

TRIBUNA: LEGISLACIÓN DEL SUELO JESÚS LÓPEZ-MEDEL

Por una nueva ley de expropiación forzosa

El autor sostiene que es necesario y urgente aprobar otra normativa que tenga en cuenta el desarrollo económico y social de España y fije criterios claros para valorar los bienes.

Jesús López-Medel es diputado del Congreso por Madrid (PP) y abogado del Estado.
EL PAÍS - Economía - 26-11-2005

Hay acontecimientos noticiosos que permiten resucitar otros asuntos sepultados por el olvido que, aunque conexos con aquél, tienen sustantividad propia.

Hace unas fechas, la ministra de Vivienda hizo un avance del anteproyecto de Ley del Suelo que prepara su departamento, en cuyo texto se contempla el deber de los propietarios de pisos de tenerlos ocupados, las consecuencias del incumplimiento de la función social de la propiedad y las penalizaciones que se posibilita imponer a las comunidades autónomas. Pues bien, esta noticia debería desenterrar una ley pendiente de elaborar desde hace tiempo, cual es la de expropiación forzosa.

Hace más de 50 años se aprobó la actualmente vigente Ley de Expropiación, que data de 1954. Sin embargo, es claro que el tiempo transcurrido ha puesto en evidencia la necesidad de un proceso legislativo que debería conducir no a una mera reforma de dicho texto, sino a una nueva ley completa. En esa década del siglo pasado, se elaboraron importantes leyes en el ámbito administrativo como la ley de procedimiento administrativo, la ley de régimen jurídico de la Administración o la ley reguladora de la resolución jurisdiccional de los conflictos con la Administración. Todas estas normas fueron elaboradas por prestigiosos catedráticos de Derecho Administrativo, siendo el impulsor político el también catedrático López Rodó (por cierto, fue ponente del Estatuto catalán de 1979).

Además, a pesar del contexto de aquella España, eran leyes de alta cualificación técnica y precursoras de algunos principios que bastante después se proclamarían. Mantuvieron su vigencia hasta que el PP procedió a derogarlas en los años que gobernó, en una tarea importante de modernización de la

legislación administrativa. Sólo quedó pendiente hacer una nueva ley de expropiación que sustituyese la anterior. Nuestro país ha cambiado muchísimo en estos 50 años, y también la realidad de unas Administraciones, la percepción de los ciudadanos (antes súbditos) de sus propios derechos y políticamente por lo que supone la configuración de España como un Estado de Derecho.

En la última etapa del Gobierno anterior, éste encomendó a la Comisión General de Codificación, en una sección presidida por el profesor García de Enterría, la elaboración de un nuevo texto, llegándose a culminar los trabajos. El cambio de Ejecutivo, tras las elecciones de marzo del año pasado, hizo que el asunto quedara enterrado, como si el nuevo Gobierno se sintiera cómodo con una ley elaborada en pleno franquismo que coloca a la Administración en una posición muy hegemónica y poderosa a la hora de utilizar el mecanismo expropiatorio.

En un debate parlamentario del pasado 7 de febrero en el Congreso, el representante del Gobierno entonces afirmó que no era prioritario para el Gabinete remitir al Parlamento una nueva ley de expropiación forzosa, proponiendo crear "un grupo interministerial de carácter multidisciplinar que elabore un estudio pormenorizado sobre las posibles disfuncionalidades de la ley...". En definitiva, enterrar el asunto según la vieja escuela de crear una comisión... Evidentemente, nunca más se supo de ésta ni de la ley. Además, ¿para qué crear ese órgano cuando ya durante casi tres años la Comisión de Codificación, los técnicos de Justicia, de Hacienda y Administraciones Públicas ya habían hecho esa tarea y elaborado un texto después de muchos borradores?

Constituye la expropiación una de las formas más intensas de intervención de los poderes públicos en la esfera patrimonial privada y resulta evidente que hoy el ciudadano ha de ser el centro de toda legislación administrativa.

Todavía esta legislación sectorial no se ha adecuado a lo que supuso el impacto de la Constitución de 1978, que intenta compaginar el derecho a la propiedad privada con la utilidad pública o interés social en el artículo 33. Tampoco con lo que supone de reforzamiento de los derechos de los ciudadanos ni la configuración del procedimiento administrativo como garantía para éstos. Estas exigencias, y lo que supone el Estado de Derecho, no tienen ningún reflejo en la regulación de esta institución jurídica en la ley vigente de 1954.

Además, el texto normativo actual ha sido superado también por una organización plural de nuestro Estado, con unas entidades territoriales dotadas de autonomía y personalidad jurídica propia. También por lo que se ha avanzado en la progresiva modernización de las Administraciones Públicas y su adecuación al interés general y los principios de eficacia y sometimiento a la ley.

Asimismo, ha de tenerse muy en cuenta el desarrollo económico y social de España en los últimos 50 años y el crecimiento exponencial de la obra pública y

modernización de las infraestructuras en un país comprometido en el esfuerzo de convergencia con los países más desarrollados de la Unión Europea compaginándolo con una mayor sensibilidad de las exigencias medioambientales.

Las distorsiones en la aplicación práctica de una ley tan antigua son evidentes no sólo a nivel de garantías, sino también en aspectos muy concretos. Entre ellos, puede citarse la anacrónica composición de los jurados de expropiación, sin verdaderos técnicos imparciales y especialistas en la determinación del justiprecio y sin una organización adecuada no sólo a la realidad actual, sino tampoco al hecho autonómico. También las distorsiones en la determinación y pago del justiprecio en lo que, como señala el catedrático Tomas Ramón Fernández, se aplica todavía hoy el principio de "te lo quito hoy y ya veremos cuándo te pago".

Asimismo, resulta criticable la generalización absoluta del procedimiento de urgencia que, concebido inicialmente como de aplicación excepcional, se ha convertido en la práctica en el procedimiento de aplicación ordinario. También es de vital importancia la homogeneización de valores, debiendo fijarse criterios y reglas claras y objetivas susceptibles de facilitar la valoración de los bienes y derechos expropiados.

Éstas son algunas de las razones que no sólo aconsejan, sino también obligan a elaborar una nueva ley ya que la actual de 1954 está muy parcheada por la jurisprudencia y muy superada por la realidad de una España que no tiene nada que ver con la que existía en aquellos tiempos. Debe descartarse cualquier pretensión de hacer tan sólo una modificación puntual. Ha de servir de ejemplo a rechazar la modificación que se hizo en 1998 de los artículos referidos a la reversión (qué y cómo hacer con bienes sobrantes, innecesarios o no aplicados a la finalidad concreta de la expropiación realizada) llevada a cabo mediante una disposición adicional a la Ley de Calidad de la Edificación, introducida, además, en fase de enmiendas al Senado.

Esta técnica legislativa tan defectuosa (generalmente auspiciada por un asunto puntual que se quiere resolver) y contraria a la seguridad jurídica que a veces aplicamos los legisladores debe ser salvada por el compromiso por elaborar una nueva completa ley de expropiación digna con la realidad y, simultáneamente, el reto de seguir construyendo una España más moderna y avanzada.