lo expuesto, y en los términos ya dichos, se desestima el recurso presentado, siendo preceptiva la imposición de las costas procesales a la parte recurrente, que ya la Sala declara anticipadamente que su cuantía no puede superar, por todos los conceptos, el importe de los novecientos euros para la parte demandada y otros novecientos euros para la parte co-demandada.

Vistos los preceptos citados y demás de pertinente aplicación,

FALLAMOS:

Desestimamos el recurso contencioso-administrativo presentado por [REDACTED] contra la desestimación presunta por silencio administrativo del Consorcio de la Zona Franca de Vigo a la solicitud de reversión terrenos expropiados para la ejecución del Parque Tecnológico de Vigo. Expropte: Ayuntamiento de Vigo. Benef. Consorcio de la Zona Franca de Vigo, condenándose expresamente a la parte apelante al pago de las costas procesales de la manera y en la cuantía expresadas en el último fundamento de derecho de esta resolución judicial.

Notifíquese a las partes haciéndole saber que la misma **no es firme**, y que contra ella, se podrá interponer **recurso de casación** establecido en el art. 86 y ss de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su nueva modificación operada por la L.O. 7/2015, de 21 de julio por la que se modifica la L.O. 6/1985, de 1 de julio, por las personas y entidades a que se refiere el art. 89.1 de la Ley 29/1998, con observancia de los requisitos y dentro del plazo que en él se señala. Para admitir a trámite el recurso, al interponer deberá constituirse en la cuenta de depósito y consignaciones de este Tribunal **(1578-0000-85-7013-17-24)**, el depósito al que se refiere la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 1/2009 de 3 de noviembre (BOE num. 266-de 4/11/09), y, en su momento, devuélvase el expediente administrativo a su procedencia, con certificación de esta resolución.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Concuerta bien y fielmente con su original al que me remito y, para que así conste, extiendo y firmo la presente certificación.

En A CORUÑA, a veintiocho de junio de dos mil dieciocho.

EL/LA LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
INMACULADA PÉREZ ARROJO