

# EL DERECHO DE REVERSIÓN EN LAS EXPROPIACIONES LEGISLATIVAS. EL CASO RUMASA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Por

JUAN MANUEL ALEGRE ÁVILA  
Seminario de Derecho Administrativo  
Universidad de Cantabria

**SUMARIO:** I. LAS EXPROPIACIONES LEGISLATIVAS SINGULARES Y EL DERECHO DE REVERSIÓN. 1. *El objeto de las pretensiones deducidas ante el Tribunal Supremo y su contexto previo.* 2. *Examen de las causas de inadmisibilidad esgrimidas.* A) La condición de los solicitantes de la reversión y la falta de legitimación activa. B) Otras causas de inadmisibilidad.—II. EL ALCANCE DEL DERECHO DE REVERSIÓN Y LA CAUSA EXPROPIANDI.—III. LA ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO. 1. *Objeto de la reversión.* 2. *El alcance de la reversión.* 3. *La causa expropriandi en las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad y su observancia.*—IV. UNA PROPUESTA PARA CARACTERIZAR EL DERECHO DE REVERSIÓN. LA DISTINCIÓN ENTRE CAUSA Y FIN EN LA EXPROPIACIÓN: LA REVERSIÓN COMO FRUSTRACIÓN DEL FIN EXPROPIATORIO.

## I. LAS EXPROPIACIONES LEGISLATIVAS SINGULARES Y EL DERECHO DE REVERSIÓN

La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1992 (1) resuelve en apelación el recurso interpuesto contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid —Sección 2.<sup>a</sup>— con fecha 12 de julio de 1990, en el pleito número 838/85, y en cuya dispositiva se contiene el siguiente texto:

«FALLAMOS: Que estimando, con el alcance que se infiere de los siguientes pronunciamientos, el recurso interpuesto por el Procurador señor Ortiz Cañavete y Puig Mauri en nombre y representación de don José María Ruiz-Mateos y Jiménez y otros contra la desestimación presunta por silencio de la petición de reversión formulada por aquéllos el 17 de julio de 1984 ante el Gobernador Civil de Madrid, debemos anular y anulamos la citada resolución como contraria a Derecho, y debemos declarar y declaramos el derecho de los recurrentes a la reversión de los bienes a que se contrae la presente litis, sin hacer expresa imposición de costas.»

---

(1) Sala 3.<sup>a</sup>, Sección Sexta. Ponente: don José Manuel SANZ BAYÓN. Ref. Arz.: 5841.

El Tribunal Supremo, por el contrario, estimando los recursos de apelación promovidos por el Abogado del Estado y por las representaciones legales de Banco Zaragozano, S. A. y de la Sociedad «Rumasa, S. A.», revoca la Sentencia apelada y, con desestimación de las causas de inadmisibilidad opuestas, confirma «el acto presunto administrativo impugnado, por ser ajustado a Derecho».

La STS 14-VII-1992, revocatoria de la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12-VII-1990, supone la segunda ocasión en que el Tribunal Supremo se ha pronunciado acerca de la improcedencia de dar lugar a la reversión de derechos expropiados al grupo RUMASA, como consecuencia de la enajenación por la Administración del Estado de las correspondientes partes alícuotas del capital social de las sociedades afectadas por la expropiación legislativa operada por Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, posteriormente convertido en Ley 2/1983, de 29 de junio. La primera de estas ocasiones estuvo representada por la STS 30-IX-1991 (2), que revocó la Sentencia apelada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Madrid 26-VI-1990, y en la que se declaró, en términos similares a los de la Sentencia de 14-VII-1992, no haber lugar a la reversión solicitada con motivo de la enajenación de las acciones de la Sociedad «Atlas, Compañía Anónima Española de Seguros y Reaseguros, S. A.», igualmente afectada por la expropiación legislativa de referencia. En ambos supuestos, el objeto de la litis en primera instancia venía dado por las desestimaciones presuntas por silencio administrativo de las solicitudes de reversión formuladas por los interesados ante el Gobernador Civil de Madrid, en aplicación del artículo 67.1 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957 (3).

1. *El objeto de las pretensiones deducidas ante el Tribunal Supremo y su contexto previo*

Las cuestiones jurídicas suscitadas con ocasión de la expropiación legislativa de las acciones de las sociedades integrantes del grupo RUMASA,

---

(2) Sala 3.ª, Sección 6.ª. Ponente: don Pablo GARCÍA MANZANO. Ref. Arz.: 6096.

(3) Por cierto que, dicho sea incidentalmente, en el fallo de la STS 14-VII-1992 se confirma «el acto presunto administrativo impugnado, por ser ajustado a Derecho», es decir, la desestimación presunta por silencio administrativo de la petición de reversión dirigida al Gobernador Civil de Madrid. En puridad, y en consonancia con una buena técnica procesal, la dicción más ajustada, en lugar de la expresión «acto presunto», habría sido la de «desestimación presunta por silencio», dado que la ficción legal del silencio administrativo negativo no constituye propiamente un «acto», entendido este término en el sentido de manifestación, expresa o tácita, de voluntad. Idéntica objeción es predicable de la redacción del fallo de la STS 30-IX-1991, en el que igualmente se habla de «acto presunto por silencio administrativo». Con mayor razón aún es criticable la dicción de la STSJ Madrid 12-VII-1990, revocada en apelación por la STS 14-VII-92, al contener el término «resolución» para referirse a la desestimación presunta por silencio que abrió las puertas del recurso contencioso-administrativo. En todo caso, la terminología «acto presunto», que halló eco en diferentes preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, ha sido formalizado en el epígrafe del artículo 43

y de las que las abordadas en la STS-VII-1992, como antes en la STS 30-IX-1991, no son sino una muestra, significativa verdaderamente, inciden de lleno en el nervio central del derecho expropiatorio y, por ende, en el entramado constitucional de los derechos fundamentales, del de propiedad en concreto, desde la estricta perspectiva de su afección por la acción del legislador. Mas, en todo caso, la contemplación y análisis de los diferentes extremos generados por la puesta en marcha del mecanismo reversional constituyen una excelente piedra de toque para enjuiciar la bondad de las soluciones arbitradas en este peculiar supuesto de expropiación legislativa singular, hasta el punto de erigirse en parámetro decisivo a la hora de configurar la *causa expropriandi* como elemento esencial en la economía del instituto expropiatorio. En todo caso, y para dar idea de la odisea jurídica en que se está convirtiendo el caso RUMASA, baste mencionar las cuatro ocasiones en que ha debido pronunciarse el Tribunal Constitucional como consecuencia de los avatares a que ha dado lugar esta singular expropiación legislativa:

— STC 111/1983, de 2 de diciembre: recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, sobre expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras Sociedades que componen el grupo RUMASA.

— STC 166/1986, de 19 de diciembre: cuestión de inconstitucionalidad sobre los artículos 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, de conversión del anterior Decreto-Ley 2/1983 (planteado de resultados de juicio interdictal tramitado por el Juzgado de Primera Instancia número 18 de Madrid con el número 556/1983).

— STC 67/1988, de 18 de abril: recursos de amparo contra diversos acuerdos del Consejo de Ministros por los que se autorizaba la enajenación o adjudicación directa del capital social de distintas sociedades sujetas a la expropiación legislativa, así como contra las Sentencias del Tribunal Supremo confirmatorias de aquéllos.

— STC 6/1991, de 15 de enero: cuestión de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la citada Ley 7/1983, suscitada por la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Madrid con ocasión del recurso de apelación tramitado con el número 52/1987, interpuesto frente a la Sentencia de 23 de diciembre de 1986 del Juzgado de Primera Instancia número 18 de Madrid, que había desestimado (luego de la antes mencionada STC 67/1988, de 18 de abril) la demanda interdictal tramitada en el juicio número 556/1983, también mencionado con anterioridad.

Cuatro pronunciamientos, pues, del máximo interprete de la Constitución, vertidos en el seno de tres diferentes procedimientos constitucionales (un recurso de inconstitucionalidad, dos cuestiones de inconstitucionalidad, un recurso de amparo), con el añadido de que en tres ocasiones (STC 111/1983, 166/1986 y 6/1991) la decisión del Tribunal no

---

de la recentísima Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, consagrando así una denominación que ya venía siendo utilizada por la doctrina y la jurisprudencia.

fue adoptada por unanimidad, habiéndose registrado cualificadas disidencias, formuladas desde ópticas distintas en cada caso, en atención al objeto en que se concretaba la duda de constitucionalidad (6 magistrados discrepantes en la STC 111/1983 y 2 en las STC 166/1986 y 6/1991). En suma, un variado elenco de problemas de hondo calado constitucional, y un conjunto, vivo y rico, de doctrina constitucional, a algunos de cuyos contenidos habremos de aludir al hilo del comentario a las SSTS 30-IX-1991 y 14-VII-1992.

## 2. Examen de las causas de inadmisibilidad esgrimidas

El objeto de las pretensiones deducidas en la apelación resuelta por la STS 14-VII-1992 estriba, como dijimos, en la procedencia de la reversión de las partes alícuotas del capital social de las sociedades enajenadas en favor de los titulares que habían sido privados de aquéllas como consecuencia de la expropiación legislativa operada por Decreto-Ley 2/1983, convertido luego en Ley 7/1983. En concreto, de las acciones del Banco de Toledo, S. A., adjudicadas, en virtud de la previsión del artículo 5.2 de la Ley 7/1983, a la entidad Banco Zaragozano, S. A., compareciente ante el Tribunal Supremo en calidad de apelante, calidad de la que igualmente participa, amén del Abogado del Estado en la representación que le es propia, la entidad Rumasa, S. A., cuyas acciones fueron en su momento expropiadas y luego enajenadas previos Acuerdos del Consejo de Ministros de 20 y 27 de junio de 1984, autorizatorios de la adjudicación directa del Banco Atlántico, S. A. (asimismo, incluido en los Anexos del Decreto-Ley y de la Ley expropiatorios). Los citados acuerdos del Consejo de Ministros fueron confirmados por las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala 3.ª) de 17 de julio de 1984 y 28 de enero de 1985, así como por las Sentencias dictadas por la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1985, 30 de abril y 10 de junio de 1986, antecedentes de la STC 67/1988, antes citada, resolutoria de los recursos de amparo formulados frente a los indicados Acuerdos del Consejo de Ministros y sentencias confirmatorias de aquéllos (4).

Análisis, por consiguiente, de la pertinencia de acceder a la solicitud de reversión de las acciones enajenadas/adjudicadas directamente, desde la perspectiva de la configuración de la *causa expropiandi* en cuanto clave de bóveda del mecanismo expropiatorio. Análisis que, forzosamente, conduce al Tribunal Supremo (en ésta como en la anterior STS 30-XI-1991) a enmarcar la referida *causa expropiandi* en la teleología institucional del principio del artículo 33 de la Constitución, al hilo de las consideraciones vertidas por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 67/1988, de 18 de abril, que, según se recordará, venía propiciada por la demanda de ampa-

---

(4) En el proceso resuelto en apelación por la STS 30-IX-1991 la litis traía causa de la enajenación/adjudicación directa de la Sociedad «Atlas, Concesionaria Española de Seguros y Reaseguros, S. A.», que, junto con la Administración del Estado y la sociedad «Rumasa, S. A.», compareció ante el TS en calidad de apelante.

ro entablada de resultas (y con fundamento en el art. 14 de la Constitución) de la enajenación de las acciones representativas de diversas sociedades integrantes del grupo RUMASA (obviamente, adquiridas por la Administración del Estado como consecuencia de la expropiación legislativa efectuada por Decreto-Ley 2/1983 —luego, Ley 7/1983—). En todo caso, y con anterioridad al enjuiciamiento de la corrección de la denegación de la solicitud de reversión, objeto específico de la litis —en su modalidad de desestimación presunta por silencio, configuradora de la ficción que abre las puertas del contencioso-administrativo—, el Tribunal Supremo habrá de abordar, con carácter previo, dada la virtualidad del óbice procesal obstativo al enjuiciamiento de fondo de las pretensiones deducidas en primera instancia, la viabilidad de las causas de inadmisibilidad opuestas por los demandantes en la instancia y apelantes ante el Tribunal Supremo, circunstancia que nos conduce a exponer las razones determinantes de la no acogida de aquéllas y, en consecuencia, la procedencia del análisis sustantivo de la concurrencia del supuesto legitimador del ejercicio del derecho de reversión.

Pues bien, comencemos por enumerar dichas causas.

Así, en el primero de los Fundamentos de Derecho de la STS 14-VII-1992 se recogen cuatro causas de inadmisibilidad alegadas en la instancia, si bien únicamente dos de ellas son reproducidas en la apelación por uno de los apelantes. Estas cuatro causas son las siguientes: discordancia ante la jurisdicción; cosa juzgada; falta de legitimación activa —naturalmente, de los recurrentes en primera instancia—; y, finalmente, falta de agotamiento de la vía administrativa. En la medida en que la STSJ de Madrid 12-VII-1990, recurrida en apelación, no acogió ninguna de las indicadas causas de inadmisibilidad, y habida cuenta que en la apelación únicamente dos de aquéllas (la falta de legitimación activa y el no agotamiento de la vía administrativa previa) fueron hechas valer por uno de los apelantes (concretamente, la entidad Rumasa, S. A.), el Tribunal Supremo aborda, en esta Sentencia de 14 de junio de 1992, la referidas a las que entiende subsistentes en la apelación, «sin perjuicio, claro está, de ratificar las consideraciones expuestas en la sentencia apelada respecto de los dos primeros motivos» (esto es, las causas de inadmisibilidad no alegadas en la apelación). En todo caso, habremos de examinar igualmente las razones esgrimidas por la STS 30-IX-1991 para no acoger ninguna de las cuatro indicadas causas de inadmisibilidad, dada la simetría que el proceso resuelto por aquélla presenta respecto del abordado en la STS 14-VII-1992, que no hace sido reiterar la doctrina contenida en dicha sentencia.

- A) La condición de los solicitantes de la reversión y la falta de legitimación activa

De las dos causas de inadmisibilidad examinadas en la STS 14-VII-1992, en el primero de sus Fundamentos de Derecho se analiza la denunciada *falta de legitimación activa* de los demandantes en el recurso resuelto.

to por la STSJ de Madrid 12-VII-1990, revocada en apelación por la citada STS 14-VII-1992. Causa de inadmisibilidad que es, asimismo, enjuiciada, dada la similitud de planteamiento, en el Fundamento de Derecho Quinto de la STS 30-IX-1991, del cual aquél no es sino mera reproducción, supuesto el trasfondo común subyacente a ambos pronunciamientos jurisdiccionales.

— La alegación de la referida causa de inadmisibilidad, y la consiguiente respuesta ofrecida por el Tribunal Supremo, constituye una ilustradora piedra de toque acerca de los entresijos por que discurre la laberíntica odisea del caso RUMASA. En efecto, se recordará que una de las entidades apelantes era la persona jurídica «Rumasa, S. A.», sociedad cabecera del grupo RUMASA, y cuyas acciones fueron en su momento expropiadas, a tenor de la relación contenida en el Anexo del Decreto-Ley 2/1983, luego reproducido en el de la Ley de conversión 2/1983. Pues bien, los recurrentes en la instancia, y apelados ante el Tribunal Supremo, eran accionistas del Banco de Toledo, S. A., cuyas acciones, al ser enajenadas directamente en favor del Banco Zaragozano, S. A. (otro de los apelantes en el recurso resuelto por la comentada STS 14-VII-1992), suscitan la petición de reversión a que se contrae la presente litis. Con anterioridad a la expropiación legislativa, los accionistas de la entidad «Rumasa, S. A.» eran socios del citado Banco de Toledo, S. A., es decir, eran los titulares de los títulos, valores o acciones de este último, de donde dimanaba el fundamento jurídico de su pretensión de reversión, su condición de demandantes-reversionistas.

Supuesto lo anterior, la invocada falta de legitimación activa se endezeza a mostrar que los demandantes en primera instancia, y apelados ante el Tribunal Supremo, no se hallan investidos de la formal condición de titulares del derecho reversional, titulares que no son otros, a tenor de lo dispuesto en los artículos 54 de la Ley Expropiatoria de 1954 y 64.2 de su Reglamento de 1957, sino los de los bienes o derechos expropiados o sus causahabientes, esto es, aquéllos de quienes es predicable la condición procedimental de expropiados, condición que tienen atribuida, según el artículo 3.1 del Reglamento expropiatorio, el «propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación». Pues bien, siendo esto así, argumentan los Fundamentos de Derecho Primero de la STS 14-VII-1992 y Quinto de la STS 30-IX-1991, no cabe en modo alguno negar a los demandantes (luego, apelados) la condición de titulares de derechos de reversión, dada su titularidad de derechos (títulos-valores o acciones) o, al menos, apostillan aquéllos, de intereses económicos en el Banco de Toledo, S. A. (cuyas acciones, repetimos, motivan la petición de reversión al ser enajenadas/adjudicadas directamente) y que estaban en poder de los socios de la entidad jurídica «Rumasa, S. A.».

La descrita situación refleja la peculiar estructura económico financiera del grupo o *holding* RUMASA, caracterizada por el entrecruzamiento de relaciones de diversa índole entre las distintas sociedades o entidades

que constituían aquél. En esta tesis, dice el Tribunal Supremo en su Sentencia de 14-VII-1992 (en la línea de la STS 30-IX-1991, en la cual el cuestionamiento de la legitimación activa derivaba del hecho de que los demandantes en el proceso resuelto en apelación por aquélla eran accionistas de la sociedad cabecera del grupo, «Rumasa, S. A.» —otra de las sociedades cuyas acciones fueron expropiadas en su momento—, que, a su vez, ostentaba la titularidad de una determinada porción del capital social de la entidad «Atlas. Compañía Anónima Española de Seguros y Reaseguros, S. A.», que al ser enajenada provocó la petición de reversión y consiguiente recurso contencioso-administrativo), en esta tesis, decía, entiende el Tribunal Supremo que «deferir el ejercicio del derecho de reversión, en este concreto caso, a la persona jurídica "Rumasa, S. A." y no a sus socios-accionistas, sería, como dice con acierto la sentencia recurrida, hacer prevalecer, por un prurito formalista, la ficción jurídica sobre la innegable realidad, olvidando que dicha sociedad por la íntegra transmisión coactiva de su capital social a la Administración del Estado (art. 2.º del Real Decreto-Ley 2/1983 y precepto homónimo de la Ley 7/1983) viene confundida en la actualidad con la Administración estatal a la que pertenece o en la que se inserta, y de otro lado que como advirtió el Consejo de Estado en el dictamen de su Comisión Permanente de fecha 3 de marzo de 1983 (núm. 45.084), el objeto de la expropiación no fueron las Sociedades, dado que no cabe expropiación de personas jurídicas, sino las acciones o partes alícuotas de su capital social, de tal suerte que ha de rechazarse la alegada inadmisibilidad de falta de legitimación, como hiciera la sentencia apelada».

Si, en consecuencia, como resultaba indubitado, los peticionarios de la reversión ostentaron en su momento la titularidad de las acciones del Banco de Toledo, S. A., acciones expropiadas legislativamente y luego enajenadas, esto es, si a los mismos era atribuible la condición formal de socios de dicha entidad (arts. 39.1.º y 162.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Sociedades Anónimas, de 17 de julio de 1951, vigente en la fecha de expropiación), es claro que igualmente ostentan la condición de titulares del derecho de reversión, definido, como antes señalábamos, en atención a la titularidad de los derechos económicos sujetos a la privación expropiatoria. Que aquellos derechos económicos se inserten jurídicamente en el mecanismo societario (es decir, que constituyan partes alícuotas del capital social de una entidad personificada, cual una sociedad anónima), es indiferente desde el punto de vista formal de la condición de titular del derecho reversional, predicado de la titularidad de derechos económicos —títulos valor o acciones— y no de la persona jurídica que aglutina, en su expresión formalizada de capital social, el conjunto de aquellos derechos. Como argumento que refuerza su razonamiento, el Tribunal Supremo acude al criterio del mencionado Dictamen del Consejo de Estado, de 3 de marzo de 1983, en el cual, a propósito del epígrafe que rotulaba la denominación del Decreto-Ley expropiatorio 2/1983, puede leerse que «la expresión "sociedades expropiadas", que se utiliza en el artículo 5.1 no es correcta, ya que una sociedad mercantil, como persona

jurídica, no puede ser objeto de expropiación; lo que se expropián, en este caso, son las acciones» (5).

Como corolario del aserto anterior es factible concluir afirmando que la expropiación legislativa de las acciones de las entidades que componían el grupo RUMASA, en modo alguno extinguió la personalidad jurídica (mercantil, en cuanto sociedades anónimas) de las citadas entidades, subsistentes como tales, aun después de consumada aquélla, no obstante la privación de los derechos económicos subyacentes, esto es, las diferentes titularidades de las acciones o partes alícuotas del capital social de las sociedades que integraban RUMASA.

— Íntimamente relacionada con la alegada falta de legitimación activa, se halla la siguiente cuestión que aborda el Fundamento de Derecho Primero de la STS 14-VII-1992 (el Sexto de la STS 30-IX-1991), referida a la *condición de los solicitantes de la reversión*. El citado Fundamento se ciñe al examen de la consideración de óbice procesal de la no concurrencia en la petición de reversión de todos los titulares de las acciones expropiadas y luego enajenadas, esto es, de lo que la Sentencia llama «cotitularidad de derechos expropiados».

El análisis de esta eventual causa obstativa al enjuiciamiento de fondo de las pretensiones esgrimidas estriba en determinar si, dada la estructura societaria del Banco de Toledo, S. A., era preciso, para ejercitar válidamente el derecho reversional, que todos los titulares de acciones en aquél suscribieran la oportuna petición o, por el contrario, si ejercitado el mismo por algunos de los accionistas desapoderados por la expropiación legislativa es procedente el pronunciamiento (primero administrativo y luego jurisdiccional) sobre la viabilidad de la reversión solicitada. Esta última es la tesis asumida por el Tribunal Supremo, para quien «en tanto no conste la oposición o discrepancia de determinados comuneros o cotitulares del bien o derecho de reversión es suficiente para resolver sobre su procedencia y, en su caso, dar lugar al mismo, pues la acción de recuperación del objeto expropiado comporta beneficio para la comunidad». A estos efectos, el Tribunal invoca expresamente la doctrina de la STS 16-XI-1978 (6), cuyo tercer Considerando, referido a un supuesto de comunidad hereditaria, interesa reproducir:

«Que en segundo lugar, y con invocación del artículo 82, ap. b), en relación con los artículos 28 y siguientes de la Ley Jurisdiccional, se alega por el Abogado del Estado la falta de legitimación activa de los demandantes don Antonio M. V. y don Manuel T. R. por no haber acreditado la condición de herederos de los propietarios expropiados; causa de inadmisibilidad que tampoco es posible estimar

---

(5) Expediente relativo al Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, de expropiación de los Bancos y otras Sociedades que componen el grupo RUMASA a los efectos de su tramitación como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, *Recopilación de Doctrina Legal*, 1983, pág. 299.

(6) Sala 5.ª Ref. Arz. 3699.

por tan obvias razones como son: A) Que conforme a la jurisprudencia reiterada, de la Sala 1.<sup>a</sup> de este Alto Tribunal —SS de 17 de abril de 1953 y 5 de febrero y 14 y 31 de mayo de 1975, entre otras— no constando se haya practicado la partición de la herencia, y existiendo, por tanto, una comunidad hereditaria, los actores, don Antonio M. V. y don Manuel T. R., pueden actuar, como lo hacen, en su propio derecho y en beneficio de la comunidad hereditaria que integran: el primero con sus hermanos don Agustín y don Emilio M. V., y el segundo con sus hermanos don José, doña Dolores, doña Celsa, don Julio y don Antonio T. R., ya que mediante las certificaciones del Registro Civil se acreditó que son hijos de los propietarios de la finca; y B) Que es, asimismo, doctrina reiterada de las Salas de lo Contencioso-Administrativo, consignada, entre otras, en las Sentencias mencionadas en los «Vistos» (las de 30 de junio de 1961, 19 de mayo de 1967, 26 de junio y 24 de octubre de 1974) que cuando se ha reconocido personalidad en vía administrativa, no puede ser negada en la jurisdiccional.»

En todo caso, y con independencia del no recurso expreso en la STS 14-VII-1992, como antes en la STS 30-IX-1991, al argumento expuesto en la letra B) del Considerando antes transcrito de la STS de 16-XI-1978, es decir, la falta de legitimación en vía administrativa de la denunciada en vía jurisdiccional carencia de legitimación activa, como expediente para rechazar la citada causa de inadmisibilidad (argumento, en efecto, de fácil y simple utilización, pues difícilmente puede ser esgrimida en vía administrativa la ausencia de personalidad cuando no ha habido resolución expresa, dado que la petición de reversión fue desestimada presuntamente por silencio), con independencia de esta cuestión, insisto, no parece excesivamente correcta la traída a colación de la doctrina contenida en la STS 16-XI-1978 a fin de no dar acogida a la expresada falta de legitimación activa con el concreto alcance de que queda hecho mención.

Y ello porque, en el supuesto considerado, difícilmente puede hablarse de una comunidad de bienes (como en el caso de la citada STS 16-XI-1978), que, hipotéticamente, requiriera el concurso de todos los comuneros o partícipes en aquélla para poder ejercitar válidamente el derecho reversional, dada la existencia de una sociedad anónima, cuyo capital se halla distribuido en acciones (los títulos-valores o partes alícuotas de aquél), de suerte que a este modelo organizativo y, consiguientemente, a los derechos económicos al mismo subyacentes, resulta de todo punto ajeno la idea de comunidad. Siendo esto así, en modo alguno cabría esperar la presencia de todos los accionistas para entender válidamente ejercida la pretensión de recuperación de las acciones expropiadas y luego enajenadas, de modo que, en último término, y de acuerdo con lo expuesto, ejercitado el derecho reversional sólo por algunos de los socios de la entidad objeto de la expropiación legislativa, la eventual declaración

de procedencia de la reversión únicamente beneficiaría a aquéllos (y no, como implícitamente parece querer el Tribunal Supremo, a todos los accionistas expropiados), pues sólo ellos han puesto en marcha el mecanismo (la petición reversional) que conduce a la recuperación de los derechos (las acciones o partes alícuotas del capital social de una sociedad anónima) expropiados y ulteriormente enajenados.

**B) Otras causas de inadmisibilidad**

— En primer lugar, y dada la identidad de las pretensiones esgrimidas en los procesos resueltos por las SSTs 30-IX-1991 y 14-VII-1992, es de hacer mención de la aducida en el Fundamento de Derecho Segundo de la primera de las sentencias citadas, atinente a *la discordancia entre el contenido de la solicitud formulada en vía administrativa y el «petitum» de las pretensiones jurisdiccionales*. En este sentido, afirma el Tribunal Supremo que, aun cuando, y en consonancia con los artículos 41 y 42 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, sean de considerar las pretensiones relativas a la petición de reversión, así como, con carácter subsidiario, a la declaración de procedencia de la expropiación del derecho de reversión, con el pertinente reconocimiento de la indemnización expropiatoria procedente, marginando, en consecuencia, las indebidamente formuladas como pretensiones sobre la interpretación que al ejercicio del derecho de reversión consagrado en la Ley 7/1983 quepa efectuar, ello, no obstante la evidente imposibilidad de calificar como pretensiones procesales las alegadas en segundo lugar, no puede conducir a un pronunciamiento de inadmisibilidad obstativo de entrar en el enjuiciamiento de fondo, pues, a lo sumo, dicha circunstancia habría de conducir a una decisión de inadmisibilidad parcial, insuficiente, por otro lado, para impedir por esta sola razón el examen de las verdaderas pretensiones procesales (las aludidas en primer lugar) hechas valer en el proceso. En consecuencia, la STS 30-IX-1991 rechaza esta primera causa de inadmisibilidad aducida.

— En segundo lugar, y aun cuando no haya sido considerada en la STS 14-VII-1992, en el Fundamento de Derecho Tercero de la STS 30-IX-1991 es analizada la eventual concurrencia de *la excepción de cosa juzgada* (art. 82.d) de la Ley Jurisdiccional), excepción cuya acogida impediría el análisis de fondo de las pretensiones deducidas. La alegación de la referida excepción, en el proceso resuelto, repito, por la STS 30-IX-1991, traía causa de la existencia de tres sentencias del Tribunal Supremo en las que el Alto Tribunal había desestimado las pretensiones de los demandantes (recurrentes, igualmente, en el proceso resuelto en apelación por la STS 30-IX-1991), pretensiones formalizadas al amparo del cauce procesal regulado en la Sección Segunda de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. En concreto, estas tres Sentencias son las arriba mencionadas de 17-VII-1984 y de 28-I-1985 (dos), desestimatorias de la pretensión de los demandantes de que fuera declarada la vulneración del artículo 14 de la

Constitución, en relación con el 33 del Texto Fundamental, como consecuencia de la enajenación/adjudicación directa de las acciones de diversas sociedades afectadas por la expropiación legislativa que nos ocupa. Igualmente, y como también nos consta, las referidas Sentencias, confirmatorias de los Acuerdos del Consejo de Ministros autorizatorios de la enajenación, así como las sentencias de la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo, que ratificaron la doctrina contenida en aquéllas, dieron lugar a los procesos de amparo resueltos por la STC 67/1988, de 18 de abril, asimismo citada más arriba.

Pues bien, la razón determinante de la no acogida en la STS de 30-IX-1991 de la alegada excepción de cosa juzgada estriba en la particular índole de los procesos resueltos por las citadas STS 17-VII-1984 y 28-I-1985, procesos, no se olvide, tramitados de conformidad con el específico cauce instaurado en la Ley 62/1978, y cuya finalidad, según reiterada jurisprudencia, se constriñe exclusivamente al conocimiento de las pretensiones ejercitadas en materia de protección de los derechos fundamentales de la persona (aquellos, precisamente, que pueden ser amparados mediante los cauces procesales de la Ley 26-XII-1978), marginando, en consecuencia, el enjuiciamiento de cualesquiera cuestiones relacionadas con aspectos de «estricta legalidad ordinaria», según la terminología consagrada. Siendo así, dice el Tribunal Supremo que, en el acto administrativo objeto de impugnación en el recurso resuelto por la STS 17-VII-1984, «no se hace referencia alguna al reconocimiento ni a la privación del derecho de reversión que puedan ejercitar los accionistas expropiados» (expresión literal de la referida Sentencia de 1984), y que «la pretensión de nulidad de acuerdos del Consejo de Ministros autorizatorios de la enajenación directa de las acciones representativas del capital social de diversas empresas del grupo RUMASA ni guarda relación con el objeto del actual litigio, ni su examen fue realizado en dichas sentencias (las dos de 1985), recaídas en el ámbito del proceso especial de la Ley 62/1978 antes referido, pues se limitaron ambas a excluir el examen y decisión sobre el fondo del asunto por entender que se debatían cuestiones de legalidad ordinaria», siendo esto así, decía, al no concurrir las identidades preconizadas en el artículo 1.252 del Código Civil para estimar producida la cosa juzgada, en cuanto excepción obstativa del enjuiciamiento de fondo, procede desestimar la alegada excepción (7).

— En el Fundamento 4 de la STS 30-IX-1991 (igualmente sin paralelo en la STS 14-VII-1992), y en cuanto óbice procesal impeditivo del enjuiciamiento de las pretensiones deducidas en la instancia y reproducidas en la apelación, se examina la alegada concurrencia por el Abogado del Estado de la excepción tipificada en el artículo 82.c), en relación con el 40.a), de la Ley Jurisdiccional de 1956, esto es, la denunciada *impugna-*

---

(7) En general, acerca de las diferentes cuestiones a que puede dar lugar la coexistencia del proceso especial de la Ley 62/1978 y del contencioso-administrativo ordinario, me remito, por todos, al excelente trabajo de José Antonio RAZQUÍN LIZÁRRAGA, *Agotamiento de la vía judicial previa y coexistencia del proceso especial de la Ley 62/1978 y el contencioso-administrativo ordinario*, «REDA» núm. 67, 1990, págs. 423 y ss.

*ción de un acto confirmatorio de acuerdo consentido* por no haber sido recurrido en tiempo y forma. Esta es, según se desprende de la literalidad de la sentencia, la apoyatura ofrecida por el apelante para fundamentar la indicada causa de inadmisibilidad: siendo así, viene a decirse, que la solicitud de reversión dirigida por los recurrentes en la instancia y apelados ante el Tribunal Supremo, y que fue desestimada por el Consejo de Ministros, que previamente había autorizado la enajenación/adjudicación directa de las acciones cuya reversión se pedía, no fue seguida de la oportuna impugnación contencioso-administrativa ordinaria, luego de que las SSTS 17-VII-1984 y 28-I-1985, antes mencionadas, desestimaran las pretensiones esgrimidas según el cauce procesal de la Ley 62/1978, la ulterior desestimación presunta por silencio por parte del Gobernador Civil de Madrid de la petición de reversión de las acciones de la entidad «ATLAS. Compañía Anónima Española de Seguros y Reaseguros, S. A.», a que se contrae el pleito resuelto por la STS 30-IX-1991, y que constituye el objeto del proceso resuelto en la instancia por la SSTJ de Madrid 12-VII-1990 y en apelación por la indicada STS 30-IX-1991, la referida desestimación presunta, repito, no tiene otra virtualidad sino la de mera confirmación (presunta, en todo caso) del anterior acuerdo del Consejo de Ministros denegador de la solicitud de reversión de las acciones del Banco Atlántico, S. A., enajenadas en su momento, así como de las acciones adjudicadas directamente del grupo hotelero y del grupo de Bancos del *holding* RUMASA, a que se contraían las anteriormente citadas STS 17-VII-1984 y 28-I-1985 (recaídas, no se olvide, en el proceso especial de la Ley 62/1978), por todo lo cual la falta de impugnación de la solicitud de reversión de las acciones referidas en último lugar, permite sostener la procedencia de acoger la indicada causa de inadmisibilidad del artículo 82.c), en relación con el 40.a), de la Ley Jurisdiccional.

En esta tesitura, el Tribunal Supremo rechaza la que entiende «formulación más artificiosa» de la excepción de acto confirmatorio de acuerdo anterior consentido, en cuanto causa de inadmisibilidad, con la siguiente argumentación: «Basta aducir para rechazar dicho alegato que no cabe predicar la relación de identidad entre aquel acto del Gobierno referido al plano abstracto de que la expropiación legislativa operada por el mencionado Real Decreto-Ley 2/1983 no había desapoderado a los expropiados del derecho de reversión, y el ahora cuestionado, emanado no sólo de diverso órgano administrativo, sino producido, siquiera sea de modo presunto, en relación con una concreta declaración de procedencia de la reversión en el concreto supuesto de la enajenación de acciones de la sociedad «Atlas, S. A.», autorizada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 1984, que tiene su cobertura en el artículo 67 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa».

La contundencia del alegato del Tribunal Supremo no nos exime, empero, de apostillar argumentación tan, en apariencia, sólida y sin fisuras. En efecto, parece incontestable que los interesados dirigieron en su momento su solicitud de reversión al Consejo de Ministros, cuya resolución se enderezó justamente a la desestimación de la referida solici-

tud. En este sentido, no creo resulte desmesurado afirmar que atribuir, como hace el Tribunal Supremo, aun en el plano abstracto en que se desenvuelve la decisión de aquél, virtualidad denegatoria de la petición de reversión a la mencionada decisión del Consejo de Ministros, es congruente con la finalidad que subyace a la aplicación del artículo 5.2 de la Ley 7/1983 (la autorización de la enajenación/adjudicación directa), resultando, en cambio, artificiosa la ausencia de identidad entre la actuación del Consejo de Ministros y la posterior desestimación presunta del Gobernador Civil, como postula el Alto Tribunal, de suerte que, en puridad, no habría inconveniente alguno en calificar, sin incurrir en exceso rigurosamente formalista, de consentida a la decisión inicial del Consejo de Ministros y, en consecuencia, de confirmatoria de aquélla a la desestimación presunta por silencio de la solicitud de reversión por parte del Gobernador Civil de Madrid, toda vez que, frustrada, como antes vimos, la vía del proceso especial de la Ley 62/1978 (STS 17-VII-1984 y las dos STS 28-I-1985), y abierta, por tanto, la del contencioso-administrativo ordinario, la no impugnación por el cauce normal de la Ley Jurisdiccional de 1956 de la decisión denegatoria de la petición de reversión efectuada por el Consejo de Ministros, conduciría a postular la inadmisibilidad del recurso frente a la desestimación presunta ulterior del Gobierno Civil *ex* artículo 82.c), en relación con el 40.a), de la Ley Jurisdiccional. En todo caso, es de advertir que la argumentación propuesta como réplica a las tesis del Tribunal Supremo no enervaría la viabilidad del recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación de la solicitud de reversión, dado que, de acuerdo con la mejor doctrina, la ficción del silencio negativo (esto es, en el caso presente, la desestimación presunta por silencio de la petición de reversión dirigida al Gobernador Civil) no es suficiente para rellenar el tipo de acto confirmatorio a que se refiere el artículo 40.a) de la Ley Jurisdiccional y, en consecuencia, no es argumento bastante para, desde esta consideración, postular la virtualidad de la causa de inadmisibilidad encuadrada en el artículo 82.c) de la Ley Jurisdiccional (8).

Por otro lado, apelar, como hace el Tribunal Supremo, a fin de desvirtuar la relación de identidad entre la decisión del Consejo de Ministros y la desestimación presunta por silencio del Gobernador Civil, y, por ende, para rechazar la causa de inadmisibilidad, a que son imputables, respectivamente, aquellas decisión y desestimación presunta a órganos diferentes, no deja de recordar, en cierto modo, la tesis del Tribunal Supremo (9) según la cual el Consejo de Ministros es incompetente para resolver las peticiones de reversión que le sean dirigidas, puesto que el artículo 67 del Reglamento de Expropiación Forzosa de 1957 atribuye la referida competencia al Gobernador Civil, con la consecuencia, nada menos, de predicar

(8) En este sentido, por todos, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA/Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 5.ª ed., Civitas, Madrid, 1990, pág. 580.

(9) Expresada, por ejemplo, en la Sentencia de 16-XI-1978, Sala 5.ª Ponente: don Víctor SERVÁN MUR. Ref. Arz.: 3699.

la nulidad absoluta por carecer manifiestamente de competencia (art. 47.1.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958) de las resoluciones emanadas del Consejo de Ministros en materia de reversión. Solución drástica e incorrecta, por cuanto viene entendiéndose que la convalidación por el superior jerárquico de los actos viciados de incompetencia (jerárquica, obviamente), a que se refiere el artículo 51.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, determina que el vicio que puede ser anudado a dicha incompetencia jerárquica es el vicio de anulabilidad y no el de nulidad radical, absoluta o de pleno derecho del artículo 47.1.a) de la Ley de Procedimiento, razón por la cual procede la subsanación del meritado vicio, circunstancia que, a mayor abundamiento, revela la inconsistencia de postular la invalidez por causa de nulidad absoluta cuando el acto emana, nada más y nada menos, que del órgano supremo de la Administración de Estado, el Consejo de Ministros, aun cuando la competencia venga, en principio, atribuida a un órgano inferior (el Gobernador Civil *ex* art. 67 del Reglamento de Expropiación Forzosa de 1957, máxime en una expropiación de características tan peculiares como la que afectó al grupo RUMASA (10).

Sea como fuere, parece claro que tanto por razones de favorecimiento del enjuiciamiento de las pretensiones de fondo, derivadas, a su vez, del derecho de acceder a la tutela judicial efectiva, como por la singularidad de cada uno de los supuestos en que se concreta la solicitud de reversión, no obstante el origen común, cifrado, como es evidente, en la expropiación legislativa de las acciones de las sociedades integrantes del grupo RUMASA, es perfectamente asumible la decisión del Tribunal Supremo y, en consecuencia, el rechazo de la causa de inadmisibilidad propuesta por el Abogado del Estado.

— Finalmente, es de hacer mención de la alegada *falta de agotamiento de la vía administrativa previa*, a la que se alude en la última parte del Fundamento de Derecho Primero de la STS 14-VII-1992 (y Séptimo de la STS 30-IX-1991), para cerrar el examen de las causas de inadmisibilidad esgrimidas. Falta de agotamiento que, según los denunciantes, derivaba de la no interposición del pertinente recurso de alzada frente a la desestimación presunta por silencio administrativo de la petición de reversión formulada ante el Gobernador Civil, tal y como prescribe el artículo 67.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa. La argumentación del Tribunal Supremo para no acoger la citada causa de inadmisibilidad puede resumirse del modo siguiente. El Reglamento expropiatorio, cuyo artículo 67.3 prevé dicho recurso de alzada frente a las resoluciones reversionales de los Gobernadores Civiles, únicamente contempla las expropiaciones «comunes» o «administrativas», esto es, aquéllas en que el sujeto expropiante es la Administración Pública, mas no las expropiaciones legislativas, en las

(10) En relación con la convalidación de los actos viciados de incompetencia jerárquica, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA/Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, pág. 599; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, 4.ª ed., con la colaboración de Pedro GONZÁLEZ SALINAS, Civitas, Madrid, 1991, págs. 409-410.

cuales el efecto expropiatorio es consecuencia de una decisión dotada de fuerza de ley. Amén de esto, en el presente caso la exigencia de la interposición de la alzada carece de base institucional, pues, con independencia de la dificultad de determinar el Ministro competente por razón de la materia para entender del recurso de alzada, en el concreto supuesto la Administración del Estado no actúa como sujeto expropiante de un procedimiento expropiatorio administrativo, sino como beneficiaria de una expropiación decretada legislativamente, de donde resulta desvirtuada, dice el Tribunal Supremo, la esencia de la alzada, que estriba en la fiscalización por el superior jerárquico de lo actuado por el inferior.

Siendo esto así, y a efectos de conocer la voluntad de la Administración en relación con la solicitud de reversión (mejor, la voluntad no declarada de aquélla, dada la desestimación por silencio de la petición formulada), es suficiente con la intervención (siquiera sea presunta) del Gobernador Civil de Madrid, como requisito válido para abrir las puertas del contencioso-administrativo, cuyo acceso, por otro lado, y tanto por razones de economía procesal (la más que presumible voluntad contraria expresada en la resolución de la alzada de acceder a la reversión solicitada), como, podríamos añadir, por exigencias de un pronto acceso a la jurisdicción, no debe obstaculizarse de modo indebidamente dilatorio.

Ningún reparo que oponer a la solución alcanzada por el Tribunal Supremo. Únicamente puede resultar pertinente llamar la atención acerca de la extrañeza que produce el que se asuma acriticamente la competencia del Gobernador Civil para resolver las solicitudes de reversión en un supuesto tan peculiar como el relativo a la expropiación legislativa del grupo RUMASA. Aun cuando la indicada peculiaridad no empece para entender aplicable supletoriamente (y ya veremos la trascendencia que va a revestir esta supletoriedad, al menos en cuanto a la aplicación de principios generales) el conjunto normativo integrado por la Ley de Expropiación de 1954 y su Reglamento de 1957, la propia lógica del mecanismo expropiatorio puesto en marcha (el Decreto-Ley 2/1983, luego convertido en Ley 2/1983) debiera, quizá, haber conducido a los interesados a entablar su petición de reversión cerca del órgano político-administrativo que, no sólo es el autor originario de la decisión expropiatoria, sino el referente necesario de todos los avatares que rodearon a aquélla, el Consejo de Ministros. En cualquier caso, y de modo correcto, aquella misma peculiaridad es la que lleva al Tribunal Supremo a no exigir la previa interposición del recurso de alzada para acceder a la vía jurisdiccional, habida cuenta, además, el carácter superfluo y dilatorio que hubiera revestido la formalista exigencia de aquél.

## II. EL ALCANCE DEL DERECHO DE REVERSIÓN Y LA CAUSA EXPROPIANDI

Examinados, pues, los argumentos esgrimidos por el Tribunal Supremo (tanto en la Sentencia de 14-VII-1992 como en la anterior de 30-IX-

1991) para rechazar las causas de inadmisibilidad opuestas por los apelantes ante el mismo, procede, en consecuencia, abordar el análisis de las razones dadas para no acceder a la pretensión de reversión esgrimidas por los titulares de las acciones expropiadas y, más tarde, enajenadas/ adjudicadas directamente, titulares, no lo olvidemos, que en primera instancia habían obtenido satisfacción de aquella pretensión.

En esta tarea, forzoso parece constatar una vez más las peculiaridades del supuesto que nos ocupa, una expropiación legislativa, instrumentada por la vía del Decreto-Ley, luego tramitado como Ley por el procedimiento de urgencia. Agotados los efectos de la decisión expropiatoria vinculados al Decreto-Ley, es la Ley 2/1983 la norma rectora de la reversión de las acciones de las sociedades afectadas por la expropiación, extremo íntimamente relacionado con la habilitación, en favor del Gobierno, para proceder a la enajenación de las mismas. Tanscribamos, pues, el artículo 5 de la Ley 2/1983 a fin de mostrar los términos en que se contemplan los aludidos fenómenos, la enajenación y la reversión, dado que, como veremos, dicho artículo es la clave de bóveda, en relación con el 1, que describe *la causa expropiandi*, en la argumentación del Tribunal Supremo. Dice así aquel artículo:

«1. El Gobierno podrá autorizar la enajenación de todas o parte de las acciones o participaciones en el capital de las sociedades a que se refiere esta Ley, aplicando en dicha enajenación criterios que respeten el interés social perseguido con la expropiación.

2. La enajenación se hará por concurso público, en la forma prevista por la legislación de Contratos del Estado, salvo que el Gobierno autorice la venta directa de las acciones. En este último caso, se dará cuenta a las Cortes Generales.

3. De acuerdo con los principios del capítulo II del título III de la Ley de Expropiación Forzosa, las participaciones expropiadas no están sujetas al derecho de reversión.»

La estructura de este número 5 es, según puede apreciarse, la siguiente. Su número 1 habilita al Gobierno para autorizar la enajenación de las acciones expropiadas, «aplicando en dicha enajenación criterios que respeten el interés social perseguido con la expropiación». Dicha enajenación, dice su número 2, habrá de realizarse por concurso público, con aplicación de la legislación de Contratos del Estado, pero el Gobierno puede autorizar la enajenación directa (sin concurso público). Finalmente, el número 3 de este artículo 5 contiene una regla en materia de reversión: las participaciones expropiadas (esto es, las acciones o participaciones en el capital social de las sociedades afectadas por la expropiación), dice aquél, «no están sujetas al derecho de reversión», de acuerdo con los principios del capítulo II del título III de la Ley expropiatoria de

1954, que regula la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.

En mi opinión, buena parte de las discusiones en torno a la procedencia de la reversión de las acciones enajenadas, como consecuencia de la expropiación legislativa del grupo RUMASA, trae causa de la indebida inclusión de este número 3 en el artículo 5 de la Ley 7/1983. Inclusión de la que (y así se ha visto forzado a argumentar el Tribunal Supremo) pretende extraerse la conclusión de la existencia de una inescindible relación entre las operaciones de enajenación (por concurso público o por venta directa) y la eventual reversión de las acciones enajenadas, razonamiento reforzado con la apelación al criterio rector de la enajenación según el número 1 de este artículo 5, a cuyo tenor en aquélla deberán aplicarse «criterios que respeten el interés social perseguido con la expropiación». Esta imbricación, a la que presta un consiguiente soporte el entendimiento de la reversión (y las ideas de reversión y *causa expropriandi* aparecen íntimamente enlazadas, como las dos caras de la moneda expropiatoria) como garantía inexcusable del expropiado (con independencia de su entendimiento institucional, y a salvo la interpretación que hace el número 3 del artículo 5 de la Ley 7/1983, y que más abajo expondremos) esta imbricación, decía, conduce derechamente a postular la ineluctable consecuencia reversional cuando desaparezca el fundamento jurídico de la expropiación, esto es, la *causa expropriandi*, en el presente supuesto, cuando no se hayan aplicado en la enajenación los criterios a que se refiere el número 1, es decir, los relativos al «interés social perseguido con la expropiación», concepto que necesariamente ha de buscarse en el artículo 1 de la Ley 7/1983, tipificador de la *causa expropriandi* en el caso RUMASA (*id. est*, garantía de la estabilidad del sistema financiero y de los legítimos intereses de depositantes, trabajadores y terceros). Constatada la infracción o desaparición de dicha *causa expropriandi*, la consecuencia parece imponerse sin mayor dificultad: ha lugar a declarar procedente la reversión de las acciones expropiadas en cuya enajenación no se hayan respetado los fines que legitimaron la expropiación. Consecuencia que es la alcanzada por la SSTJ de Madrid 12-VII-1990 (revocada por la STS 14-VII-1992), como antes en las SSTSJ de Madrid 26-VI-1990 (igualmente revocada por la STS 30-IX-1991) y 14-XII-1989 (11).

Pues bien, como antes decía, entre la enajenación de las acciones expropiadas y la eventual reversión de las mismas no existe el necesario engarce institucional y lógico que justifique su tratamiento en un mismo artículo de la Ley 7/1983. La reversión ha de discurrir, y así intentaremos mostrarlo, por cauces ajenos a la enajenación *ex* artículo 5, números 1 y 2, debiendo haber merecido (en buena técnica legislativa) un artículo propio e independiente. Aún más, aunque este extremo incide de lleno en mi entendimiento de la *causa expropriandi* (en general y, en concreto, en el caso RUMASA) y del fenómeno reversional, considero que la apelación, en el inciso inicial del número 3 del artículo 5 de la Ley considerada, a «los

(11) Sentencia que puede localizarse en la revista jurídica *La Ley*, 7-II-1990, págs. 1-8.

principios del capítulo II del Título III de la Ley de Expropiación Forzosa», no es excesivamente afortunada. El legislador, consciente, sin duda, de la compleja problemática que rodea en nuestro sistema constitucional a las expropiaciones legislativas, ha pretendido, con esta referencia a los principios de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, hallar en materia de reversión un engarce entre las soluciones plasmadas en la Ley 7/1983 y el armazón institucional de la expropiación forzosa, la Ley de 16 de diciembre de 1954, acudiendo de este modo, para fundamentar en este concreto ámbito de la reversión, a la teleología inmanente («los principios», dice este número 3 del art. 5) a aquel supuesto expropiatorio (el basado en el incumplimiento de la función social de la propiedad) que, en su inteligencia, ha parecido institucionalmente más próximo a las particularidades del supuesto RUMASA. De ahí a considerar que la expropiación de las acciones de las sociedades del grupo RUMASA halla su fundamento (su *causa expropriandi*, en la formulación del instituto expropiatorio) en el incumplimiento por los gestores y responsables de dicho grupo de una determinada función social, hay meramente un paso, que, sin embargo, ni el legislador ni el Tribunal Supremo han adelantado. La apelación, por expresa decisión del legislador, a los principios de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, es enormemente distorsionadora y soslaya el planteamiento de la cuestión en su radical crudeza, la de si el legislador puede excluir directamente la procedencia de la reversión, y, de optar por este camino, dónde estriba el fundamento de dicha decisión. Planteamiento este que, una vez expuesta la posición del Tribunal Supremo, abordaremos desde la perspectiva de la *causa expropriandi* en la economía del instituto expropiatorio.

### III. LA ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

El Fundamento de Derecho Segundo de la STS 14-VII-1992 (y los Octavo y Noveno de la 30-IX-1991) expone las que entiende son premisas del análisis acerca de la procedencia de acceder a la pretensión de reversión. Premisas que sintéticamente formuladas son las siguientes: 1) el derecho de reversión, que, en cuanto derecho público subjetivo, no tiene rango constitucional, al no haber sido expresamente incluido por el constituyente entre las garantías del instituto expropiatorio en el artículo 33.3; 2) no en toda expropiación ha de reconocerse o respetarse el derecho de reversión con la intensidad y amplitud con que aparece configurado en los artículos 54 y 55 de la Ley expropiatoria de 1954 y concordantes de su Reglamento de 1957.

Toda privación expropiatoria, para ser legítima constitucionalmente, ha de contar con una «*causa expropriandi* de utilidad pública e interés social», como prescribe el artículo 33.3. Mas dicha causa, en el entendimiento del Tribunal Supremo, no implica, ni directa ni indirectamente,

que a la misma el constituyente haya atribuido la condición de «permanente o sucesiva», de modo que (y el Tribunal Supremo insiste en que se trata de un enfoque doctrinal y jurisprudencial, mayoritario, si se quiere, pero no el único) el derecho de reversión aparezca «como ineludible presupuesto de la operación expropiatoria», y, en consecuencia, surja la reversión «como fundada en la ineficacia sobrevenida de la expropiación por extinción o desaparición de la *causa expropriandi*». Por el contrario, el de reversión es un derecho de configuración legal, conceptualización que el Tribunal Supremo extrae de la STC 67/1988, de 18 de abril, en cuyo Fundamento Jurídico Sexto puede, en efecto, leerse lo siguiente:

«No cabe duda de que el artículo 33.3 de la Constitución no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión, que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal. Por su parte, la regulación de la reversión contenida en la Ley de Expropiación Forzosa, que no agota su regulación legal de la materia expropiatoria, tiene su punto de referencia en la expropiación de bienes afectables a la realización de obras y servicios públicos, y aunque pudiera ser aplicada analógicamente a otros supuestos, no puede constituir la regla general, única y uniforme para todas las expropiaciones, existiendo además en la propia Ley de Expropiación Forzosa supuestos en los que se permite la enajenación de bienes expropiados por razones de interés social sin derecho de reversión. No existe, pues, en nuestro ordenamiento ni una norma constitucional ni una regla legal que imponga para todos los tipos y casos de expropiaciones el derecho de reversión.»

Importante la doctrina sentada por este pronunciamiento jurisdiccional.

El derecho de reversión como un derecho de configuración legal, esto es, disponible por el legislador. Ausencia en nuestro ordenamiento constitucional y legal de una regla de derecho que imponga inexcusablemente, para todos los supuestos expropiatorios, el derecho de reversión. Y argumentación desde la propia Ley de Expropiación Forzosa de 1954, que permite constatar como la construcción doctrinal y jurisprudencial del derecho de reversión ha sido forjada sobre la base del supuesto expropiatorio típico o por excelencia, esto es, el desapoderamiento de los bienes inmuebles para construir una obra o establecer un servicio público. Supuesto expropiatorio que, por lo demás, ha desplegado sus virtualidades «constructivas» en todo el ámbito del negocio expropiatorio, y no meramente en este concreto (del que es simple aplicación) del hecho reversional. Pues bien, esta apreciación permite poner de manifiesto algo que es común al tratamiento de cualquier fenómeno jurídico, a saber, que la construcción de un sistema o teoría general no puede efectuarse me-

diante la indiscriminada extensión a todos los supuestos englobados en una determinada institución de las notas o caracteres presentes en el supuesto típico, no obstante las virtualidades expansivas e informantes de la totalidad que pueda revestir aquél. Metodológicamente, la bondad de una tesis ha de tomar como punto de contraste su encaje como módulo explicativo en los diferentes casos y supuestos a que pretende extender su aplicación. Sólo aquel encaje o inserción sin forzamientos es el que nos dará la medida de su valor como tesis científica.

Sentadas las premisas de que queda constancia (el derecho de reversión como un derecho de configuración legal; la no reducción a módulos unitarios de la extensión y amplitud del derecho reversional), el Tribunal Supremo entrará a analizar si en los supuestos sometidos a su consideración (y que traían causa, repetimos, de la enajenación/adjudicación directa de los títulos representativos del capital social objeto en su momento de expropiación legislativa), procede o no acceder a la petición de reversión. Análisis que se efectuará desde el examen del tenor del artículo 5.3 de la Ley 7/1983, según el cual:

«De acuerdo con los principios del capítulo II del Título III de la Ley de Expropiación Forzosa, las participantes expropiadas no estarán sujetas al derecho de reversión.»

En la exégesis de este precepto, el Tribunal Supremo abordará el entendimiento de dos diferentes extremos: la noción del término «participaciones», de un lado, y, en segundo lugar, el alcance de la remisión a «los principios del capítulo II del Título III de la Ley de Expropiación Forzosa». Veamos brevemente cuál ha sido la interpretación del Tribunal Supremo.

### 1. *Objeto de la reversión*

La alusión en el artículo 5.3 de la Ley 7/1983 a las «participaciones expropiadas» (objeto, eventualmente, del derecho reversional) conduce a determinar si por tales han de ser entendidas, estrictamente, las partes alícuotas del capital social de un determinado tipo de sociedades mercantiles, las de responsabilidad limitada, o, por el contrario, si en dicho término se engloban igualmente los títulos representativos del capital social de las sociedades anónimas (*acciones*, en sentido estricto). El Tribunal Supremo, tanto en la Sentencia 30-IX-1991 (Fundamento 12), como en la Sentencia 14-VII-1992 (Fundamento 4), corrigiendo el criterio interpretativo de la Sala de instancia (12), entiende que el vocablo «participaciones» viene referido «a cualquiera de los derechos o bienes expropiados, tanto “acciones” como “participaciones”, ambas expresiones en

---

(12) E, igualmente, sostenido en el Fundamento de Derecho Décimo de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de diciembre de 1989, a la que anteriormente hicimos alusión.

su sentido técnico jurídico, o cualesquiera otros derechos económicos». Interpretación apoyada, entre otros extremos (13), en el dato finalista de que «carecería de sentido que el propósito del legislador hubiera sido reconocer el derecho de reversión para la práctica totalidad de las Sociedades afectadas, en cuanto Sociedades Anónimas constituidas por titulares de acciones, y excluirlo o limitarlo solamente en las Sociedades de Responsabilidad Limitada, de las que ninguna figura en los Anexos del Decreto-Ley 2/1983 y de la Ley 7/1983».

## 2. El alcance de la reversión

La segunda de las cuestiones suscitadas por el artículo 5.3 de la Ley 7/1983 (artículo rector, como sabemos, de la reversión de los derechos expropiados por vía legislativa), hace referencia al alcance con que es contemplado el derecho reversional, en virtud de la remisión efectuada a «los principios del capítulo II del Título III de la Ley de Expropiación Forzosa».

El Tribunal Supremo (Fundamento 13 de la Sentencia 30-IX-1991 y 5 de la de 14-VII-1992), aun cuando no caracterice la expropiación operada por el Decreto-Ley 2/1983, y luego por la Ley 7/1983, como un supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, es decir, como un supuesto de expropiación-sanción (caracterización, por otro lado, negada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 111/1983, Fundamento Jurídico 9), entiende que la expropiación considerada es «asimilable» a las de dicha naturaleza (reguladas en los arts. 71 a 75 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954). Desde esta perspectiva, se comprende, dice el Tribunal Supremo, que la remisión efectuada por el artículo 5.3 de la Ley 7/1983 al capítulo II del Título III de la Ley de 1954 lo sea, en materia de reversión, a los «principios» que inspiran aquella modalidad expropiatoria. De ahí que el designio de la remisión

«no es la eliminación *a radice* del derecho de reversión de los expropiados o causahabientes, para lo que hubiera sido innecesario la inclusión de la expresión transcrita, sino la de reconocer dicho derecho en los mismos términos y con idéntico alcance con que se halla reconocido y regulado en

---

(13) Así, acude al Tribunal Supremo, en defensa de su tesis, a argumentos extraídos de diversos textos positivos: los artículos 138 y 142.2 de la Ley de Sociedades Anónimas de 17 de julio de 1981; la Base sexta, apartado d), de la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca, Ley 2/1962, de 14 de abril; el artículo 3.2 del Decreto-ley 53/1962, de 29 de noviembre, sobre creación de Bancos Industriales y de Negocios; el Decreto 2.246/1974, de 9 de agosto, por el que se modifica la regulación de creación de nuevos Bancos privados. Amén de los anteriores, el Tribunal Supremo se apoya, en la interpretación del término «participaciones», en el debate parlamentario de la que a la postre fue Ley 7/1983, así como, sobre todo, en la peculiar estructura económica-financiera del *holding* RUMASA, en el que existían sociedades «participadas» por otras del propio grupo, sin perjuicio de su consideración como sociedades anónimas.

los mencionados capítulo y título de la Ley General de Expropiación, y siendo así que no existe previsión expresa en cuanto al derecho de reversión en los artículos 71 a 75 de la referida Ley de Expropiación, la remisión normativa no se efectúa a los principios que se hallan en la base de dicha regulación, de los que se infiere, como más adelante se precisará, que en las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad el derecho de reversión no es ejecutable con la misma amplitud o generalidad que en la expropiación común, sino que se halla constreñido, en su ejercicio, a sólo determinados supuestos, de tal modo que, como afirma con acierto la sentencia de instancia, el artículo 5.3 de la Ley singular 7/1983 contiene una eliminación relativa o parcial, pero no absoluta, del derecho reversional.»

En otros términos: la remisión del artículo 5.3 de la Ley 7/1983 al capítulo II del título III de la Ley de 1954 implica que la reversión reconocida en aquél ha de extenderse a los mismos supuestos a que esta última regulación se constriñe; siendo así que en los artículos 71 a 75 de la Ley de 1954 no se contiene previsión expresa en cuanto al derecho reversional, la procedencia de la reversión en la Ley 7/1983 actuará en los mismos supuestos en que pueda aquélla inferirse de la regulación de los citados artículos 71 a 75, explicándose de este modo la referencia a los «principios»; resulta, así, que la Ley 7/1983 contiene «una eliminación relativa o parcial, pero no absoluta, del derecho reversional», pues relativa o parcial es la reversión que se infiere de la regulación de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad en la Ley de 1954, a la que seguidamente nos referimos.

### 3. *La «causa expropriandi» en las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad y su observancia*

A tenor de lo dicho, se entenderá con facilidad que el análisis que realizamos deba desplazarse a la determinación de los supuestos en que no está reconocida la reversión por la Ley de 1954 cuando de expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad se trate, para, de este modo, excluir estos mismos supuestos en relación con la Ley 7/1983. Estos supuestos son identificados por el Tribunal Supremo (Fundamento 14 de la Sentencia 30-IX-1991 y 6 de la de 14-VII-1992) del modo siguiente.

En primer lugar, no entra en juego el derecho reversional, aun cuando el beneficiario particular de la expropiación incumpla, a su vez, la función social asignada, de hacer la Administración, en virtud del artículo 74 de la Ley expropiatoria general, aplicación de la opción conferida por el artículo 75.d) de esta última ley, que permite a la Administración adquirir (readquirir, más bien) la cosa o derecho expropiados, o dejarlos en estado público de venta.

En segundo lugar, y de acuerdo con los «principios» del capítulo II del título III de la Ley de 1954, tampoco ha lugar a la reversión cuando se produzca, y por este solo hecho, la enajenación o adjudicación a un tercero por parte de la Administración, de ser ésta la beneficiaria inmediata de la expropiación, en la medida en que «el puro hecho de la transmisión del bien expropiado a un tercero no es calificable, *per se*, de desafectación y no implica el surgimiento del derecho de reversión». *Sensu contrario*, cuando sea posible detectar la referida desafectación (esto es, el incumplimiento del fin que legitimó la expropiación, ya por la propia Administración adquirente del bien o derecho expropiado, ya por el tercero adjudicatario de la enajenación efectuada por aquélla), habrá lugar a ejercitar el derecho de reversión (14).

Sobre la base de estas premisas, la conclusión parece clara: será procedente la reversión «en el caso antes citado de incumplimiento del fin social legitimador de la medida expropiatoria cuando es la Administración Pública, como beneficiaria, quien asumió la carga de la afectación de los bienes al fin concreto de interés social, dejándola sustancial y efectivamente incumplida» (Fundamento 15 de la STS 30-IX-1991 y 7 de la STS 14-VII-1992).

Conclusión a la que, según el Tribunal Supremo, no cabe oponer la contradicción en que se incurriría de acceder, en este supuesto de incumplimiento, a la reversión solicitada por los expropiados o sus causahabientes, cuando precisamente aquéllos incumplieron la finalidad social asignada al derecho de propiedad. Y ello porque «no existiendo beneficiario al que se adscriba el bien expropiado y consiguiente carga de afectación a tal finalidad, y abandonando la propia Administración expropiante-beneficiaria las directrices que delimitan el contenido de aquella concreta propiedad y que le sirvieron de título legitimador de la expropiación, ésta ha de quedar sin efecto, dando la posibilidad a los primitivos dueños o a sus causahabientes de la retrocesión a su patrimonio de aquellos bienes o derechos». Posibilidad acerca de la que existen, en esta línea, diferentes muestras en el Derecho positivo (15).

---

(14) En esta misma línea, afirma el Tribunal Supremo: «Trasladando estos principios al concreto ámbito de la expropiación legislativa operada por la Ley 7/1983, ha de concluirse que no existirá derecho de reversión si el beneficiario mediano o tercer adquirente de las acciones transmitidas incumpliera el fin o fines de interés social, ni tampoco es invocable el derecho de reversión cuando la Administración del Estado, como beneficiaria inmediata o directa de la operación expropiatoria, enajena la totalidad o parte de las acciones o participaciones expropiadas, con base en el solo dato de la pura y simple enajenación, pues no nos hallamos ante expropiación de destino único o exclusivo en manos del sector público de recursos o servicios esenciales, *ex* artículo 128.2 de la Constitución, sino ante una medida expropiatoria en la que el cumplimiento del interés social legitimador puede deferirse a un tercero, tal como previene la Ley 7/1983 en los dos primeros apartados del artículo 5».

(15) Así, artículo 253 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, texto aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero; artículo 75.1.c) de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo —hoy, artículo 226.1 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana—. En relación con la

Así pues, si el presupuesto de hecho de la reversión en la Ley 7/1983 (en aplicación de los «principios» rectores de la reversión en la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad) viene constituido por la desatención del fin que legitimó la expropiación, habrá de estarse a la efectiva concurrencia de aquel presupuesto a fin de concluir en la procedencia de la retrocesión solicitada. En este sentido, y en coherencia con el planteamiento asumido, el Tribunal Supremo habrá de desestimar la pretensión de los reversionistas (Fundamentos 16 de la STS 30-IX-1991 y 8 de la de 14-VII-1992) de que el derecho de reversión surge de la mera enajenación de los títulos representativos del capital social que en su momento fueron expropiados. Afirmación que no es sino el corolario de lo anteriormente indicado, según argumenta el Tribunal Supremo.

En efecto, en primer lugar, dice el Alto Tribunal, «la afectación al fin de interés social, constituido a tenor del artículo 1 de la Ley 7/1983 por la garantía de la estabilidad del sistema financiero y de los intereses legítimos de depositantes, trabajadores y terceros, tanto puede alcanzarse permaneciendo las Sociedades cuyas acciones se expropiaban en el sector público, como trasladando a terceros adquirientes (beneficiarios mediatos) la carga de la afectación a dicho fin social, conforme a la previsión contenida en el artículo 5.1 de dicha Ley singular, que no es discordante, sino antes lo contrario, se acomoda a la regulación contenida en los artículos 73 y 75.b) de la Ley General de Expropiación». El argumento, como puede comprobarse, es sencillo: si la expropiación operada por la Ley 7/1983 es, cuando menos, «asimilable» a la contemplada en el capítulo II del título III de la Ley de 1954, resulta indiferente el sujeto concreto que efectivamente asuma la carga de afectación al fin de interés social que legitima la expropiación, el cual puede ser tanto la Administración como un tercer beneficiario (mediato o inmediato).

En segundo lugar, y de modo coherente con la tesis arriba enunciada, el derecho de reversión no surge de la mera enajenación de los derechos expropiados, en la medida en que la retrocesión no se configura «como un derecho de adquisición preferente, de naturaleza similar a los derechos de tanteo y retracto, surgido con ocasión y a consecuencia de la voluntad de enajenar los bienes expropiados por parte del Ente público o del beneficiario expropiante», sino que, por el contrario, en consonancia con lo antes señalado, su presupuesto de hecho viene dado por el incumplimiento de la carga de afectación a la *causa expropriandi* que legitimó la operación expropiatoria, de donde la explicación de la reversión como una «reexpropiación» o revocación de la expropiación producida, y de los efectos jurídicos de ésta (configuración que, como advierte el Tribunal Supremo, se halla muy extendida en un amplio sector doctrinal). Desde esta perspectiva, por tanto, queda igualmente rechazada la pretensión de reversión sobre la sola base de la enajenación llevada a cabo.

---

configuración de la reversión en la nueva legislación urbanística, y su respaldo en la jurisprudencia constitucional, Luciano PAREJO ALFONSO, *Suelo y Urbanismo: el nuevo sistema legal*, Tecnos, Madrid, 1991, págs. 192-206.

Si, como resulta de lo anterior, la reversión no surge de la mera enajenación de los derechos expropiados, habiendo de estarse, para determinar la concurrencia del presupuesto del que dimana el derecho reversional, a la constatación del efectivo incumplimiento del fin legitimador de la expropiación, esto es, a la acreditación de la desafectación a la carga que impone la *causa expropriandi*, forzoso resulta, y así lo hace el Tribunal Supremo, verificar si la enajenación considerada respeta las exigencias impuestas por el cumplimiento de la *causa expropriandi*. Exigencias que se concretan en la comprobación de la efectiva intervención del Gobierno en la autorización de la enajenación, de un lado, y, sobre todo, de la garantía del respeto a los fines que legitimaron la expropiación, de otro. En este sentido, habrá lugar, dice el Tribunal Supremo, a la petición de reversión cuando los criterios tenidos en cuenta a la hora de proceder a la enajenación no se dirijan a «lograr los fines de interés social que enuncia el artículo 1 de la expresada Ley singular expropiatoria, habiendo de añadirse que tales criterios son de carácter sustantivo o material, sin que los eventuales vicios formales en el procedimiento de selección del adjudicatario o tercer adquirente, o las posibles infracciones de preceptos relativos a la enajenación de bienes patrimoniales del Estado tengan (...) relevancia alguna para hacer surgir el derecho de reversión aquí cuestionado» (Fundamento 17 de la STS 30-IX-1991 y 9 de la de 14-VII-1992).

Pues bien, si las anteriores premisas son aceptadas como punto de partida de la argumentación sobre la procedencia del derecho de reversión, de modo necesario se imponen las consecuencias que de aquéllas se derivan. Constatado que, tanto en los acuerdos del Consejo de Ministros que autorizaron las correspondientes enajenaciones, como en las escrituras de formalización de aquéllas, habían sido sustancialmente respetadas las exigencias derivadas del cumplimiento del fin social que legitimó la expropiación, así como descartada la vulneración de las normas rectoras de la enajenación de los títulos representativos del capital social que fueron objeto de expropiación forzosa, no cabe sino concluir en la improcedencia de acceder a la petición de reversión instada, y ello desde la propia lógica impuesta por el Tribunal Supremo. Lógica que, como hemos tenido oportunidad de constatar, únicamente postula la reversión de los derechos expropiados de acreditarse el incumplimiento del fin que legitimó la expropiación y que, enervado en virtud de pruebas traídas al proceso, conduce directamente a la desestimación de la pretensión de acceder a la reversión instada (16).

Pero, ¿cuál ha sido el entendimiento que de la *causa expropriandi* ha hecho el Tribunal Supremo? En el Fundamento 22 de la STS 30-IX-1991 y en el 14 de la STS 14-VII-1992, se abordan por el Tribunal Supremo dos cuestiones suscitadas por los titulares de las acciones expropiadas en su momento, atinentes, una, a la eventual inconstitucionalidad (y su correlato procesal, la petición de planteamiento de la duda de constitucionalidad

---

(16) Fundamentos 18 a 21 de la STS 30-IX-1991 y 10 a 13 de la STS de 14-VII-1992.

ante el Tribunal Constitucional) del artículo 5.3 de la Ley 7/1983, y, la otra, a la pretensión de indemnización de la privación o eliminación del derecho reversional efectuada, según los apelados ante el Tribunal Supremo, por dicho precepto. Por lo que a la primera de estas cuestiones se refiere, el Tribunal Supremo, a partir de su entendimiento del artículo 5.3 de la Ley 7/1983, precepto que, en su inteligencia, no había llevado a cabo una supresión absoluta del derecho de reversión de las acciones enajenadas, según hemos señalado con anterioridad, declinará acceder a la petición de plantear ante el Tribunal Constitucional la oportuna cuestión de inconstitucionalidad, al considerar que la regulación legal no es disconforme con el texto constitucional.

El segundo de los aspectos mencionados incide de lleno en la caracterización dogmática del derecho de reversión, esto es, en su configuración en el entramado del mecanismo expropiatorio. Los titulares de las acciones expropiadas entendían, según hemos dicho, que la regulación rectora de la reversión contenida en el artículo 5.3 de la Ley 7/1983 incorporaba una privación del derecho reversional, al no delimitar éste con carácter incondicionado y pleno. Privación que, al revestir, según su argumentación, una evidente connotación expropiatoria, debería traducirse en el otorgamiento de la pertinente indemnización (articulada como pretensión subsidiaria a la antes indicada de solicitud de planteamiento de la oportuna cuestión de inconstitucionalidad).

Pues bien, frente a este razonamiento, y una vez concluido que la regulación de la reversión en el artículo 5.3 de la Ley 7/1983 es conforme con los «principios» de la reversión en la expropiación por incumplimiento social de la propiedad (capítulo II del título III de la Ley de 16 de diciembre de 1954), el Tribunal Supremo afirmará que el modo de argumentar de los ejercientes del derecho de reversión parte de una premisa errónea, «cual es la de estimar que el derecho subjetivo público de reversión nace con la expropiación» (17). Por el contrario, según el Alto Tribunal, «con la consumación de la expropiación lo que nace es la garantía expropiatoria anudada a la subsistencia de la *causa expropiandi*, mientras que el derecho de reversión surge cuando, una vez consumada la operación expropiatoria, se produce alguno de los supuestos determinantes de su nacimiento». Y ello aun cuando, cabría apostillar (y el propio Tribunal Supremo hizo a ello referencia con anterioridad: Fundamentos 15 de la STS 30-IX-1991 y 7 de la STS 14-VII-1992), la colocación sistemática de los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa (incluidos dentro del capítulo IV, «Del pago y toma de posesión», de aquélla) pudiera inducir a considerar la reversión como pieza integrante del mecanismo expropiatorio. En consecuencia, por tanto, dirá el Tribunal Supremo:

«el derecho de reversión no se incorporó, pues, al patrimonio de los expropiados ni con el Decreto-ley 2/1983 ni

---

(17) En el mismo sentido, los Fundamentos 15 de la STS 30-IX-1991 y 7 de la STS 14-VII-1992. Contrariamente, el Fundamento de Derecho 7 de la antes mencionada STSJ de Madrid 14-XII-1989.

con la Ley de conversión, Ley 7/1983, que vino a sustituirlo, pues la genérica garantía expropiatoria de la retrocesión de los bienes expropiados no se concretó en el mencionado derecho reversional, al no producirse tampoco con posterioridad ninguna causa calificable como desafectación de lo expropiado al fin de interés social. No existe, por tanto, privación coactiva o expropiación del derecho de reversión que comporte la correspondiente indemnización. Ha de añadirse, pare reforzar lo expuesto, que la jurisprudencia ha señalado que el derecho de reversión, aun con raíces en la titularidad dominical objeto de expropiación, no nace con el acuerdo expropiatorio ni con la consumación del procedimiento, tratándose de derecho nuevo o autónomo que se rige por la ley vigente en el momento de su ejercicio, siquiera la Ley de Expropiación bajo la que se hubiera actuado la privación coactiva fuera una norma anterior y diversa, tesis jurisprudencial manifestada, entre otras, en Sentencias de 9 de febrero de 1984 y 10 de mayo de 1988, y que corrobora la improcedencia de la pretensión subsidiaria analizada».

IV. UNA PROPUESTA PARA CARACTERIZAR EL DERECHO DE REVERSIÓN.  
LA DISTINCIÓN ENTRE CAUSA Y FIN EN LA EXPROPIACIÓN: LA REVERSIÓN  
COMO FRUSTRACIÓN DEL FIN EXPROPIATORIO

Hemos examinado, a la luz de las SSTS 30-IX-1991 y 14-VII-1992, dictadas de resultas de los procedimientos de reversión instados por los titulares de las acciones expropiadas en el caso RUMASA, y que habían sido enajenadas por la Administración, el entendimiento atribuido por el Alto Tribunal al artículo 5,3 de la Ley 7/1983, norma rectora de la reversión en el supuesto de la indicada expropiación legislativa. Como hemos comprobado, y en virtud de la remisión que aquel precepto efectuaba al capítulo II del título III de la Ley expropiatoria de 1954 (referente a la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad), el Tribunal Supremo concluye declarando la improcedencia de acceder a la reversión solicitada, en la medida en que no había resultado acreditado el incumplimiento del fin legitimador de la expropiación. Igualmente, con anterioridad expresamos nuestra opinión respecto de la incorrección de la expresada remisión, que ha forzado al Tribunal Supremo a argumentar a partir de los «principios» ínsitos en la regulación de la reversión por incumplimiento de la función social de la propiedad. Opinión que, como ya adelantamos, se fundaba en nuestro entendimiento de la *causa expropriandi* en el entramado del mecanismo expropiatorio, y el alcance que, de acuerdo con aquel entendimiento, debía atribuirse a la figura de la reversión. Intentemos, pues, en este momento, sustentar debidamente esta opinión.

Como es sabido, la reversión, en la economía de la institución expropiatoria, ha venido siendo tradicionalmente explicada en virtud del juego de la *causa expropriandi* (18). Consagrada ésta en el artículo 9 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (a cuyo tenor «para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social *del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado*»), con el respaldo hoy del propio texto constitucional (art. 33.3), la ya clásica exposición de GARCÍA DE ENTERRÍA entendía que la «expropiación está siempre en función de una transformación posterior de los bienes objeto de las mismas, que no es preciso que sea material (obras, típicamente), que incluso puede bastar simplemente con que sea jurídica (sustitución de un propietario por otro), pero que debe responder a un plan de ordenación para cuya efectividad resulte un obstáculo el estado de cosas que la expropiación se encarga de remover». De ahí deriva que el carácter instrumental de la expropiación forzosa justifique que «la *causa expropriandi* así especificada se inserte en el fenómeno expropiatorio de un modo permanente, y no sólo en el momento previo de autorizar o abrir el ejercicio de la potestad de expropiar», en la medida en que «toda la expropiación queda vinculada al destino invocado como causa expropiatoria» (19).

Esta inserción de un modo permanente en el fenómeno expropiatorio de la *causa expropriandi*, es la que explica, siempre según GARCÍA DE ENTERRÍA, la reversión (retrocesión o reemplazamiento), entendida como la investidura en favor del expropiado de la facultad de actuar «un motivo de invalidez sucesiva en virtud del propio juego de la causa» (20). Desde esta perspectiva, la reversión puede ser explicada dogmáticamente como la consecuencia de una «invalidez sucesiva» o sobrevenida a la expropiación por la desaparición del elemento causal de aquélla (21). Consecuentemente, los efectos de esta invalidez sucesiva se producen *ex nunc*, esto es, «no hay, pues, anulación de esta expropiación, sino *mera cesación de*

(18) Así, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa. Potestad expropiatoria. Garantía patrimonial. Responsabilidad civil de la Administración*, Civitas, Madrid, 1984, págs. 62-64 y 139-142, y GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1991, págs. 224-226 y 316-323; Alfonso PÉREZ MORENO, *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1967, págs. 49 ss., y, especialmente, págs. 103 ss., con una amplia exposición de las teorías vertidas acerca del fundamento del derecho de reversión; Juan José LAVILLA RUBIRA, «Las garantías de la reversión», en *Derecho Administrativo. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, CEURA, Madrid, 1989, págs. 639 y ss.

(19) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, pág. 63.

(20) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, pág. 64.

(21) Tal es la caracterización ensayada por GARCÍA DE ENTERRÍA, a partir de la aportación de autores como Santi ROMANO, GASPARRI y SCOGNAMIGLIO: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, págs. 140, por nota. Igualmente, PÉREZ MORENO, págs. 107-110, asumiendo el planteamiento de GARCÍA DE ENTERRÍA (págs. 110-111), y LAVILLA RUBIRA, págs. 640-641, de acuerdo con las tesis sostenidas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

*sus efectos*, la cual se habilita mediante una transmisión de signo contrario que se ha llamado expresivamente, desde la perspectiva ordinaria de la expropiación adquisitiva plena, reempción, o también reversión, retrocesión y, recientemente, sacando a primer plano la cesación del efecto expropiatorio, remisión de la expropiación» (22).

Este entendimiento de la *causa expropriandi* como condición de legitimidad de la privación expropiatoria, y a cuya permanencia, una vez consumada aquella privación, queda indefectiblemente ligada la pervivencia de los efectos expropiatorios, explica la generosa regulación de la reversión, entendida como el reverso o consecuencia ineluctable de la desaparición de la *causa expropriandi*. En efecto, no sólo la no realización de la obra o no establecimiento del servicio por cuya razón se puso en marcha el procedimiento que condujo a la ablación expropiatoria, sino la mera existencia de parcelas sobrantes una vez realizada la obra o establecido el servicio, y, naturalmente, la desaparición de la afectación de los bienes o derechos expropiados a las obras o servicios que motivaron la expropiación (art. 63 del Reglamento expropiatorio de 1957), hacen surgir el derecho de reversión, tal y como ha entendido la jurisprudencia (23). Consecuencia que, insisto, no es sino la mera aplicación de la inteligencia de la *causa expropriandi* en cuanto pieza que se inserta de modo permanente en el fenómeno expropiatorio, de suerte que la desaparición de aquella (*rectius*: la no realización o desaparición del *fin* que motivó la expropiación), al privar de su cobertura legitimadora a la privación expropiatoria, provoca la invalidez sucesiva o sobrenvenida de esta última (más bien, de sus efectos; de ahí su eficacia *ex nunc*).

Este es, pues, insistimos, el entendimiento tradicional de la *causa expropriandi*, así como del fenómeno reversional. Entendimiento que, asumidas las premisas del planteamiento de GARCÍA DE ENTERRÍA, suponía que en la expropiación forzosa se identificaban causa y fin del negocio expropiatorio. E identificación que, por otro lado, conllevaba una excepción (justificada en último término en la naturaleza causal-teleológica de la expropiación forzosa) a la caracterización dogmática ensayada por el propio autor a propósito de los elementos objetivos del acto administrativo, caracterización en la cual resultaban perfectamente deslindadas las nociones de *causa* y de *fin* del acto (24).

Frente a la expresada identificación entre causa y fin del negocio expropiatorio, GARRIDO FALLA (25) entendió que ambas nociones eran perfectamente deslindables, al considerar que el fin en la expropiación venía

(22) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, pág. 140.

(23) Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, *Sobre el alcance y efectos de la reversión expropiatoria*, núm. 112 de esta REVISTA, 1987, págs. 107 y ss.; LAVILLA RUBIRA, págs. 641-646.

(24) GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, págs. 537-539.

(25) Fernando GARRIDO FALLA, *Los motivos de impugnación del acto administrativo*, núm. 17 de esta REVISTA, 1955, págs. 11 y ss., en concreto, págs. 51-52, por nota.

dado por la utilidad pública o interés social, que legitimaban la privación expropiatoria, en tanto que la causa de la expropiación vendría a ser la «efectiva necesidad que la Administración tiene de un bien particular».

Pues bien, en nuestra opinión, la explicación del fenómeno reversional ha de ser reconstruida a partir de la distinción entre *causa* y *fin* del negocio expropiatorio, en cuanto elementos que despliegan una diferente virtualidad en el entramado del mecanismo de la expropiación. En efecto, ninguna razón sustancial se advierte para no caracterizar a la *causa expropriandi* de acuerdo con la noción que la dogmática administrativa ofrece de la causa de los actos administrativos, que no es otra (por lo demás, con el refrendo del Derecho positivo: arts. 40.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y 53.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), sino la *adecuación* del contenido del acto al fin que en cada caso ha de perseguirse con el dictado de aquél. En el supuesto del negocio expropiatorio, la *causa expropriandi* (esto es, la razón que explica la inclusión de un determinado bien o derecho como objeto de la potestad expropiatoria) estriba, como acertadamente expresa el artículo 15 de la Ley expropiatoria de 1954, en la «necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación». De ahí, justamente, dimana el fundamento del control del acuerdo de necesidad de ocupación, y que radica en la posibilidad de acreditar que el engarce pretendido por aquél entre un determinado bien o derecho y la consecución del fin expropiatorio resulta inadecuado, carente del necesario sustrato lógico o desproporcionado. Literalmente, pues, que la decisión expropiatoria respecto de un concreto bien o derecho resulta desprovista de causa y, por ende, ilegítima.

De aceptarse esta premisa, resulta que, acreditada la adecuación del contenido de la decisión expropiatoria al fin perseguido, esto es, demostrado que los bienes o derechos objeto de la medida expropiatoria son *necesarios* para realizar el fin de utilidad pública o interés social en cada caso perseguido, la *causa expropriandi* habrá agotado sus efectos, desplegando, a partir de ese momento, su virtualidad el otro de los elementos objetivos señalados del negocio expropiatorio, el fin, que no es otro sino la realización de la finalidad de utilidad pública o interés social a que teleológicamente se endereza la privación expropiatoria. En otros términos, a diferencia del entendimiento tradicional, en el artículo 9 de la Ley expropiatoria de 1954 no se halla plasmada la *causa expropriandi*, sino meramente el fin del negocio expropiatorio (la dicción literal del precepto es, por otra parte, bastante clara al respecto), debiendo buscarse aquélla en el antes mencionado artículo 15. De ahí deriva una consecuencia elemental: la *causa expropriandi*, como, en general, la causa de todo acto administrativo, únicamente responde a la pregunta, ¿por qué se expropia? (respuesta: porque los bienes y derechos incluidos en el acuerdo de necesidad de ocupación son necesarios para realizar el fin de utilidad pública o interés social, esto es, porque su inclusión en dicho acuerdo es

adecuado, idóneo, a la realización de aquel fin), en tanto que el *fin* de la expropiación (la utilidad pública o interés social) es directamente tributario de otra pregunta diferente, cual, ¿para qué se expropia? (respuesta: para realizar una determinada finalidad declarada de utilidad pública o interés social).

Llegados a este punto, quizá convenga hacer alguna alusión a la caracterización de la *causa* como elemento del contrato en el Derecho Privado. Las discusiones entre los cultivadores de la teoría del negocio jurídico acerca del elemento causal, y que, como es sabido, se tradujeron en la formulación de tres grandes orientaciones en la configuración de la causa [la objetivista, que identifica la causa con la función económico-social del negocio; la subjetivista, que ve en la causa el fin del negocio jurídico; y la sincrética, producto de la combinación de las direcciones objetivista y subjetivista (26)], han conducido, finalmente, a establecer una necesaria diferenciación entre la *causa de atribución* [«aquella situación jurídica que autoriza, de conformidad con el ordenamiento jurídico, al atributario para recibir el desplazamiento patrimonial» (27)], la *causa de la obligación* [que responde a la pregunta *cur debetur*, esto es, por qué se debe, y que coincide con la fuente de la obligación (28)] y la *causa del negocio* [que responde a la pregunta *cur contraxit*, es decir, por qué se contrajo, por qué se celebró el contrato (29)]. Pues bien, por lo que a esta última se refiere, la causa del negocio, Díez-PICAZO señala, siguiendo a CASTRO, que «la función que nuestro Derecho atribuye a la causa es una valoración del negocio o contrato», valoración que puede ser doble. Así, de un lado, aquella valoración puede predicarse del concreto tipo negocial a que las partes acuden, en cuyo caso la respuesta a la pregunta de la causa del negocio se halla implícita en el ordenamiento jurídico, de utilizarse un tipo negocial legislativamente preordenado, pues tal preordenación traduce el reconocimiento de la tutela jurídica que el negocio merece. Pero también, en segundo lugar, la citada valoración puede referirse «al resultado que con él (el negocio) se busca o que se hayan propuesto quienes hagan las declaraciones negociales». Esto es, en este segundo caso estaremos en presencia de la «causa concreta» del negocio, entendiendo por tal «el propósito empírico o práctico que las partes tratan de conseguir y el resultado social que pretenden instaurar». De este modo, las concretas finalidades perseguidas por los contratantes se incorporan como causa, al contrato, «pasando a formar parte de él, constituyendo lo que llamamos una causa concreta» (30).

(26) Luis Díez-PICAZO, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial. I. Introducción. Teoría del Contrato*, 4.<sup>a</sup> ed. (1.<sup>a</sup> en Civitas), Civitas, Madrid, 1993, págs. 228-230. Sobre la causa, además de la amplia bibliografía citada por Díez-PICAZO (págs. 215-216), últimamente, Juan B. JORDANO BAREA, «La causa en el sistema del Código Civil», en *Estudios de Derecho Civil en homenaje al Profesor Doctor José Luis LACRUZ BERDEJO*, I, Bosch, Barcelona, 1992, págs. 457 y ss.

(27) Díez-PICAZO, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, I, págs. 232-233.

(28) Díez-PICAZO, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, I, págs. 233-234.

(29) Díez-PICAZO, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, I, págs. 234-236.

(30) Díez-PICAZO, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, I, pág. 236.

Pues bien, la aplicación de este esquema conceptual al negocio expropiatorio ninguna dificultad suscita respecto a la identificación de las que hemos denominado causa de la atribución y causa de la obligación. La traslación patrimonial en que consiste la privación expropiatoria es consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa, la expropiatoria, de suerte que, en este sentido, la causa de la obligación se localiza en el propio ordenamiento jurídico, que habilita a la Administración mediante la atribución de la potestad expropiatoria, en tanto que la causa de la atribución ha de situarse en la ejecutividad inherente a los actos dictados en ejercicio de la potestad expropiatoria.

En cambio, como hemos comprobado, la causa del negocio engloba tanto la valoración predicada del concreto tipo negocial considerado, como el resultado buscado por quienes hayan efectuado las pertinentes declaraciones negociables, esto es, la causa concreta del negocio. Esta función dual atribuida a la causa del negocio es consecuencia de la no previsión específica en el ordenamiento privado (el Código Civil, básicamente) del fin en cuanto elemento objetivo del contrato. Falta de previsión [y, en consecuencia, de los efectos jurídicos anudados a la no realización o frustración de aquél (31)], que ha conducido a la doctrina y a la jurisprudencia a entender comprendidos dentro de la causa del contrato dos aspectos perfectamente diferenciados (la adecuación del contenido negocial al fin perseguido por los emitentes de las declaraciones negociales, esto es, la subsunción de aquel contenido en el tipo negocial de que en cada caso se trate, de un lado; la finalidad o resultado buscados por las partes, de otro), que, sin embargo, el Derecho Administrativo no halla dificultad alguna en deslindar, dado la sustantivación de los fines que la Administración ha de perseguir (la satisfacción del interés público concretamente tipificado en la norma). De ahí que, despojada la causa del derecho expropiatorio de la adherencia del fin, la *causa expropriandi* reduzca su virtualidad a legitimar la privación expropiatoria (la necesidad de un concreto bien o derecho para la realización del fin expropiatorio, esto es, el que en cada caso haya sido declarado de utilidad pública o interés social), momento en el cual habrá consumado sus efectos en la economía del negocio expropiatorio, negocio perfecto desde ese mismo instante.

Consecuentemente, la reversión expropiatoria no ha de ser explicada como la consecuencia de la desaparición (sobrevenida) de la *causa expropriandi*, esto es, como el efecto necesario de la invalidez sucesiva del negocio expropiatorio, sino en función de la no realización o frustración del fin de la expropiación (la no consumación de la obra pública o el no establecimiento del servicio público, en la formulación paradigmática del artículo 63.a) del Reglamento expropiatorio de 1957). Desde esta perspectiva, es ajeno a la esencia del fenómeno reversional el supuesto a que se

---

(31) Vicente ESPERT SANZ, *La frustración del fin del contrato*, Prólogo de Luis Díez-PICAZO, Tecnos, Madrid, 1968. Las tesis fundamentales defendidas en este libro constituyen el soporte dogmático de cuanto a continuación se dice en el texto.

refiere el apartado *c)* del artículo 63 del Reglamento de 1957, esto es, la desaparición de la afectación de los bienes o derechos de las obras o servicios que motivaron la expropiación, pues en este caso, por definición, el fin de la expropiación ha sido realizado, sin perjuicio de la desafectación posterior de los bienes o derechos expropiados al fin expropiatorio.

En una posición intermedia se sitúa el supuesto contemplado en el artículo 63.*b)* del Reglamento expropiatorio, referido a la existencia de partes sobrantes una vez realizada la obra o establecido el servicio que motivaron la expropiación. En este sentido, y sobre la base de que el parámetro de referencia de la reversión viene constituido por el efectivo cumplimiento del fin expropiatorio, habrá lugar a la reversión, siempre desde la lógica institucional que hemos tratado de poner de manifiesto, cuando entre la realización de la obra o el establecimiento del servicio y los bienes o derechos no destinados a la indicada realización, esto es, las partes efectivamente sobrantes, medie una evidente conexión que ponga de manifiesto la plena desvinculación entre aquellos bienes y la consumación del fin expropiatorio. Conexión que, en último término, remite a una cuestión de ruptura del nexo causal que evidencie la frustración, respecto de los concretos bienes o derechos afectados, del fin que legitimó la expropiación. Únicamente en este caso, por tanto, habrá lugar (insisto: desde la perspectiva institucional adoptada) a la reversión.

En todo caso, no ha de olvidarse (y el recordatorio, no por obvio, es menos necesario) que la tipificación de los supuestos reversionales se efectúa, en la Ley y en el Reglamento de Expropiación Forzosa, a partir de la consideración del paradigma expropiatorio: la privación forzosa de bienes inmuebles con la finalidad de realizar una obra o establecer un servicio público. Es la generalización de este paradigma, como antes advertimos, la razón que en muy buena medida explica el entendimiento tradicional del fenómeno reversional, entendimiento que parte de la identificación entre la causa de la expropiación y el fin de la misma, y que, desde un punto de vista dogmático, se apoya en la permanente inserción de la *causa expropriandi* (entendida como la necesaria *afectación* del bien o derecho expropiado al fin expropiatorio) en el negocio expropiatorio. Sobre la base de estas premisas puede, coherentemente, caracterizarse a la reversión como la consecuencia ineluctable de la invalidez sucesiva o sobrevenida de la operación expropiatoria, por desaparición de la cobertura (la causa) que presta legitimidad a la ablación expropiatoria.

Mas, como hemos tratado de exponer, la identificación entre causa y fin de la expropiación, sobre no apoyarse de un modo terminante en el texto de la Ley de Expropiación Forzosa (ya dijimos que, en nuestra opinión, el art. 9 de la Ley de 1954 únicamente plasma la idea de *fin* en el negocio expropiatorio, en tanto que la *causa expropriandi* había de verse consagrada en el art. 15 de aquélla), supone una excepción, no suficientemente justificada, a la caracterización ordinaria de la estructura de los actos administrativos (estructura en la que siempre es distinguible, como

elementos objetivos, la causa y el fin), amén de no cohonestarse debidamente con la sustantivación que en Derecho Administrativo tiene el fin, entendido como la consecución del interés público en cada caso plasmado en la norma. Por otra parte, y la apreciación es del máximo interés, el encorsetamiento que se produce, en el entendimiento de la institución expropiatoria, como consecuencia de la identificación entre causa y fin en el negocio expropiatorio, conduce a dejar sin una explicación suficiente todos aquellos supuestos expropiatorios no contruidos sobre el esquema del paradigma antes mencionado, y, entre ellos, y de modo destacado, el atinente a las expropiaciones legislativas singulares.

En efecto, los Votos Particulares formulados a las Sentencias del Tribunal Constitucional 166/1986 y 6/1991, según los cuales la Ley 7/1983 era inconstitucional, entre otras razones, por no haber asegurado a la expropiación de las acciones del grupo RUMASA un fin trascendente a la mera privación expropiatoria, se fundamentaba en última instancia en el entendimiento de que a la consumación de los efectos de la expropiación era consustancial el aseguramiento de una finalidad distinta de la que legitimó la propia expropiación (no de otro modo podía entenderse el no haber reparado en el inequívico tenor del art. 1 de la Ley 7/1983), la cual, en el mejor de los casos, hallaba su cobertura en la *causa expropriandi* definida en el artículo 1 de la dicha Ley (la garantía de la estabilidad del sistema financiero y de los intereses legítimos de depositantes, trabajadores y terceros). Frente a esta concepción, la opinión mayoritaria del Tribunal entendió que «la concepción constitucional de la “causa expropriandi” incluye tanto a las expropiaciones forzosas en que el fin predetermina el destino de los bienes y derechos, como aquellas otras en que el fin admite varios posibles destinos (Fundamento 13, A).

Pues bien, en el peculiar supuesto de las expropiaciones legislativas singulares, cuya razón de ser estriba en la (así, en el caso de RUMASA) excepcionalidad o anormalidad de las circunstancias que motivaron la puesta en marcha del mecanismo expropiatorio, el fin de la expropiación (tipificado, en el caso considerado, en el art. 1 de la Ley 7/1983) arrastra de modo necesario la concreta determinación de la causa (el conjunto de bienes y derechos expropiados), en la medida en que es esta última la que hace surgir el fin de la expropiación (en el supuesto RUMASA: la situación de inestabilidad del sistema financiero y la puesta en grave peligro de los intereses de los depositantes, trabajadores y terceros, originadas por el mantenimiento de la titularidad de las acciones del grupo —causa en sentido técnico—, hace surgir la respuesta del legislador —no atendible, *sensu contrario*, en virtud del ordinario reparto de funciones entre legislador y la Administración—, esto es, la activación de la respuesta expropiatoria para —fin, también en sentido técnico— enervar los efectos de la causa, de la situación provocada por ésta, en definitiva).

Quiere decirse con ello que, justificada la legitimidad del fin que la provoca (el atendimiento de una situación frente a la que decaen las respuestas ordinarias), las expropiaciones legislativas singulares agotan su fin en el momento en que se produce la consumación de la privación

expropiatoria. Consecuentemente, si la medida expropiatoria cumplida por vía legislativa no resulta ni arbitraria ni irrazonable, en la medida en que quede suficientemente acreditada la situación de base que origina su surgimiento, no habrá lugar a la reversión de bienes y derechos expropiados. De ahí, en última instancia, la incorrección del artículo 5.3 de la Ley 7/1983, así como la jurisprudencia construida, sobre el tenor del mismo, en torno a dicho precepto (32).

*POST SCRIPTUM:* En trámite de corrección de pruebas ha llegado a mis manos el trabajo de Miguel CASINO RUBIO, *Breves consideraciones en torno al nacimiento y la legislación aplicable al derecho de reversión en la expropiación forzosa (comentario a la Sentencia del TSJ de Aragón, de 26 de septiembre de 1992)*, núm. 131 de esta REVISTA, 1993, págs. 251 y ss., en el que viene a coincidirse, desde otros planteamientos, con las tesis fundamentales sostenidas en este trabajo.

---

(32) La caracterización de la reversión como un derecho de configuración legal, sostenida por el Tribunal Constitucional (Sentencias 166/1986, 67/1988), es la que, en definitiva, explica las limitaciones que a la procedencia de aquella implantan los artículos 225 y 226 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, y que, en nuestra opinión, se apoyan dogmáticamente, en último término, en la distinción entre causa y fin en la expropiación forzosa. En contra, GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, págs. 211-213.

