

NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA PLANIFICACION TERRITORIAL

ARMANDO RODRÍGUEZ GARCÍA
Profesor de Derecho Administrativo.
Universidad Central de Venezuela.

INTRODUCCION

La ciencia jurídica se ve permanentemente influida y exigida por las manifestaciones cambiantes de la realidad social a la cual sirve como instrumento disciplinador, organizador. Cada día vemos cómo el Derecho abarca nuevos campos de la actividad humana, y se estructura a través de la generación de nuevas instituciones, o mediante la puesta al día de otras —ya tradicionales—, de manera adecuada a lo que el avance de la civilización reclama.

Es normal observar cómo se habla —cada vez con mayor frecuencia— de nuevos derechos (derecho económico, derecho de las aguas, derecho urbanístico, derecho ambiental), sobre todo dentro de aquellas áreas que demandan una participación del Estado. En realidad, parece que más que nuevos derechos, o nuevos campos o áreas de la disciplina jurídica, estamos en presencia de un hecho normal, casi fatídico, que es la necesaria adaptación del Estado como ente organizador de la sociedad a estas transformaciones o exigencias, lo que plantea el requerimiento de apelar a fórmulas jurídicas para el tratamiento de esos asuntos, sin que realmente se trate de disciplinas o derechos nuevos, descubiertos o generados por la ciencia jurídica.

El tema que nos proponemos trabajar nos pone en contacto básicamente, con dos nociones de cuya vinculación se extrae un área de interés para el estudio jurídico.

De una parte, la técnica de la planificación, aplicada en el campo de la administración pública al proceso de toma de decisiones. En sí misma, la técnica planificadora carece de significación, se agota en eso, en una técnica de apoyo a la racionalización de las decisiones. Es necesario vincularla a alguna realidad,

o algún campo de actuación, para que pueda cobrar interés. Veremos, por una parte, que no es nada novedosa esta situación; ya la administración del siglo pasado se apoyaba en planes consagrados incluso legislativamente. Sin embargo, en la medida en que las relaciones sociales se hacen más complejas, y las exigencias al Estado son más intensas, más voluminosas y cualitativamente distintas, se hace necesario acudir con mayor asiduidad, de una manera más institucional, a la técnica de la planificación. La otra noción en juego es, precisamente, aquella de la realidad social a la que debe servir el derecho. En nuestro caso, esta realidad está dada por una transformación importante operada en la sociedad misma, como efecto del proceso de civilización, y que se manifiesta en una movilidad y una intensidad de las actividades realizadas por las agrupaciones humanas sobre el territorio, que no encuentra comparación con etapas anteriores de la historia de la humanidad. Podría decirse que se está en presencia de un verdadero "asalto" de grupos de población a zonas determinadas del territorio, que se opera en términos cíclicos o en forma permanente, pero en todo caso de manera progresiva y estable.

Esta situación se ve expresada, por una parte, en el patrón o forma que adoptan los asentamientos humanos y cuya tendencia es la estructuración de áreas metropolitanas, que a su vez se integran como un sistema de ciudades sobre el territorio; sistema que se apoya básicamente en los transportes y las comunicaciones, que permiten integrar a las sociedades urbanas modernas.

Esta forma de "ubicación" de la población en el territorio exige a la Administración, adecuar sus enfoques, sus estrategias, y hasta sus cuadros organizativos, para servir mejor al hombre y resolver los problemas con mayor eficiencia. Junto a esta nueva forma de presentarse los asentamientos humanos, la sociedad urbanizada actual produce otro hecho importante en el tema que nos ocupa: el de la movilidad social y física, también incomparable cuantitativa y cualitativamente con los períodos históricos anteriores (aun los más recientes). Su efecto inmediato se expresa en los problemas generados por contingentes importantes de población que se trasladan diariamente a diferentes sitios dentro y fuera del territorio de un país (en razón de la difusión de las actividades), y en períodos muy concretos, hacia zonas determinadas (playas, bosques, etc.), por motivos de recreación y esparcimiento; todo lo cual se traduce en una demanda importante de sistemas de transporte, facilidades de circulación, y condiciones adecuadas para la realización de estas actividades, que debido al volumen e intensidad de la demanda ya no puede ser satisfecha por lugares "vírgenes", sino por áreas debidamente adecuadas para estos fines.

Es a esta situación en la que convergen la evolución de las agrupaciones humanas mediante nuevos tipos de aglomeración, la intensificación progresiva

en la utilización de ciertas áreas, el incremento acelerado de los movimientos dentro del territorio; todo ello unido a un cambio en la economía del país, a la que se puede referir el campo de la ordenación del territorio, que en el mundo jurídico se manifiesta como una respuesta de los niveles de la administración central del Estado a los problemas derivados o generados por estas situaciones.

Entendemos, entonces, que al hablar de ordenación del territorio, no nos referimos a acciones sobre el espacio, al territorio como objeto, sino a la intervención del Estado en los asuntos o problemas que aparecen como derivados de la realidad antes señalada, y que encuentran como objetivo al hombre, a la sociedad, y no al medio ambiente, a los recursos naturales, ni al suelo o el agua.

La inserción de esta temática en el medio jurídico, nos pone en contacto con una nueva perspectiva por parte de la Administración para entender y actuar sobre áreas que antes se entendían desvinculadas, en forma unitaria, global, y con conciencia de los efectos interrelacionados de sus decisiones. Es aquí donde encaja la planificación como técnica útil en la administración pública, pero, en este caso, con una importancia remarcada por lo imprescindible de su empleo, y con características singulares, que la hacen técnica y sustantivamente distinta a la tarea planificadora en otros campos o ámbitos de la actividad del Estado. En resumen, el tema propuesto para el presente trabajo, es precisamente el de la técnica planificadora dentro de la administración pública, aplicada a esta exigencia de la realidad social y económica del Estado, para obtener mayor eficiencia en el desarrollo de las actividades de los grupos de población, en lo que a la ocupación y utilización del territorio se refiere. Para cumplir el objetivo propuesto comenzaremos por desarrollar algunas ideas en torno a la planificación como técnica útil en el proceso de toma de decisiones por parte de la administración pública, para tratar de delimitar el ámbito de lo que sería la *planificación territorial* y su *relevancia jurídica*. Luego, pretendemos tratar con mayor profundidad algunos aspectos importantes de la *planificación territorial*, definiendo sus características esenciales, el tratamiento jurídico que ha recibido en algunos países, y su diferencia con otras instituciones jurídicas utilizadas en el campo de la actuación administrativa en estos problemas.

I. IDEAS GENERALES SOBRE LA PLANIFICACION

En el capítulo que ahora comienza, intentamos presentar algunas reflexiones sobre la técnica que señalamos antes, es decir, sobre la técnica de planificar, como un instrumento que sirve a la administración actual, o del cual se vale la administración actual, con mayor intensidad y trascendencia de la que se apreciaba en épocas anteriores, probablemente por la magnitud y complejidad

de los asuntos que debe atender el Estado de hoy.¹ Este instrumento, como vamos a ver, no es exclusivo de la administración contemporánea, ni producto de su inventiva; sin embargo, hoy cobra fuerza, tanto desde el punto de vista técnico, puramente administrativo, como —y es lo que más nos interesa ahora—, desde la perspectiva jurídica, al darse a ciertos planes de la Administración un valor o relevancia jurídica que permite calificarlos como actos jurídicos, y derivar de ellos efectos, que van a ser, en resumen, la aplicación efectiva del principio de legalidad administrativa.

La actividad de la Administración, sin embargo, cubre múltiples aspectos. Esta realidad se presenta como una exigencia a la especialización, es decir, a la aplicación de técnicas de análisis y conocimiento, de organización, y de diseño de respuestas o soluciones cada vez más precisas, y en cierta forma diferentes unas de otras. Esto permite descubrir cómo han surgido diferentes “tipos” de “planes”, como producto de la situación o realidad, para la cual debe la Administración “diseñar” soluciones a través de la formulación de estrategias que envuelven su actuación como parte de la responsabilidad del Estado, en lo que al manejo del interés colectivo se refiere.

1. *La Planificación como técnica en el proceso de toma de decisiones*

La planificación en sí, a secas, puede considerarse como una técnica destinada a racionalizar las decisiones, al hacerlas descansar sobre un conocimiento más preciso de las realidades, y una estimación o proyección más fiable del desarrollo futuro de los acontecimientos y las posibilidades o capacidades de actuación.

La planificación es, entonces, un conjunto de operaciones encaminadas como fin último al trazarlo de un proyecto, un programa o un esquema en el que queda predeterminada una actuación futura;² respecto a la convivencia humana, es la preorganización de la vida colectiva.³

De esta manera, encontramos ya lo que podríamos calificar como una de las características de la planificación, o de la tarea planificadora, que es su marcado carácter finalista. “La idea de plan y de planificación es necesariamente finalística. Se planifica en relación con un resultado o con ciertos resultados que los autores del plan pretenden conseguir”.⁴ No se concibe la tarea de pla-

1. Sobre el tema de la complejidad de los asuntos y su efecto sobre la actuación pública, puede verse: “El crecimiento de la complejidad estatal”, en *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, del profesor García Pelayo, Alianza Editorial, Madrid, 1977, trabajo al cual nos volveremos a referir más adelante.

2. Jardí, Enrique: *El planeamiento urbanístico*, pp. 49 y ss. Bosch, Barcelona, 1966.

3. Alomar, Gabriel: *Sociología Urbanística*, Aguilar, Madrid, 1961.

4. Miele, Giovanni: “Aspectos jurídicos de la planificación Urbanística”, en *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. II, Ed. Giuffrè, Milán, 1955 (pp. 269-286);

nificar, si no existen o están propuestos unos objetivos a alcanzar, si no se pretende obtener un resultado a través de la acción que se planifica y la aplicación de los medios con que se cuenta o que se estima pueden ser obtenidos. De esta manera, además de ser una actividad o tarea marcadamente finalista, la planificación se presenta como una labor inherente a cualquier actividad que amerite la toma de decisiones unida a un resultado por alcanzar. Es decir, estará presente esta labor en forma superficial o profunda, en cualquier actividad de una persona o de un organismo público o privado, que amerite la obtención de resultados en el área en la que le corresponde actuar. Evidentemente, estamos aún en presencia de una aproximación teórica, abstracta, en la cual, por supuesto, la formulación de una serie de previsiones sobre la producción de los acontecimientos para el logro de algunos resultados, unido a la ordenación previa de la conducta o conductas que deben intervenir en el proceso, para favorecer la generación más eficiente de esos resultados, no es aún una noción jurídica de planificación; sin embargo, parece ser una idea subyacente en la noción misma de planificar, y por tanto vigente desde cualquier perspectiva que enfoque el tema.

Pero además, podríamos encontrar otras notas propias de la tarea planificadora, en este momento de las reflexiones generales, y que luego podrán servirnos para el análisis preciso desde el enfoque jurídico. Planificar, en abstracto, en forma aislada, parece carecer de sentido, o en todo caso agotarse en lo que hemos dicho, en una técnica, en una sistematización de la labor intelectual para hacer eficiente la decisión a tomar en el logro de un fin determinado. Pero hace falta definir al menos el área, el sector de la actividad que se planifica para que ésta pueda tener sentido. En otras palabras, la planificación no es un fin, el plan no es un fin en sí mismo, sino un instrumento de trabajo (mejor o peor acabado), al servicio de quien debe actuar. Tampoco el plan representa un ente autónomo, ni mucho menos una fórmula paradigmática, contentiva de todas las soluciones posibles a los problemas existentes o futuros, y menos aún una afirmación vinculante cuyo contenido tenga que cumplirse fatalmente. El plan no puede, por sus propias limitaciones (conceptual y prácticamente hablando), abarcarlo todo; por ello, se entiende que existe una tarea planificadora en cada área o sector de la actividad que amerite una labor de esta índole. Esta idea, como veremos en su oportunidad, no sólo es válida en el campo teórico, sino que se ha aplicado en la realidad de la actividad administrativa del Estado, conduciendo a la especialización de los planes administrativos de acuerdo con las tareas o áreas de competencia existentes.

Trad. Secretaría General Técnica, Ministerio de la Vivienda, Documentos Informativos, Nos. 64/66 (614), Serie II, Nos. 17/66 (156), Madrid, 1966, p. 6.

Por otra parte, y viendo en forma global las últimas notas expresadas, la tarea de planificar debe estar en manos de quien debe o puede realizar las actuaciones tendientes a obtener los resultados deseados y previstos en el diseño del plan. Esto nos pone en contacto con otra idea que acompaña a la noción de planificación, que es la dinamicidad. La planificación no sólo es finalista, sino además, es instrumento de una acción, de una concepción dinámica, no estática; implica la necesidad de actuar. El plan no se elabora sólo para definir cómo sería teóricamente una situación dada si se dan los presupuestos previstos, y cuál sería el nivel de obtención de resultados en diversas hipótesis posibles. Aquí estaríamos en presencia de un estudio, de un ejercicio científico o académico, bien o mal realizado, pero nunca en presencia de un plan. Pero además, es necesario que el objetivo global, general, a cumplir a través de las acciones previstas en el plan, sea responsabilidad de quien realiza la labor de planificación. Esto significa que no existe órgano o sujeto planificador, puesto que la planificación no es un fin en sí misma y tampoco puede ser una función autónoma, sin un ámbito de acción, de actuación, que le permita desarrollar las previsiones diseñadas, a menos que este órgano sujeto sea un elemento técnico de apoyo a la organización activa, en cuyo caso, su labor, más que formular o diseñar el plan, consiste en "ensamblarlo" en base a las formulaciones o diseños provenientes de las unidades activas. Tampoco es posible pensar en la idea de un órgano que hace el "plan" y lo impone, o cuya ejecución estará encomendada a organismos o sujetos diferentes. En estos casos, es necesario pensar en la idea de superioridad, de jerarquía, que nos aproxima más a la noción de órdenes o de regulaciones o imposiciones que pueden ser parte de la estrategia contenida en un plan, pero que no se identifican como nociones. De ser así, sobra el concepto de plan como instrumento de acción, y se sustituye por la práctica o ejercicio del poder en cualquiera de las formas en que puede admitirse. Así, una de las ideas esenciales al plan será el de ser un instrumento que exteriorice las propuestas de alternativas de acción por parte de su autor, aunque no se agote aquí su contenido.

A manera de resumen o síntesis de las ideas señaladas, podemos recoger algunas notas características de la planificación, que debemos mantener presentes a lo largo de todo el análisis posterior, como punto de referencia a las afirmaciones que irán surgiendo en su oportunidad. En primer lugar, la planificación no es más que una técnica muy importante de apoyo en el proceso de toma de decisiones, de lo cual se deduce que no puede considerarse como una función propia, autónoma, que se agota en sí misma; además, la planificación supone actuación, no simplemente la regulación de conductas, sino la participación activa de su autor (y otros agentes inducidos de una u otra forma por éste) para el logro de los fines a alcanzar, es decir, la planificación es parte

de la gestión; por último, y como consecuencia de lo anterior, corresponde la responsabilidad sobre esta tarea, al sujeto encargado o responsable de la gestión, de la actuación.

2. *La Planificación como técnica de actuación del Estado*

El Estado, como ente activo dentro de la sociedad, no escapa al uso de la técnica planificadora para apoyar su intervención en los diferentes aspectos en que debe participar.

En el campo de la administración pública, la planificación adquiere características especiales, que la convierten en una técnica relevante o trascendente para el campo jurídico.

No obstante su uso cotidiano y normal por la Administración actual —justificado como dijimos, y como analizaremos más adelante, por las exigencias que la sociedad postindustrial plantea—, el empleo de “planes” no es algo reciente en la actividad administrativa pública, incluso como institución reconocida y consagrada por el derecho positivo. Su origen es, sin embargo, diferente al concepto que de plan se tiene actualmente, y se ha transformado en base a una evolución que señalaremos en forma superficial a continuación.

A) *Antigüedad de la técnica planificadora en la administración pública*

Sebastián Martín Retortillo señala —citando a Predieri—, cómo la expresión Plan, aparece en el campo de la administración pública, ya para el siglo XVIII, en conexión directa con los asuntos urbanísticos; es decir, concebido como expresión gráfica de una realidad física, como sinónimo de plano.⁵

En la evolución del empleo del término, el mismo autor apunta cómo posteriormente se llega a un “cambio de sentido más profundo, al incorporarse elementos que expresan ya una evidente intencionalidad, que aparece referida a un conjunto de acciones a realizar más o menos aisladas, pero que de este modo, inardinadas a una idea rectora, se orientan y dirigen hacia la consecución de unos resultados de antemano establecidos...”.⁶

Pero no es sólo en el ámbito conceptual donde el término plan tiene acogida y evoluciona en relación a su significado dentro del actuar de la Administración Pública de los siglos XVIII y XIX. También en el derecho positivo de esas épocas, el plan recibe consagración y regulaciones precisas, que derivan,

5. Martín-Retortillo, Sebastián: “Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX”, en *Revista de Administración Pública*, N° 49, pp. 39-48; I. E. P., Madrid, 1966.

6. Martín-Retortillo, Sebastián: *op. cit.*, p. 40.

además, en verdaderas diferenciaciones de tipos de planes, fundamentadas en las áreas administrativas en las cuales se aplica la técnica planificadora (educación, obras públicas, bosques, etc.), y como consecuencia de ello en diferentes efectos jurídicos que el plan (de acuerdo con el tipo que se trate) produce, tanto para la Administración como para los administrados.

En efecto, en el caso español concretamente, la legislación de fines del siglo XIX, recoge una serie de referencias a los planes que deben ser desarrollados por la Administración, tales como los planes enseñanza para establecimientos públicos y para Facultades y centros docentes, planes de explotación de recursos forestales, planes de obras públicas.⁷ En muchos de estos casos, está prevista la sujeción de los agentes privados a las previsiones de los planes, la legitimación de actuaciones de la Administración en la ejecución de planes debidamente aprobados, y por último, la finalidad política de la técnica planificadora ya presente en ésta época, y que se mantiene constante, a través de la aprobación de planes administrativos por el Parlamento, a objeto de comprometer el respaldo financiero futuro a las actuaciones previstas, mediante los aportes presupuestarios.

En resumen, la técnica planificadora en manos de la Administración no es, en realidad, una novedad de nuestros días; antes bien, ya era una situación usual a fines del siglo XVIII, y durante el siglo XIX, sólo que limitada al grado de complejidad de las situaciones, y al volumen de exigencias que debía atender el Estado.

B) *Los poderes de planificación propios del Estado coetáneo*

La transformación de la sociedad implica también la transformación del Estado como parte de ella. Con el surgimiento del Estado Social, esta simbiosis entre Sociedad y Estado se acepta plenamente, con lo cual, se aprecia un nuevo rol del Estado, con mayor intervención, a través de técnicas administrativas, económicas, de programación de decisiones, etc., para regular los procesos económicos y sociales que ya no pueden dejarse a los mecanismos autorreguladores por los efectos negativos que la experiencia demuestra.⁸

Es así como el Estado retoma, con mayor énfasis y relevancia, la tarea planificadora para apoyar su actuación como "sistema distribuidor y planificador".⁹ Esta tendencia, que comienza a manifestarse a principios del presente

7. Todos ellos previstos y regulados en la legislación que comenta Sebastián Martín-Retortillo en el trabajo citado, pp. 43 a 48.

8. García Pelayo, Manuel: "El Estado Social y sus Implicaciones", *Cuadernos de Humanidades*, N° 1, UNAM, México, 1975, pp. 14 y ss.

9. García Pelayo, Manuel: "El Estado...", *cit.*, p. 23.

siglo, adquiere un mayor grado de consolidación luego de la Segunda Guerra Mundial, en buena parte por imperio de las circunstancias, más que por una actitud premeditada. El enfrentamiento de los países europeos —y Francia constituye un buen ejemplo de ello—, a las exigencias de la reconstrucción y la expansión, abre definitivamente la época del Estado planificador, como etapa de un proceso evolutivo práctico más remoto,¹⁰ y añadiendo una tendencia a la consagración constitucional de esta práctica, formulada de manera genérica para cualquier ámbito de la actividad administrativa del Estado.¹¹ En este sentido, el Estado coetáneo aparece con una función —quizá con un “poder” de planificar— que no destacaba en etapas anteriores, pero no porque faltara o se desconociera esa función o tarea —como se demostró antes—, sino porque en aquellos casos no se manifestaba como un instrumento de singular trascendencia, tal como ocurre hoy día, por el imperio de la evolución de la sociedad, que exige organizaciones más acabadas, y formulaciones mejor fundamentadas, para lo cual la técnica planificadora se aplica con mayor ímpetu y se mejora constantemente. El Estado actual se ha convertido en un estado director, rector de las actividades sociales, políticas y económicas, y como señala García Pelayo,¹² “. . . un Estado *mánager* ha de ser, necesariamente, un Estado planificador, no sólo en el aspecto económico, sino también en una multiplicidad de aspectos y con independencia de que los planes tengan un ámbito global o sectorial, y sean de carácter imperativo, estimulador o indicativo y cuya función es crear el ambiente para que otros actores formulen también sus propios planes, pues es bien sabido que la planificación no se limita al Estado, sino que se extiende a todas las instituciones y principalmente a las grandes empresas económicas para las cuales las estrategias y planificaciones estatales constituyen el ambiente que proporciona los datos e incentivos, es decir, los insumos para sus propias planificaciones, de modo que, en conjunto, vivimos en una sociedad planificada o «programada» en la cual la planificación estatal es un factor decisivo”.

Ahora bien, ¿esta labor rectora del Estado se manifiesta como un poder, como una nueva potestad añadida al contingente de imperio, en lo que se refiere al uso de la planificación?; es decir, cuando el sector público diseña y expone las estrategias de acción para un determinado sector o área administrativa, ¿está realmente ejerciendo un poder, una facultad de imponer y exigir conductas? No pareciera que el concepto de plan alcance para imaginar esta situación. Resulta fácil vincular cualquier actuación del Estado a sus potestades, poderes y prerro-

10. Masse, Pierre: *Le plan ou l'anti-hasard*, Gallimard, París 1965, pp. 145 y ss.

11. Martín-Retortillo, Sebastián: “Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa”, en *RAP*, N° 50, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967, en especial, pp. 132 y ss.

12. García Pelayo, Manuel: “El Estado Social . . .”, *cit.*, p. 24.

gativas, y de hecho, pareciera que el mayor volumen de sus decisiones se logran en base al ejercicio de estas potestades o poderes públicos, o al menos a la conciencia de su potencial ejercicio; sin embargo, existe una gran cantidad de actuaciones que no derivan de estos poderes, o que no constituyen en sí, el ejercicio de potestades por su propia naturaleza. La actividad planificadora de la Administración parece ser una de estas materias.

En efecto, no resulta apropiado apelar a la existencia de un "poder" del cual se es titular, para diseñar las decisiones tomando en cuenta los recursos y buscando la obtención de metas y objetivos. Evidentemente, muchas de las medidas o decisiones diseñadas requerirán el ejercicio del poder, de potestades, para su realización, pero no para su formulación.

En otras palabras, la actividad planificadora del Estado coetáneo no se legitima en la existencia de un poder, de una facultad de imponer, o de un monopolio en la toma de decisiones del cual sea titular.¹³ Esta forma de actuación está explicada más sencillamente por una demanda de eficiencia ante asuntos cada vez más complejos, y de los cuales es primariamente responsable la organización estatal, para lo cual requiere adoptar y poner en práctica técnicas administrativas apropiadas, dentro de las cuales cuenta con la de planificar como una de las más útiles. La realización efectiva de las previsiones planeadas, sí podrá plantear el ejercicio de poderes, la imposición de conductas, la restricción al ejercicio de facultades, en lo que a los particulares se refiere. Sin embargo, estas situaciones no parecen estar contenidas en la noción de plan o de tarea

13. Como señala Georges Lavau, al comentar el tema de la autoridad del plan: "...Reflexionando sobre la naturaleza de la planificación francesa y del sistema de elaboración de los planes y su implantación para orientar la transformación de la sociedad y la economía francesas, colocados igualmente en presencia del ideal de que el plan es una «obligación ardiente» a la que la sociedad francesa se pliega voluntariamente, podríamos estar inclinados a pensar que el plan es una verdadera decisión tomada por los órganos públicos ejerciendo en esta ocasión una autoridad de extensión considerable si la ceñimos a todos los efectos irradiantes del plan. Si esta interpretación es exacta, como resultado el plan tendrá por sí mismo el carácter absoluto de una decisión pública y éste plan constituirá la célula madre de una serie de decisiones de ejecución a las cuales los «ejecutantes» del plan no podrán sustraerse a partir del momento en que el plan se aprueba. Ahora bien, la evidencia nos obliga a constatar que de hecho, no es así «.....» Su autoridad (del plan), si tiene alguna, no le viene necesariamente (o en todo caso, no solamente) de que una ley lo ratifique, cuando ella existe... Su autoridad —¿moral, política o jurídica?— le viene también de otros factores de legitimación: de que es elaborado como consecuencia de consultas a diferentes órganos más o menos representativos, de que el gobierno se obliga más o menos a tenerlo por una «carta de acción», de que los diversos sectores económicos lo tienen más o menos por un programa un poco más racional a partir del cual podrán «modular» con un mínimo de riesgo sus propias decisiones y sus propias conductas «.....» No habrá escapado a nadie que las fórmulas empleadas arriba revelan el carácter plástico y variable de la «autoridad» del plan..."; en Rapport, Introducción a la obra: *La Planification comme processus de decision* (Colectiva), Ed. A. Colin, París, 1965.

planificadora, a menos que le demos una acepción demasiado amplia, lo cual nos haría confundir la parcialidad con la totalidad, la planificación con la gestión o actuación administrativa pública.

C) *La relevancia jurídica de los planes de la Administración*

Hemos insistido en los aspectos conceptuales de la planificación, y ello obliga a destacar su connotación de técnica administrativa; pero, aunque conceptualmente el plan es eso, un instrumento que permite perfeccionar la gestión, no es menos cierto que en el campo de la administración pública, ese instrumento ha adoptado un valor jurídico importante. A este aspecto vamos a dedicar algunos comentarios, comenzando por las razones o motivos que llevan a cargar de juridicidad a esta técnica de administración, para después señalar, ligeramente, en qué consiste esa relevancia jurídica de los planes administrativos.

En nuestro criterio, los planes administrativos de cualquier índole, dejan de ser actos materiales o técnicos de la Administración y se convierten en actos jurídicos, por una razón básica que es el respeto y la puesta en ejercicio del principio de legalidad administrativa.

Esta idea central o razón básica, se puede expresar en tres motivos convergentes o complementarios. En primer lugar, el plan se convierte en fuente o título legitimador de actuaciones posteriores de la Administración (como sucede, por ejemplo, en el caso de las expropiaciones urbanísticas, en las cuales el plan sustituye la declaratoria de utilidad pública), siendo así, resulta necesario cargar a este acto de valor jurídico. En segundo lugar, y unido a lo anterior, al dar valor jurídico al plan, se ofrece una garantía en favor de los administrados, en cuanto al conocimiento previo de la intención o voluntad de la administración, en relación a futuras decisiones que podrían afectarlos, y por tanto, el plan como acto jurídico se presenta, en este sentido, como un parámetro en relación al cual se puede controlar la actuación de la Administración no sólo en su legalidad, sino también en cuanto al mérito, a través del principio de la autovinculación de la Administración, permitiendo exigir, o mejor dicho, ofreciendo elementos para poder exigir una mayor estabilidad y seguridad jurídica en el actuar administrativo. Por último, el plan, al ser instrumento jurídico, permite el desarrollo de técnicas parlamentarias e internas de control a través de los presupuestos-programas, referidos a la realización de planes, y al control de gestión, que permite medir la eficiencia general de la administración. Ahora bien, este valor jurídico, este hecho de convertir el plan de acto técnico o material en acto jurídico, esta relevancia jurídica de los planes de la Administración, en fin, va a depender del derecho positivo, es decir, de la consagración de los planes administrativos en el ordenamiento jurídico.

Sin entrar a analizar la naturaleza jurídica que se dé a cada tipo de plan administrativo, cosa que también va a depender en gran medida de la regulación positiva, podemos señalar, como una constante, que la relevancia jurídica efectiva, o sea, la eficacia de los planes, va a depender de un acto de la administración, que será la adopción del plan a través de su aprobación.

Es en relación a la aprobación del plan donde presenta vigencia el tema de las competencias. Es decir, la competencia en materia de planificación, no debe referirse tanto a la elaboración técnica de los planes —que puede inclusive ser analizada por particulares—, sino a su aprobación, al hecho de considerar ese documento como guía de acción para la Administración, en tanto el organismo responsable por su realización lo acoge como tal. De allí, que la competencia para aprobar planes deba estar en quién es responsable de su ejecución. En general, el plan vincula a la Administración, en cuanto a la realización de los programas, a la obtención de los objetivos, y a la revisión y reajuste del mismo se refiere. Asimismo, sirve como fundamento para actuar en obtención de esos resultados a través de los mecanismos jurídicos establecidos. En relación a los efectos particulares de cada tipo de plan, en lo que se refiere a la Administración y a los administrados, es un asunto que varía, también, de acuerdo a las formulaciones del derecho positivo de que se trate.

D) *Diferentes "tipos" de planes*

Ya hemos señalado que la planificación como técnica en el proceso de toma de decisiones, es una tarea presente en cualquier campo de la actividad administrativa. Esta realidad comporta la existencia de diversas planificaciones, de diferentes tipos de planes, acordes con el ámbito de gestión, y las características técnicas y sustantivas que lo rodeen.

Es por ello que normalmente se advierte sobre la imprecisión del término, utilizado en un sentido genérico, sin precisar su campo de aplicación, porque en realidad, la planificación administrativa puede ir: "...desde el orden estrictamente cultural, hasta el sanitario y el urbanístico, o sea, podemos planificar en todos los sectores en los que la Administración puede y debe actuar. En consecuencia, la planificación puede referirse a cualquier tipo de acción administrativa",¹⁴ y precisamente, ese "tipo de acción administrativa" al servicio del cual se aplique la técnica planificadora, definirá su especialidad y diferenciación con los otros "tipos" de actividades —y por ende de planes— que diseñe y realice la Administración. Siendo así, no parece apropiado hablar de un "sistema de planificación" entendido como una generación incardinada de diversos

14. Rodríguez García, Nelson: "Aspectos Constitucionales de la Planificación en Venezuela y América Latina", en *Archivo de Derecho Público y Ciencia de la Administración*, Instituto de Derecho Público, UCV, Caracas, 1971, vol. I, p. 262.

planes administrativos jerárquicamente vinculados a un plan central o general —el plan de desarrollo económico—, omnicomprendivo y superior, del cual derivan, o pueden derivar, todas las decisiones posibles en los distintos campos o sectores administrativos. Más bien, cada plan, con caracteres propios en cuanto a técnicas, objetivos, medios, formas de expresión, grado de definición, etc., responde a las exigencias del problema o área de problemas que se tratan de atender, y que constituirán, en sí, demandas diferentes sustantiva y formalmente, "...cuando el término plan se refiere a un plan global de desarrollo, o a un plan de urbanismo, o bien a un plan de riego, estamos ante realidades distintas, que requieren figuras e instituciones, también diferentes, que muchas veces no tienen nada que ver entre sí, exceptuando la estructura interna, la idea rectora a la que pertenecen".¹⁵

En las páginas siguientes nos vamos a ocupar de uno de estos "tipos" de planes administrativos, que obedece a las exigencias planteadas a la Administración por asuntos que ameritan una intervención reguladora y ordenadora, a fin de permitir eficientemente el desarrollo de las actividades humanas. Este tipo de planes que estudiaremos es, en esencia, diferente a los planes de desarrollo económico, y en todo caso no es, ni podría ser parte del mismo. La planificación económica nacional opera con variables macroeconómicas tales como: Producto Territorial, Producto Nacional, tasa de crecimiento global o sectorial de la economía, ingreso *per capita*, tasa y volúmenes de importación y exportación, volúmenes de ahorro, índice de crecimiento de los sectores económicos, etc.; proyectándolas en base a las series históricas conocidas y su comportamiento, y a otras variables previsibles en razón de las posibilidades de aplicar correctivos al proceso económico. A estas variables de contenido económico, se agregan otras de tipo social, que se sintetizan en el objetivo genérico de elevación de valores sociales, y entonces se manejan variables tales como: índice de alfabetización, índices de educación superior o media, tasas de mortalidad y natalidad, índices relativos a capacitación de recursos humanos, etc.

En todo caso, esta técnica de planificación se desarrolla en base al manejo de indicadores globales o generales, y por tanto no puede alcanzar a diseñar alternativas de actuación específicas en ciertos campos de determinados sectores. Así por ejemplo, el plan económico y social manejará variables relativas a porcentajes de población que deberá acceder al mercado de la educación superior (demanda) y podrá, en base al manejo de los indicadores económicos de ingreso, perfilar una estimación de los requerimientos financieros necesarios para esa demanda, pero no podría llegar a definir las exigencias de nuevos campos universitarios, ni mucho menos su localización, decisión que podrá diseñarse en base al análisis de otras variables propias de otra técnica planificadora.

15. *Ibidem.*

Esto no significa que los diversos planes, desarrollados dentro de los distintos sectores de la actividad administrativa, no incluyan estudios económicos, ni que las decisiones derivadas de estos planes no produzcan efectos económicos o sociales computables en la planificación económico-social nacional; pero lo que parece cierto es que no son parte ni aplicación de éste. Las técnicas de proyección económica, no pueden considerar los cambios relacionados, por ejemplo, con el patrón de agrupaciones humanas en el territorio y por consiguiente, los planes de desarrollo económico no contemplan los aspectos relativos a la urbanización, en cuanto a toma de decisiones se refiere, sino en la medida en que tales aspectos, tratados con técnicas diferentes, puedan ser incorporados en una presentación simultánea. Como consecuencia, no se puede esperar que de las técnicas de análisis y proyección macroeconómicas, y por consiguiente, de los planes de desarrollo económico, se va a alcanzar el conocimiento y la orientación para enfocar y tratar los problemas relacionados con la evolución de las agrupaciones humanas en el territorio, es decir, los problemas que se tratan en la ordenación del territorio.

II. LA PLANIFICACION TERRITORIAL

1. *Objetivo y Fundamentos*

La planificación territorial —al igual que ocurre con la planificación en todas las áreas de la actividad administrativa—, responde a determinados fines, se genera en razón de determinadas exigencias, y por ende, se logra a través de ciertas técnicas precisas; todo lo cual permite hablar de un tipo de planificación en concreto, como algo diferente a otras planificaciones que responden a otros fines y exigencias. El territorio, el ámbito geográfico, puede ser objeto de enfoques diversos y objetivos variados, como lo son: la ocupación para propósitos de defensa nacional, la ocupación de zonas fronterizas para crear conciencia nacional, exploración de zonas territoriales poco conocidas para la búsqueda y explotación de recursos naturales, etc. En realidad, en estos casos no es aplicable el término planificación territorial que nos ocupa. Con este término tiende a designarse el diseño de decisiones que como intervención ordenadora de la sociedad, exige al Estado el proceso de evolución de las agrupaciones humanas en el territorio, que implica la intensificación progresiva de la utilización de ciertas áreas, el incremento acelerado de los movimientos de la población dentro del territorio, y en fin, el surgimiento de nuevos tipos de asentamientos con características diferentes a las conocidas hasta ahora: las Arcas Metropolitanas.

De esta manera, queda claro que el objetivo de la actividad pública, y dentro de ella, de la planificación territorial, no es el territorio, las zonas o regiones

geográficas, el espacio, sino las agrupaciones humanas, las comunidades. Como señala Alonso, esta aproximación a concebir las decisiones públicas como dirigidas a las regiones o zonas territoriales, constituye lo que puede llamarse "*la falacia geográfica*, por la cual los territorios son personalizados y dotados de sentimiento".¹⁶

El objeto de la intervención es permitir una mejor organización de las actividades a través de la oferta de condiciones favorables, ocasionando, al mismo tiempo, beneficios en lo que al desarrollo económico y condiciones de vida de la población se refiere. La posibilidad de actuar con criterios de ordenación del territorio, la ofrece el reconocimiento de un patrón o forma de asentamientos humanos, que arroja como expresión, la existencia de un sistema de ciudades; esto es, que los centros urbanos que sirven de asiento a las agrupaciones humanas no se encuentran aislados, sino como elementos vinculados, básicamente a través de sistemas de transporte y comunicación. Es a partir de esta situación, cuando se puede entender la necesaria unidad en el diseño de las decisiones (y por tanto, la vinculación de las áreas o sectores de planificación territorial, aun cuando sus objetivos específicos pueden ser diferenciables: urbanístico, transporte, áreas de recreación masiva...). Es decir, la responsabilidad sobre cada una de estas áreas será eficiente, en la medida en que se conciba como parte de una concepción más amplia, pudiendo medir los efectos que las decisiones sobre cada área tienen en relación a las demás, y sobre el conjunto en su totalidad, así como el conocimiento y manejo de la información y exigencias o demandas provenientes de algunos de los elementos sobre las otras. En este sentido, es el sistema de ciudades y su evolución el factor o elemento central, que sirve para fundamentar programas y decisiones sobre los asuntos que se manejan como ordenación del territorio (transporte, áreas de recreación y turismo, recursos hidráulicos); Massé resume toda esta concepción en una frase, al decir: "La ordenación del territorio esta subrayada por el fenómeno urbano".¹⁷

Tratándose de problemas que envuelven relacione entre crecimiento económico, urbanización y cambio social, el aporte de la ciencia económica en esta materia ha sido importante. A través de los avances en el campo de la economía regional y urbana, se han presentado diversas posiciones que estudian y tienden a explicar científicamente las vinculaciones entre el desarrollo económico y sus efectos espaciales, es decir, se intenta explicar de qué forma se produce la distribución espacial del desarrollo económico, cuestión de indudable valor para

16. Alonso, William: *Equity and its relation to efficiency in urbanization*. Working paper N° 78, para el Departamento de Comercio de Estados Unidos, mimeografiado, Berkeley, pp. 9 y 10. California, julio, 1968.

17. Massé, Pierre: *op. cit.*, p. 125.

poder comprender con mayor exactitud los asuntos sobre los cuales se actúa a través de la planificación territorial. De todas estas teorías, señalaremos sólo algunas que han revestido características singulares.

Myrdal,¹⁸ en su explicación del proceso de causación acumulativa, sostiene que en un país con bajo nivel de desarrollo económico, los incrementos en el crecimiento económico afectarán ventajosamente a unas regiones en detrimento de otras, y que las ventajas iniciales de unas regiones respecto a otras, se reforzarán en la medida en que el crecimiento económico se opera. El crecimiento en las regiones más avanzadas producirá, también, efectos retardadores en las más atrasadas, y esta situación sólo se superará, en la medida en que las regiones en expansión, provoquen o generen efectos de dispersión del crecimiento hacia las más atrasadas, y se sumen a este proceso, medidas del sector público dirigidas a fomentar o impulsar el despegue o crecimiento económico en aquellas zonas o regiones estancadas, deprimidas o atrasadas. De esta manera, la expansión del desarrollo económico se produce por la acumulación de todos los factores señalados integrando un proceso.

Hirschman,¹⁹ considera la existencia de factores de polarización que pueden provocar, inicialmente, un proceso de crecimiento centrado en algunas zonas, esto es, una polarización del crecimiento, pero que generarían necesariamente fuerzas compensadoras que tenderían a restaurar el equilibrio en el crecimiento entre las regiones.

La teoría de la "base económica urbana", supone que las actividades básicas de "exportación", constituyen la clave del crecimiento económico de la ciudad, y que la expansión de los sectores base, acelera el crecimiento de las actividades tipo servicios, y por ende, el crecimiento de la economía urbana en su conjunto. Blumenfeld,²⁰ niega la aplicabilidad del concepto de base económica en la medida en que aumente el tamaño de la ciudad, y afirma, que es el sector de servicios locales el determinante fundamental del nivel de la actividad económica urbana a largo plazo, y del grado de vitalidad que adquiera el sector de "exportación". Las grandes ciudades prosperan porque sus eficientes sectores de servicios les permiten reemplazar las industrias básicas obsoletas por otras nuevas más eficientes y productivas. La composición del sector base, en términos de industrias y empresas, es variable, y evidentemente, está sujeto a innova-

18. Myrdal, Gunnar: *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica. México, 1961.

19. Hirschman, Albert: *La estrategia del Desarrollo Económico*. Fondo de Cultura Económica. México, 1961.

20. Blumenfeld, Hans: "The Economic Base of the Metropolis: Critical Remarks on the «Basic-Nombasic Concept»", en *The Modern Metropoli*. MIT, Massachusetts, 1967, pp. 331 a 368.

ciones, siendo el sector servicios el elemento clave para introducir y fomentar los cambios oportunos en la composición del sector base.

Perroux,²¹ utilizando los aportes de Cassell y Shumpeter, explica el proceso de desarrollo económico a través de la sustitución de viejas industrias por nuevas industrias, introduciendo el concepto de industrias motrices o de vanguardia, de un sistema polarizado de industrias en evolución, e incorporando la noción de espacio topológico para sustituir, en análisis económico, la concepción rígida, estática, de espacio tridimensional, geográfico, físico, por una noción de espacio como conjunto de diferentes relaciones que definen el objeto; siendo éste tal vez su principal aporte, y sobre el cual sustenta su explicación de cómo el desarrollo económico se hace a través de estos "polos de crecimiento" definidos como espacios topológicos y no geográficos. De este concepto y sus intentos de aplicación a problemas de planificación, han resultado una gran cantidad de investigaciones de autores belgas y franceses principalmente. Lasuen,²² en oposición a la corriente francesa, sostiene que el desarrollo en el interior de los países ocurre cada vez en forma menos polarizada. Basado en investigaciones sobre el ordenamiento de las ciudades por tamaño, en los casos de España y Venezuela, demuestra que el surgimiento y el declinar relativo de las ciudades, como consecuencia de la localización de las transformaciones sucesivas en el sistema de industrias, se está convirtiendo en un problema menor a nivel nacional en la mayoría de los países. El estudio realizado permite comprobar la existencia de "una creciente homogeneidad en el proceso de crecimiento del sistema de ciudades",²³ contrastable con la situación operada en el mismo campo durante el siglo pasado. La explicación se encuentra en el proceso por el cual las firmas adoptan conjuntos sucesivos de innovaciones en los cuales la sucesión se hace en períodos cada vez más cortos, mientras la escala de la firma se hace mayor. A través del proceso de "filtración", las firmas mayores crean plantas que son extensiones, filiales, subsidiarias de las firmas iniciales. Sin esperar el surgimiento de empresarios en las áreas más atrasadas, las nuevas formas de organización empresarial, del tipo multiproducto-multiplanta, podrán acelerar el proceso de filtración, desde las áreas más avanzadas hacia las más atrasadas.

Thompson identifica como verdadera base económica de la gran área metropolitana, "la creatividad de sus universidades y parques de investigación, la sofisticación de sus firmas de ingeniería e instituciones financieras, la persuasividad de agencias de relaciones públicas y publicidad, la flexibilidad de su

21. Perroux, François: "Notas sobre el concepto de polo de Crecimiento"; en *Los Polos de desarrollo y la planificación nacional, urbana y regional*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1973.

22. Lasuen, José Ramón: "De los polos de crecimiento", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 68-69. Caracas, noviembre, 1969.

23. *Ibidem*, p. 9.

sistema de transporte y todas las otras dimensiones de infraestructura, que facilitan la transferencia rápida y ordenada de las decadentes industrias viejas, a las nacientes. Un conjunto diversificado de exportaciones, suavizará el impacto del cambio, proveyendo las instituciones socioeconómicas y las facilidades físicas necesarias para iniciar nuevas empresas, transferir capital de las formas viejas a las nuevas y retener los empleos".²⁴

Esta breve presentación de las teorías y conceptos aplicables a la distribución espacial del desarrollo económico, nos permite comprender las limitaciones que aún existen sobre el conocimiento de los efectos que el crecimiento económico produce en la evolución de las agrupaciones humanas. No se dispone actualmente de una teoría suficientemente comprensiva que explique la totalidad del proceso de urbanización, y que además, esté satisfactoriamente comprobada.

Sin embargo, las investigaciones más recientes sobre las características de las formas metropolitanas de agrupación, el papel del sector servicios en la creación de una mezcla industrial adecuada, y la "filtración" de la actividad económica hacia áreas más atrasadas, como resultado de las transformaciones en la organización empresarial de la economía, pueden constituir el recurso más apropiado para entender este proceso evolutivo de las agrupaciones humanas en el territorio, y ofrecer los fundamentos conceptuales para una actuación eficaz en la ordenación del territorio.

Teniendo en cuenta estas consideraciones iniciales, es más fácil entender cómo el planeamiento territorial hoy día comprende, o mejor dicho, se ocupa, de una serie de cuestiones que podríamos llamar especializadas, evidentemente vinculadas o derivadas de ese objetivo y fundamento general señalado —constituido por la evolución de las agrupaciones humanas y sus actividades sobre el territorio—, tales como las nuevas ciudades, y el desarrollo urbano en general, la adecuada dotación de sistemas de vialidad expresa intraurbanos e interurbanos que permitan el funcionamiento efectivo de las áreas metropolitanas y el sistema de ciudades en general (en este ámbito se incluyen además de los sistemas de autopistas, otros elementos indispensables al sector transporte, como aeropuertos y puertos, principalmente), y el diseño de las acciones necesarias, para la utilización de espacios de recreación masiva importantes, exigidos por el sistema de vida urbano, y que produce efectos directos sobre el régimen de utilización por el público, de los grandes parques nacionales (que ya no se conciben sólo como una medida de protección de reservas naturales, sino con un enfoque de utilización más eficiente e intensiva para la recreación), y de las playas.

24. Thompson, Wilbur R.: "Internal and external factors in the development of urban economies", en *Issues in urban economies*; Ed. Resources for the Future, Inc., Johns-Hopkins Press, p. 53, Baltimore, 1968.

Esta concepción permite sustituir el empleo exclusivo de medidas restrictivas o reguladoras, por actuaciones positivas del sector público, a través de la financiación del nivel nacional y de la ejecución directa, lo que se traduce en definitiva en una vía apropiada para producir efectivamente la redistribución del ingreso nacional.

Desde el punto de vista de la normación jurídica que acompaña al planeamiento territorial, debe tenerse en cuenta que ésta constituye un elemento de respaldo, de legitimación de la acción pública, al mismo tiempo que se presenta como un límite que permite el control jurídico de esa acción, a fin de poder evitar la arbitrariedad. Por ello la ley, en sí misma, no es sino un instrumento, y la realización efectiva de los planes, va a depender, más que de la existencia de normas jurídicas muy precisas y acabadas, de factores reales, de índole económica principalmente, que estén presentes en un momento determinado. Con esto queremos expresar que la existencia o ausencia de normas jurídicas referidas al planeamiento, no es un factor directamente vinculado con la realización o no de decisiones apropiadas en el sector, aunque, sin duda, alguna, son un elemento importante para la actuación jurídica del Estado.

2. *Noción y Características*

A) *Noción*

¿Qué sentido debemos dar al término planificación territorial? ¿Debemos entenderla como delineación, diseño, planeamiento físico, o debemos darle un contenido más amplio y comprensivo, que abarque la formulación de objetivos y evaluación de alternativas?

La interrogante planteada no carece de sentido; no es infrecuente observar cómo se tiende a confundir la planificación territorial con el diseño, la expresión gráfica, que, como veremos, es una de sus características más resaltantes, como posibilidad expresiva con amplitud de contenido y facilidad de exposición.

En mi opinión, la única noción válida —al menos para el campo jurídico—, es la que lleva a considerar la planificación como plataforma de apoyo para la acción. De otra manera, agotaríamos el objetivo del sector público en el diseño, cuando sabemos que lo que se reclama al Estado es su actuación para la cual el plan tiene el valor de ser un instrumento racionalizador. Es decir, sólo tiene interés considerar el tema de la planificación como actividad del sector público con efectos jurídicos, entendiéndola como técnica de apoyo a decisiones posteriores; de allí, que se dé valor jurídico al plan, concibiéndolo como título legitimador de las actuaciones de la Administración operadas en su aplicación.

De otra manera no habría razón para considerar la planificación dentro del campo del Derecho, y ésta se agotaría —en todo caso—, en un estudio, un ensayo académico, o un esfuerzo intelectual sin trascendencia efectiva. Por otra parte, hoy día se pone cada vez más énfasis en la importancia que en el campo de la ordenación territorial debe jugar la actuación pública operativa, ampliando la aparición del Estado en estos asuntos, de las funciones tradicionales de regulación, control y vigilancia de las actuaciones de los particulares, hacia fórmulas de participación activa, cada vez más numerosas y amplias en cuanto a la gama de posibilidades que presentan (desde el financiamiento hasta la construcción directa), para lo cual, la planificación adquiere dimensión y trascendencia, en la medida en que sea concebida como formulación de objetivos, evaluación de alternativas y base racional de la acción; es decir, mucho más que “delineación” de trazados y definición de usos permitidos, prohibidos o recomendados. Entonces, entenderemos la planificación territorial como esa tarea técnica, destinada a apoyar las acciones de la Administración, al permitirle llegar a decisiones racionales, es decir, basadas en un estudio sistemático de toda la información pertinente, a fin de escoger entre las alternativas posibles, la óptima, la que ofrece máximos beneficios, en el área de los asuntos que se conocen como objeto de la ordenación del territorio y a los cuales ya hemos hecho referencia. Importa en este momento destacar que desde el punto de vista jurídico, lo relevante en la planificación territorial (como en casi todas las planificaciones administrativas) es la adopción del plan, mas que su elaboración técnica. Es decir, lo que ofrece mayor interés jurídico es la tramitación legal del planeamiento (procedimiento administrativo), incluyendo el acto por el cual éste se hace válido o aplicable, y desde luego, susceptible de producir efectos jurídicos. De esta manera los planes servirán para controlar las actividades particulares y para encauzar las necesarias actuaciones del sector público. Especial atención merece esta última anotación; en efecto, si alguna nota caracteriza a los planes territoriales y los hace diferentes de otros instrumentos del Poder Público en su actuación jurídica sobre estas materias, es la relación necesaria entre planes y acción, esto es, los planes sólo están presentes y tienen sentido como base para una actividad operativa de la Administración. No quiere decir esto que en los planes no se contengan regulaciones que definan o hagan aplicable a un área territorial determinada los preceptos normativos existentes, y que se ejecuten con actos ordenadores de la administración; pero esto no es realmente lo esencial al plan, aunque sí a otro tipo de instrumentos administrativos (como por ejemplo, las zonificaciones), que se dirigen —y podría decirse “se agotan”— a regular la actuación proveniente de la iniciativa particular, persiguiendo el desarrollo ordenado de esas actuaciones, pero sin contener o proponer previsiones de acción, ni mucho menos determinaciones de

prioridades, ni etapas o fases de actuación. Son instrumentos propios de la administración ordenadora, que se resuelven a través de manifestaciones de imperio (permisos, autorizaciones, prohibiciones, sanciones). Su aplicación depende de la voluntad particular, de la iniciativa del propietario, y no de actuaciones directas de los órganos administrativos.

En este sentido, las zonificaciones y otros instrumentos de esta índole, pueden ser mecanismos previstos o propuestos dentro de la estrategia general definida mediante planes, pero no son la esencia del plan (cuya característica primordial será la de contener propuestas de acción) ni un elemento indispensable del mismo, sino un instrumento más que se propone como conveniente o apropiado, de acuerdo con las exigencias de la situación objeto del plan, y en todo caso, un instrumento cuyo contenido debe ser subordinado a la concepción expresada en el plan para asegurar su realización y evitar la posibilidad de situaciones contradictorias y hasta arbitrarias.

Por las características de la materia objeto de la planificación territorial, es consecuencia lógica la ubicación de las responsabilidades del sector público en estos asuntos, en niveles administrativo-territoriales superiores al nivel local. Esto es, la ordenación del territorio, uno de cuyos instrumentos viene a ser la planificación territorial, es por naturaleza, una materia alojada en el ámbito de las competencias de niveles administrativos superiores al nivel local. En este sentido resulta muy expresiva la interpretación del Tribunal de garantías constitucionales de la República Federal Alemana, cuando define la "ordenación del espacio", como "la ordenación y planeamiento omnicompresivos y preeminentes del espacio territorial, preeminentes en el sentido de que tal ordenación está por encima del nivel local, combinando y armonizando las diversas actividades especiales del planeamiento"²⁵

En resumen, la planificación territorial sólo tiene sentido como materia de estudio para el campo jurídico, entendida como esa tarea técnica que adquiere trascendencia jurídica al ser adoptados sus resultados por los órganos competentes de la Administración Pública, como guía para sus acciones en la ordenación del territorio y expresión de la orientación del sector público, para garantizar la legalidad de sus actuaciones frente a los particulares y fundamentar sus decisiones en bases sólidas y racionales, técnica y jurídicamente.

B) *Características*

Al hablar de la noción de planificación territorial, ya hemos hecho alusión

25. Véase Kimminich, Otto: "La Legislación reguladora del planeamiento urbano y rural en la República Federal de Alemania", en *Derecho de la Planificación Territorial en la Europa Occidental*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1976, p. 25.

en cierta forma, a sus características; ahora intentamos precisar más estas notas características, con lo cual obtendremos un perfil más preciso, o al menos, mayor número de elementos para comprender la noción anterior.

a) *Objeto dinámico y social*

En primer lugar, y en relación al objeto de la planificación territorial, debemos insistir en señalar que aunque el término parece indicar que su objetivo se agotará en lo físico, en lo especial, es más bien a objetivos de índole económica y social a los que esta planificación se dirige; pues las decisiones que en ella se apoyan, no persiguen como fin efectos de esa índole (físicos, espaciales), sino la posibilidad de ofrecer condiciones apropiadas al desenvolvimiento efectivo de las actividades (económicas, sociales, culturales, etc.) del hombre. En otras palabras, el ámbito de responsabilidades del Estado que tiende a englobarse como ordenación del territorio —y dentro del cual ubicamos como instrumento, el proceso de planificación territorial—, no es susceptible de asimilarse o identificarse con objetivos de desarrollo físico o territorial, por ser inadecuados, o cuando menos, imprecisos estos términos. En efecto, no puede entenderse, hoy día, que el territorio, el espacio geográfico sea el objetivo final al cual se dirige alguna acción pública de esta naturaleza; cuando más, este elemento físico espacial se reduce a ser el escenario donde se despliegan las actividades sobre las cuales —en razón de la mayor complejidad que cada vez presentan— el Estado debe actuar a fin de disciplinarlas. Siendo así, las acciones que podríamos denominar “físicas”, son sólo un medio para alcanzar los objetivos válidos de la intervención pública o privada en el proceso.

Dicho en otros términos, no resulta aceptable plantear como objetivo de la ordenación del territorio, y dentro de ella, de la planificación territorial, la realización de obras públicas (autopistas, puertos, aeropuertos, parques, presas, edificaciones, etc.), sino la ordenación de las actividades humanas en cuanto se apoyan en condiciones de tipo espacial, para permitir su realización más efectiva, más productiva de beneficios de toda índole. Es entonces cuando podemos comprender que el *desarrollo físico* no es una meta, no se intenta actuar sobre el paisaje, sobre la naturaleza, como objetivo final, y los efectos que la actuación produzca en estos aspectos, son de índole secundaria en cuanto a los fines perseguidos. La vivienda, la educación, la salud, los transportes y las comunicaciones, la recreación, el trabajo, en fin, el complejo contenido de las actividades humanas en una sociedad urbana es, en resumen, el tema sobre el cual versa la planificación territorial, y no la belleza del paisaje, la preservación de suelos o recursos forestales de las acciones humanas, o la construcción de vías, canales, o edificaciones. Es por estas razones que debemos hablar del planeamiento territorial como un proceso dinámico, porque versa, o se refiere,

a una realidad dinámica, a una evolución constante, permanente, que requiere ser orientada. Pero sobre esto volveremos más adelante con mayor detenimiento.

Por ahora, podríamos resumir esta primera nota que entendemos como característica de la planificación territorial, en la expresión de Brian Mc Loughlin: "La planificación tiene por objeto, regular o controlar la actividad de los individuos y grupos, de modo que los efectos negativos que puedan surgir se reduzcan al mínimo, y estimular un mejor rendimiento del entorno físico, de acuerdo con un conjunto amplio de fines y de objetivos más específicos..."²⁶ De esta manera, la finalidad social aparece como base de la planificación territorial por oposición a las acciones o finalidades individuales.

b) *Apoyo en la representación gráfica y técnicas avanzadas*

Otro elemento característico singular en la planificación territorial, es la facilidad del empleo de la representación gráfica. En esta materia es muy útil y fácil, demostrar, enseñar gráficamente el contenido, la expresión de un plan, de allí que la técnica cartográfica o diagramática sea comúnmente utilizada en este campo por su efecto didáctico de fácil empleo.

Sin embargo, podrían erróneamente confundirse *planes con planos*; es decir, el conjunto de decisiones o alternativas a seguir, con la expresión gráfica de la situación actual o futura.

Está claro que en muchos casos no es fácil para quien no tiene un cierto conocimiento o entrenamiento en el tema, descubrir de la expresión gráfica de los planes, el contenido de los mismos (es decir, las acciones y decisiones a tomar, y su razón de ser); incluso, en algunas oportunidades, este contenido no estará claramente expresado en los elementos gráficos del plan. Realmente, la expresión gráfica de los planes es sólo eso: una manifestación que tiende a explicar condensadamente un conjunto de decisiones en la medida en que ellas puedan ser objeto de expresión a través de estas vías. Pero evidentemente, la idea de plan está más allá de sus expresiones gráficas, de estos planos coloreados.

En algún momento, esta parte de la planificación tuvo mayor preponderancia (probablemente por ser más fácil de captar), y así, lo más importante era el diseño, el paisajismo, la geometría, la monumentalidad, en fin, la arquitectura, y no los valores de índole práctica, derivados del diseño de decisiones relacionadas con los asentamientos humanos como objetivos de la intervención.²⁷

26. Mc Loughlin, J. Brian: "Planificación urbana y regional, un enfoque de sistemas". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1971, p. 58.

27. Buen ejemplo de esta situación lo constituyen la propuesta del Barón de Haussman, al "trazar" los planos de París, o las realizaciones de la época victoriana en Inglaterra.

Actualmente, la situación es diferente, las intervenciones tienden a considerarse más como acciones necesarias sobre sectores de la actividad humana que como simples modificaciones o mejoras al paisaje, sin que por ello pierda vigencia, sino que por el contrario adquiere mayor fuerza la técnica arquitectónica y de diseño en general, pero utilizada como un elemento dentro del contexto general de las decisiones y acciones, y no como el objetivo último o único.

Por otra parte, la planificación territorial se hace cada vez más precisa, incorporando técnicas sofisticadas de información, evaluación y control o comprobación, que permiten tener una aproximación y proyección más exacta de los hechos; y esta circunstancia puede también considerarse como una característica de la planificación territorial actual.²⁸ En efecto, uno de los elementos importantes en este campo lo constituye el apoyo de la cibernética al proceso técnico de planificación, lo cual ha permitido, entre otras posibilidades, el empleo de modelos matemáticos en las diferentes fases del proceso, a fin de obtener comprobaciones más precisas a los planteamientos que el autor propone.²⁹

c) *Proceso cíclico*

Pero además, la planificación territorial —como ya señalamos—, forma parte de una responsabilidad del Estado, referida a un proceso real (no hipotético), a una realidad dinámica, dada por las actividades humanas propias de la sociedad postindustrial, y al impacto o la relación entre esas complejas actividades y su asiento: el territorio. Por ello, la planificación se nos presenta necesariamente como un proceso, como una actividad igualmente dinámica y permanente —en esta forma similar al fenómeno sobre el cual se intenta intervenir racionalmente—, que no se puede agotar en una vez, sino que debe permanecer de manera constante, iniciándose, manteniéndose y repitiéndose indefinidamente. Esto es, la planificación territorial es un proceso cíclico; ³⁰ con lo cual pierde vigencia la posibilidad de supuestas diferenciaciones entre planes “espaciales” y planes “temporales”.

28. Sobre este punto, puede verse: Carreño, Luis: “Sistemas de información para la ordenación del territorio”; Núñez de las Cuevas, Rodolfo: “Sistemas de percepción remota y cartografía automática en la planificación territorial”, ambos en *Planificación Territorial*, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, vol. I; Madrid, 1974, pp. 3 y ss. y 22 y ss, respectivamente; y también: Guy Max: “La teledetección y el análisis del espacio”, en *Planificación...*, cit., vol. II, 1975, pp. 33 y ss.

29. En relación al punto específico de los modelos matemáticos y su aplicación a la planificación territorial, pueden verse, entre otros: Mc Loughlin, J. Brian, *op. cit.*, en especial, capítulos VIII y IX; Aragón, Fernando, “Evolución histórica de los modelos de interacción”, y Gómez Ordoñez, José L.: “Los modelos urbanos en el proceso de planeamiento general”, ambos en *Planificación Territorial*, cit., vol. I, pp. 73 y ss, y 107 y ss., respectivamente.

30. Mc Loughlin: *op. cit.*, Cap. V.

Entendida la planificación como proceso, no es válido presentar la idea de "plan" como algo estático, como producto final, sino siempre como etapa o producto intermedio cuyo contenido debe estar en constante revisión y actualización, que no será otra cosa, que el ajuste de estos mecanismos de racionalización de intervenciones, a las manifestaciones del proceso sobre el cual se actúa, y que presentará variaciones, como respuesta a estímulos provenientes del plan mismo o de otros agentes diferentes a los contenidos o conocidos por el plan; por otra parte, como ya sabemos, el objetivo del plan es la actividad humana misma, vinculada al entorno físico, con lo cual, siempre será espacial y temporal. El proceso de planificación puede, entonces, presentarse como una serie de fases o de pasos, que se inician con la decisión de adoptar la planificación y la escogencia de los métodos a seguir; luego la formulación de fines y objetivos, basada en el conocimiento del entorno sobre el cual se debe actuar; la definición de alternativas o posibles acciones a tomar y su evaluación; el control de la acción, es decir, el conocimiento, análisis y evaluación del impacto que las decisiones previstas y ejecutadas, u otros agentes de cambio, han podido producir en el proceso; y por último, la revisión, en base a esos cambios, a las nuevas demandas surgidas, y a las correcciones de orientación o estrategia que se sugieren recomendables. Como se puede observar, esta última fase, que al igual que las anteriores es permanente, cierra el ciclo, pero reinicia el proceso al regresar la tarea a la nueva formulación de objetivos y fines, o a la corrección de los propuestos inicialmente, para adecuarlos a la realidad actual o futura, conocida ahora con mucho mayor precisión que en el momento de iniciarse el ciclo, pero siempre con posibles deficiencias en relación a los resultados que arrojará una próxima revisión.

d) *Apoyo de la acción administrativa*

En este momento parece oportuno insistir nuevamente, en el carácter dinámico de la planificación, pero no ya como proceso cíclico, sino en el sentido de que acompaña necesariamente a una presencia activa de la Administración.

En efecto, en el campo del análisis científico, lo adecuado es buscar y presentar precisiones, perfilar y definir conceptos para poder diferenciar unos asuntos de otros. Por ello, resulta interesante resaltar el hecho de que podemos encontrar —al menos— dos formas en el actuar de la Administración en el ámbito de la ordenación territorial: una, estableciendo regímenes para orientar la actividad particular en determinado sentido, e incluso acompañando estas regulaciones con expresiones gráficas (planos); la otra, diseñando el desarrollo de estrategias, a través de la definición de actuaciones que va a realizar directa o indirectamente la Administración, mediante manifestaciones de tipo opera-

tivo, las cuales van a causar necesariamente un impacto en el proceso sobre el cual se actúa, y que es también —ese impacto— medible y estimable como estrategia en el contexto general de la actuación.

Es en esta segunda forma donde podemos ubicar los planes territoriales, como una manifestación propia de la Administración moderna, con una gran carga de actividad operativa. Esto no obsta para que en estos planes aparezcan también regulaciones, y que su contenido pueda en buena parte desarrollarse por medio de mecanismos ordenadores de la Administración; pero no son estos los elementos relevantes de la planificación, porque para ello no se requiere la puesta en marcha del proceso cíclico que se ha descrito antes, sino simplemente, el ejercicio de facultades de imperio, no acompañadas de una presencia de la administración como *actora*, sino sólo como *ordenadora*.

En todo caso, lo importante a destacar, es el hecho de que existen estas dos manifestaciones diferenciables (aunque suelen ser confundidas), de las cuales sólo es apropiado calificar como planificación —por lo que conceptualmente ofrece el término— aquella en la cual se perfilan acciones, se definen intervenciones activas, operativas, del sector público (aun cuando puedan también contener figuras o fórmulas reguladoras, que en todo caso deben estar ajustadas a la estrategia general que a través de la planificación se expresa), para no producir una distorsión innecesaria y negativa en el desarrollo que se intenta ordenar.

e) *Relevancia jurídica*

Por último, la planificación territorial presenta la característica de ser un proceso técnico, relevante para el campo jurídico. Esto significa que los planes territoriales adquieren valor jurídico, se conciben como actos jurídicos, por las consecuencias o efectos que de ellos pueden derivarse.

La naturaleza jurídica de estos planes, así como su régimen y efectos, será objeto de tratamiento en el punto siguiente, y como se verá, es variable según el derecho positivo de que se trate. Por ahora, bástenos reseñar como característica aplicable a la planificación territorial, la de ser una expresión de la Administración, que además de su contenido y carácter técnico reviste un valor importante para el mundo del derecho.

3. *Regulaciones sobre Planes Territoriales en el Derecho Comparado*

A) *Los planes como pilar fundamental del derecho urbanístico positivo*

Dentro de la evolución de la responsabilidad pública en el ámbito de los efectos que sobre el desarrollo social y económico en general producen las agru-

paciones humanas y sus actividades en el territorio, el tema de los planes desarrollados por la Administración, ha cobrado singular importancia, colocándose como uno de los pilares o soportes básicos de las regulaciones jurídicas de diferentes países.

Sin duda alguna, la expresión típica de este ámbito de la planificación, está dada por los que tradicionalmente se han venido llamando planes urbanísticos, aun cuando, como ya conocemos, desde hace ya algún tiempo, el contenido de estas aproximaciones no se ciñe a lo estrictamente urbano (entendido como área construida o edificada), sino que abarca el conjunto de aspectos que derivan de las formas que adoptan las agrupaciones humanas en sus asentamientos territoriales (marcadas modernamente por la formación de Areas Metropolitanas), reconociendo como eje de los problemas a afrontar bajo la óptica de la ordenación del territorio, el proceso de urbanización, o mejor dicho, el proceso o evolución del desarrollo urbano en un país determinado.³¹

En otras palabras, la llamada planificación urbana o urbanística es el prototipo de la planificación territorial por ser, en sí, comprensiva de las áreas de actuación más importantes, en cuanto a la ordenación del territorio se refiere. Aun cuando asuntos específicos (como carreteras, sistemas de abastecimiento hidráulico, etc.), puedan estar sujetos a técnicas o procesos de programación y diseño en cierta forma autónomos, sus concepciones básicas derivarán necesariamente, para ser racionales y eficientes, del fenómeno central al cual deben servir, y que está dado por el desarrollo del sistema de ciudades dentro del territorio. En diferentes ordenamientos jurídicos, se han consagrado los planes territoriales como una figura jurídica importante, central, en lo que al desarrollo de actividades urbanísticas se refiere, ya provengan éstas del sector público o del sector privado.

También en estos países se ha definido un elenco compuesto por los diferentes "tipos" de planes urbanísticos que consagra el ordenamiento y que en algunos casos se estructuran como sistema, al vincularlos entre sí, bien por la misma norma, o bien a través de una elaboración doctrinaria más que de derecho positivo.

A continuación vamos a ver en forma esquemática, cómo se presenta en el derecho comparado esta regulación sobre la tipología de los planes urbanísticos, a fin de hacer algunas aproximaciones críticas, para luego entrar al tema

31. Esta afirmación, puede corroborarse conceptualmente con la expresión de Pierre Massé ya citada (*Vid., supra*, cita 77), y desde el punto de vista práctico, con el análisis de la legislación comparada, para lo cual puede verse, en general, la obra: *Derecho de la Planificación Territorial en la Europa Occidental*, cit., que servirá de apoyo básico a todo el análisis comparado siguiente.

de la naturaleza jurídica y efectos de los planes. Hemos escogido para este análisis, algunos de los países europeos en los cuales se ha desarrollado con mayor profundidad el derecho positivo sobre la materia.

B) *Las tipologías de planes en el derecho comparado*

a) *Gran Bretaña*

En el caso inglés, como en muchos otros, los orígenes de la intervención pública en materia de ordenación de usos en relación al suelo, se encuentran en regulaciones dirigidas a objetivos de salubridad y seguridad públicas, que aparecían como los verdaderos problemas presentes, en razón del impacto de urbanización producido a finales del pasado siglo, como efecto directo del proceso de revolución industrial.

De esta forma, el "planeamiento" de la época, se derivaba de regulaciones de tipo sanitario nacionales o locales, como por ejemplo, la "Public Health Act" de 1875. Sin embargo, como señala Mc Loughlin,³² "los verdaderos comienzos de la tradición moderna del planeamiento detallado fueron los esquemas de planeamiento creados por la Housing and Town Planning Act, de 1909".

A partir de esta primera Ley reguladora del planeamiento oficial, comienza a producirse una evolución gradual hacia la conformación de un sistema de planeamiento más acorde con las exigencias del proceso sobre el cual se intenta actuar, y que permita la aplicación de soluciones más efectivas que las simples regulaciones a la actividad de los particulares. Este proceso encuentra su más reciente expresión en la Town and Country Planning Act de 1971, a la cual haremos referencia más adelante.³³ Son hitos importantes en la evolución legislativa sobre la materia, la ley de 1932, que refleja un avance en cuanto a la consideración de esquemas de planeamiento a escalas más apropiadas, pero la cual no tuvo casi aplicación práctica por razón de la Segunda Guerra Mundial. Es por esto que en 1947 se dicta una nueva Town and Country Planning Act, que sentó las líneas básicas del sistema de planificación, mantenido en forma general hasta el presente, aun cuando ha sido objeto de modificaciones antes de la ley de 1971.³⁴

Dentro de esta evolución, y antes de entrar a reseñar la tipología de planes de desarrollo que ofrece la Ley de 1971, vale la pena detenerse un poco en lo

32. Mc Loughlin, J. Brian: *Planeamiento urbano y control*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, p. 161.

33. *The Town and Country Planning Act*, que se aprobó en octubre de 1971, fue objeto de algunas modificaciones parciales en 1972, por lo cual, en algunos trabajos es citada como *Town and Country Planning Amendment Act* de 1972.

34. Garner, J. F.: "La normativa jurídica del planeamiento urbano y rural en Gran Bretaña", en *Derecho de la Planificación Territorial...*, cit., pp. 326 y 327.

que significó la *Town and Country Planning Act* de 1968; su antecedente próximo, el informe presentado por el Planning Advisory Group sobre el sistema de planeamiento,³⁵ y una de sus consecuencias más importantes: el *Manual sobre forma y contenido de los planes de desarrollo*,³⁶ producido por el Ministerio de Vivienda y Gobierno Local en 1970. El Informe, dedicado a analizar el sistema de planificación territorial derivado de la Ley de 1947 y su posible mejora, señala, entre otros aspectos, que “la emergencia de temas de planeamiento regional, y de cambios económicos y sociales relacionados con la ciudad y el territorio, hacen ver los convencionales planes locales como fundamento inadecuado para la determinación de patrones de población y empleo, distribución y función de centros comerciales, eficacia de los sistemas de comunicación o facilidades recreacionales”.³⁷ En términos generales, las propuestas del Informe derivan hacia la consideración de unos planes globales, “estructurales”, que vienen a servir de referencia a los planes locales. De esta manera, se persigue descargar la responsabilidad del nivel central, en cuanto a la supervisión detallada de los planes locales, los cuales deben, entonces, estar conformes con las políticas diseñadas a nivel central, y expresadas en los planes estructurales.

Por su parte, la *Town and Country Planning Act* de 1968 —que en cierta forma aparece como una consecuencia del informe de 1965—, introduce formalmente la figura del “structure plan”, que de hecho, había venido realizándose desde épocas anteriores, como definiciones de políticas y diseño de estrategias de la Administración Central frente a las exigencias presentadas por los procesos de urbanización, y la diferenciación entre éstos y los planes locales destinados a aplicar las determinaciones de los planes estructurales y a enfrentar predominantemente temas específicamente locales.³⁸

Como efecto de esta distinción de planes, o si se quiere, de la formulación de un sistema de planes por una parte, y de la reorientación del contenido de las responsabilidades sobre la materia, introducida por el Informe antes mencionado, surge el *Manual sobre forma y contenido de los Planes de Desarrollo*, elaborado por el Ministerio de Vivienda y Gobierno Local en 1970.

El *Manual* tiene como finalidad, entre otras cosas, ofrecer a las autoridades de planeamiento, una “más detallada información, acerca del rango de los planes que deben ser preparados de acuerdo al nuevo sistema, así como su función, forma y contenido”...³⁹ concibiéndose además, este *Manual* como

35. Este informe se titula: “The future of development plans”, editado por Her Majesty's Stationery Office, Londres, 1965.

36. *Development Plans, a manual on form and content*, Her Majesty's Stationery Office, Londres, 1970.

37. *Vid.: The future of Development Plans, cit.*, p. 7.

38. *Vid.: Mc Loughlin: Planeamiento urbano...*, *cit.*, pp. 201 y ss.

39. *Development Plans...*, *cit.*, p. 3.

un documento de referencia para guiar a las autoridades locales en relación a la naturaleza de los planes que, a partir de la Ley de 1968, les corresponde preparar.⁴⁰

El documento se descompone en tres partes: la primera, referida al sistema de planes en su conjunto, explicando las innovaciones operadas sobre el mismo por efecto de la Ley. Las otras dos partes dibujan en detalle, los componentes más importantes del sistema de planes de desarrollo: los planes estructurales y los planes locales, señalando los requisitos mínimos que éstos deben llenar para su aprobación por el Ministerio correspondiente. En resumen, el aporte más importante de la Ley de 1968 en cuanto al régimen de la planificación territorial se refiere, está en la consagración jurídica de un tipo de planes que sirven para expresar las orientaciones de la Administración Central sobre asuntos de su responsabilidad en lo relativo al proceso de urbanización y sus consecuencias, en lo que a servicios y estrategias de uso del suelo se refiere. Además, estos planes se integran al sistema de planificación territorial, como elemento básico para la elaboración y ejecución de los planes que corresponden al nivel local; y a tal efecto la autoridad nacional produce un manual explicativo del contenido de cada tipo de planes, en lo que a exigencias para su validez se refiere.

La Town and Country Planning Act de 1971, no varía prácticamente la tipología de planes territoriales ni el régimen mismo de la planificación territorial.⁴¹

Los planes estructurales deben ser preparados en base a los estudios realizados por las autoridades locales de planeamiento, tomando en cuenta los lineamientos y directrices que se formulen en relación a su propia zona de actuación o a zonas vecinas, así como las políticas de comunicaciones y transporte, y entran en vigor mediante aprobación del Secretario de Estado.⁴²

Los planes locales son desarrollados íntegramente por la autoridad local correspondiente, y en cuanto a su objetivo pueden ser: planes esquemáticos, que serían el desarrollo detallado de los aspectos contemplados en los planes estructurales; o planes de actuación por área, para actuaciones de reordenación o de renovación urbana en un determinado sector de un distrito.⁴³

En relación a los planes locales, la Ley establece como facultad del Ministro, la suspensión de los efectos de un plan por inconformidad con el plan estructural, hasta tanto sea aprobado por él.⁴⁴

40. *Ibidem.*

41. *Vid. Garner, op. cit.*, pp. 330 y ss.

42. El régimen de los planes estructurales está contenido en la parte II, secciones 6 a 10 de la Ley.

43. *Vid. Garner, cit.*, pp. 333 y 334.

44. Situación prevista en la sección 14 de la Parte II de la Ley.

En resumen, podría señalarse con Garner,⁴⁵ que "la administración del planeamiento en Inglaterra es, en lo esencial, una cuestión local, pero se desarrolla y orienta conforme a una sola disposición legal general y siguiendo unas directrices comunes emanadas de un solo departamento del Gobierno Central (aunque no existe plan nacional)".

b) *Francia*

El origen formal de planes urbanísticos en Francia, se atribuye a una Ley de marzo de 1919 (denominada "Loi Cornudet", en razón del diputado ponente de su texto), inspirada en la necesidad de mejorar las condiciones de desarrollo de los centros poblados, a través de la obligación de redactar "planes de acondicionamiento, embellecimiento y extensión" de las ciudades, a los Municipios que reunieran ciertas características (fundamentalmente de población, proceso de expansión, importancia turística o histórica, o necesidades especiales de reacondicionamiento por efecto de las destrucciones ocasionadas por la guerra).⁴⁶

En 1943, la Ley de Urbanismo establece en forma general la figura de los planes urbanísticos, que denomina proyectos de acondicionamiento ("projets d'aménagement").⁴⁷ En términos generales, la orientación de estos planes es hacia la preservación tradicional de las poblaciones, y no reúnen características de tipo operativo, de actuación. Esta situación se mantiene hasta la reforma de 1958-1959, que intenta establecer un sistema de planes más apropiado, más prospectivo, si se quiere, como un mecanismo correcto de las fallas acusadas por el régimen anterior, que se reducían básicamente a la incapacidad de actuar oportunamente ante el ritmo que el proceso de urbanización presentaba. En este sentido opera un conjunto de textos producidos entre 1958 y 1959 (Decretos de 31 de diciembre de 1958 y de 21 de septiembre de 1959 y la ordenanza de 31-12-1958), y que introducen el nombre de "planes de urbanismo" en sustitución de "proyectos de acondicionamiento".⁴⁸

Dentro de este régimen se distinguen los "planes directores" y los "planes de detalle". Los planes directores de urbanismo, establecen los cuadros generales de la distribución de usos del suelo, así como la determinación de los elementos esenciales a tal ordenación. Estos planes directores, podrían ser completados a

45. *Op. cit.*, p. 330.

46. Laubadere, André: *Traité de Droit Administratif*, t. II, 6ª ed. Librairie Générale de Droit et de jurisprudence, Paris, 1975, pp. 411 y 412; Jardí, Enrique: *El Planeamiento Urbanístico*, Bosch, Barcelona, 1966, p. 59; Lemasurier, Jeanne: "La Planificación Urbana y Rural en Francia", en *Derecho de la Planificación Territorial...*, *cit.*, p. 264.

47. Laubadere: *op. cit.*, p. 412.

48. *Ibidem*.

medida que las necesidades lo exigieran así, por los "planes de detalle" sobre ciertas áreas o zonas urbanas concretas.

En este sentido, los planes de detalle, normalmente debían producirse después del plan director, y como desarrollo más preciso de éste; sin embargo, en caso de urgencia el plan de detalle podría ser aprobado antes de estar definitivamente elaborado el plan director; igualmente, el plan de detalle podía contrariar la previsión del plan director, en función de las necesidades específicas de un sector concreto.⁴⁹

Posteriormente, un decreto de abril de 1962 introduce la figura del "plan sumario", como instrumento diferente a los anteriores, y aplicable a casos específicos de pequeñas poblaciones, no sujetas al régimen de los planes ordinarios, para regular la localización de actividades en ellas.⁵⁰

A partir de 1967, con la Ley de orientación inmobiliaria ("Loi d'orientation foncière"), la tipología de planes es sustituida por dos nuevas figuras, los "esquemas directores de acondicionamiento y urbanismo" (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme —SDAU—) y los "planes de ocupación de suelos" (Plans d'occupation des sols —POS—). Es curioso observar cómo en este caso, la reforma se genera bajo circunstancias similares a las señaladas en el caso inglés, en cuanto a los "structure plans".⁵¹ Es decir, en ambos casos, la reforma consiste en la formalización de un proceso dado en la práctica. En tal sentido es elocuente la observación de Laubadere, cuando afirma: "Antes de la Ley de orientación inmobiliaria, la fórmula de los esquemas directores había sido inaugurada en la práctica con el esquema director de acondicionamiento y urbanismo de la región parisina, hecho público en 1965, el cual dibuja las grandes orientaciones en cuanto a localizaciones, equipamientos, ejes de comunicación regionales en función de una amplia prospectiva. El ejemplo había sido seguido por ciertas grandes ciudades".⁵²

De acuerdo a la nueva regulación, a través de los "esquemas directores", se determinan objetivos fundamentales a largo plazo, sobre un área sujeta a ordenación, atendiendo a las directrices nacionales, definiendo el uso general del suelo, las zonas preferenciales para extensión o renovación urbana, la organización general de los transportes, localización de servicios y actividades más importantes, etc. Estos esquemas directores son aprobados, luego de cumplirse el procedimiento de elaboración previsto en la Ley, por acuerdo del prefecto regional o por Decreto, cuando ha existido oposición de "Concejos municipales"

49. Vid. Jacquignon, L.: *Le Droit de l'Urbanisme*, Eyrolles, París, 1969, pp. 19 y ss. También, Laubadere, *op. cit.*, p. 415.

50. Jacquignon, L.: *cit.*, p. 22.

51. *Vid., supra.*

52. Laubadere: *op. cit.*, p. 46.

o cuando el esquema se refiere a un territorio que comprende alguna ciudad importante dentro de un listado elaborado al efecto por acuerdo interministerial.⁵³

En cuanto a los planes de ocupación de suelos, también se elaboran de acuerdo al procedimiento previsto en la Ley, cuyo inicio corresponde al prefecto regional, al igual que su aprobación, a menos que —como en el caso anterior—, exista oposición al plan, lo cual genera la aprobación por acuerdo interministerial, o incluso, decreto del Consejo de Estado. Estos planes definen objetivos a corto plazo, regulaciones sobre utilización del suelo, así como determinaciones de servidumbres o limitaciones y formulación de trazado y características de vías de circulación, zonas de protección, espacios verdes, etc.⁵⁴

Este régimen de planes previsto en la Ley de 1967 no deroga, en forma absoluta, el régimen anterior. Existe un período transitorio en el cual se mantiene en vigencia el régimen anterior para los planes elaborados de acuerdo a sus prescripciones, relacionándolo en lo posible con las nuevas disposiciones.⁵⁵

c) Italia

El régimen jurídico de la planificación territorial en Italia presenta, desde el punto de vista formal, ciertas características propias que están dadas, en primer lugar por lo fragmentario, disperso y especial de sus disposiciones (muchas de las cuales son dictadas para ciertas zonas o núcleos urbanos determinados),⁵⁶ y luego, por el hecho de que, a partir de la Constitución de 1947, se atribuye a las Regiones, competencia en materia urbanística que abarca incluso potestades legislativas.⁵⁷

La Ley Urbanística es la primera regulación general que intenta unificar el régimen de planificación territorial. Esta Ley, que suponía una serie de reglamentaciones específicas y una directriz política firme por parte del nivel central, no tiene aplicación práctica inmediata a causa de la guerra. Luego, se eludió su observancia por lo cual, después de esta etapa de crisis en la aplicación de las normas reguladoras de la planificación territorial, se desemboca en la reforma de 1967, a través de la llamada "Ley-puente", que intenta reponer la situación de respeto al orden jurídico.⁵⁸ Sin embargo, es la ley de 1942 la

53. Lamasurier, J.: *cit.* p. 282 y ss.; y Laubadere, *cit.* pp. 422 y ss.

54. *Ibidem.*

55. Jacquignon: *op. cit.*, pp. 40 y ss.

56. Treves, G.: "La legislación reguladora del planeamiento urbano y rural en Italia", en *Derecho de la Planificación Territorial...*, *cit.*, pp. 361 y ss.

57. Sobre este punto, *vid.*: Spantigati, F.: *Manual de Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1973, en especial, pp. 47 y ss.

58. Treves, G.: *op. cit.*, pp. 361 y 362.

que marca una tipología de planes territoriales que prácticamente se mantiene invariable, y que está dada por las figuras que veremos a continuación.

El plan de mayor jerarquía previsto en la Ley de 1942, es el llamado "plan territorial de coordinación", cuya elaboración y aprobación corresponde al Ministerio de Obras Públicas, y que tiende a fijar las directrices generales de desarrollo territorial de determinadas áreas o zonas, vinculando a los órganos locales de planificación a estas directrices. No prevé la ley un ámbito preciso de cobertura para estos planes; sin embargo, el Ministerio de Obras Públicas, a partir de 1950, decidió elaborar estos planes "haciéndolos coincidir con el territorio de las regiones".⁵⁹ Es de observar la semejanza existente entre este tipo de planes con los "esquemas directores" franceses, o los "structure plans" ingleses, en cuanto a su contenido y a su origen en la Administración Central.

El plan urbanístico por excelencia previsto en la legislación italiana de 1942, lo constituye el llamado "Plan comunal general", cuyo contenido se expresa a través del establecimiento de "las líneas básicas de la red de comunicaciones, la asignación y distribución de zonas para el ensanche urbano, la localización de los edificios públicos, los espacios abiertos y las instalaciones sociales, las principales restricciones que afectan a las zonas especialmente protegidas y algunas de las reglas conforme a las cuales ha de tener lugar su ejecución".⁶⁰

La aprobación de este tipo de planes se realiza formalmente, por decreto del Presidente de la República, luego de un procedimiento que prevé la intervención de diversos organismos a nivel local y central, e incluso de particulares. El proyecto de plan debe ser adoptado por el Concejo Municipal, y enviado a revisión al Ministerio de Obras Públicas y otras dependencias ministeriales según el caso, para pasar luego a la aprobación por Decreto que debe publicarse en la *Gaceta Oficial*. El plan adoptado a nivel local, puede surtir algunos efectos —sobre todo en cuanto a medidas de salvaguardia en la utilización del suelo—, incluso antes de ser aprobado formalmente.⁶¹

El "plan de detalle" o "plan particularizado", es el instrumento previsto en la legislación italiana, para especificar las directrices del plan general, atribuyendo deberes a las propiedades que abarca y definiendo las previsiones del plan general, sobre toda o parte del área que éste abarca. Al igual que en el anterior, el plan de detalle sigue un procedimiento de elaboración, que comienza con la iniciativa municipal (en algunos casos puede ser ordenado por el prefecto regional), y concluye en el acto de aprobación, por parte del inspector regional de Obras Públicas, o del Ministerio de Obras Públicas.⁶² En términos generales,

59. Spantigati: *op. cit.*, p. 167.

60. Treves, G.: *cit.*, p. 366.

61. *Vid.* Spantigati, *op. cit.*, pp. 94 y ss.

62. *Ibidem*, pp. 180 y ss.

el planteamiento territorial italiano, está dado por la tríada de planes antes vista (territorial de coordinación, general y de detalle). Existen previsiones sobre otros tipos de planes, como serían los planes especiales, para actuaciones muy específicas (zonas industriales, desarrollo de viviendas económicas y populares, zonas de interés turístico, paisajístico, etc.), y los planes intermunicipales previstos a partir de la Ley de 1942, como la realización de planes generales sobre áreas que abarcaban más de un término municipal, definidas por el Ministerio de Obras Públicas, el cual solicitaba, además, la redacción de este plan, a los distintos municipios involucrados. En cuanto a su contenido, estos planes no son diferentes a los planes generales, y en la práctica no se han dado.⁶³ Por sus características específicas, preferimos no desarrollar lo relativo a estos otros planes, que por lo demás no alteran el esquema central que hemos señalado, y que —cabe insistir— se asemeja bastante a las tipologías antes vistas.

d) *España*

La evolución de la legislación española en materia de planificación territorial coincide, en líneas generales, con la del resto de los países europeos: partiendo de regulaciones originadas en razones de índole sanitaria y de ornato, se sufre la experiencia de disposiciones dispersas y fragmentarias, hasta llegar a una regulación homogénea básica que intenta entre otros objetivos, sistematizar una tipología de planes, dibujando el régimen jurídico que se les aplicará. Este primer intento de sistematización, se produce en España con la "Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana" (normalmente conocida como "Ley del Suelo"), de 12 de mayo de 1956, en cuya Exposición de Motivos se recoge la crítica a la situación que intenta corregirse, cuando expresa que: "El urbanismo español se rige por una serie de disposiciones que, promulgadas en muy diferentes fechas, no integran un conjunto orgánico... la normativa con vigencia en todo el territorio del Estado contempla, en efecto, la acción urbanística desde perspectiva puramente local y circunscrita a su reducido ámbito..."⁶⁴

La Ley del Suelo de 1956, establece una tipología de planes que comienza dividiendo en dos grandes grupos: los "planes territoriales" (cuyo objetivo está en la ordenación conjunta de un espacio continuo determinado), y los "planes especiales" (destinados a la ordenación aislada, específica, de un elemento determinado).

Los planes territoriales, de acuerdo a esta Ley, podían ser: el "plan nacional de ordenación", los "planes provinciales" y los "planes municipales o comarcales", los cuales a su vez, se desarrollarían a través de estas figuras o

63. *Ibidem*, p. 172.

64. *Vid. Legislación del Suelo*, Civitas, Madrid, 1975, pp. 11 y 15.

tipos: "planes generales de ordenación urbana" y "planes parciales de ordenación urbana". Los "planes especiales" se refieren a acciones específicas, sobre todo en materia de protección al paisaje y monumentos históricos y artísticos.

Esta tipología, dibujada por la Ley de 1956, se ve modificada por la reforma del año 1975, por lo que estudiaremos en primer lugar, las características de los planes previstos por la primera ley y luego haremos referencia al ámbito de la modificación operada en el año 75.

La Ley de 1956 regula muy superficialmente la figura del Plan Nacional —le dedica un solo artículo—, sin determinar su contenido o efectos y estableciendo solamente que este plan "Configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica para el mayor bienestar de la población".⁶⁵

Aunque la ley no señalaba nada en relación a la aprobación de este plan nacional, se deducía claramente la competencia del nivel central, aunque no podría precisarse a qué órgano concreto debía corresponder. En todo caso, nunca se llegó a aprobar un plan de este tipo durante la vigencia de esta ley y la nueva ley sí establece normas más precisas que se verán más adelante.

Los "planes provinciales", previstos para abarcar el ámbito territorial de una Provincia o parte de ella, definiendo la ordenación de la estructura provincial urbanística, estableciendo regulaciones en materia de vías de comunicación, defensa de la naturaleza, paisaje y patrimonio artístico, así como las coordinaciones entre estos planes y los planes generales de las poblaciones más importantes de la Provincia. La formulación de estos planes correspondía a las Diputaciones Provinciales directamente, o a través de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, y su aprobación provenía del Ministerio de la Vivienda (para Municipios mayores de 50.000 habitantes, o por la vía de la avocación), o de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, en los demás casos. Este tipo de planes no es contemplado por la nueva ley.

El "plan general de ordenación urbana municipal o comarcal", comprende geográficamente el área de uno o de varios términos municipales formando una comarca, y constituyen "la pieza maestra de todo el sistema legal de planificación urbanística",⁶⁶ previsto en la Ley de 1956. El contenido de estos planes se refiere a la delimitación del perímetro urbano, con señalamiento de las áreas calificadas como suelo urbano, de reserva urbana, o rústico; la división en zonas, de acuerdo a los usos permitidos; la definición del sistema de espacios libres; el trazado y

65. *Ley del Suelo*, 1956, artículo 7º

66. García de Enterría, Eduardo: *Apuntes de Derecho Administrativo II*, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, mimeo., t. III, p. 208.

características de la red vial básica; y la situación de centros urbanos representativos y edificios públicos importantes.

La formulación de estos planes puede corresponder a órganos diferentes de acuerdo a la situación. Así, si se trata de planes comarcales que abarcan Municipios de distintas Provincias, debe hacerlo el Ministerio de la Vivienda y si todos están en la misma Provincia, la Comisión Provincial de Urbanismo; si son planes municipales, corresponde al Ayuntamiento. La aprobación inicial corresponde al órgano competente para su formulación, y la aprobación definitiva se realiza de acuerdo a lo previsto para los planes provinciales.

El "plan parcial" abarca un área específica dentro del perímetro definido por el plan general, y su objetivo es concretar y desarrollar las previsiones del plan general para ese sector, con mayor grado de definición en cuanto a zonas, usos, vialidad, alineación, e incluso volumetría de las edificaciones. La formulación de estos planes corresponde al Ayuntamiento, y su aprobación definitiva a la Comisión Provincial de Urbanismo.

En relación a los "planes especiales", la Ley de 1956 era bastante superficial, limitándose a describirlos como planes urbanísticos que podían o no estar incluidos en planes territoriales, y con objetivos parciales de protección al paisaje o vías de comunicación, a valores artísticos, saneamiento de poblaciones, conservación del medio rural u otros análogos. Esta situación permitió la proliferación de "planes especiales" originados en dependencias no responsables del problema urbanístico (principalmente en las áreas de turismo y desarrollo industrial), y que no se vincularon a planes territoriales, produciendo los efectos negativos lógicos a esta situación de quiebra en la noción integral del urbanismo.⁶⁷ Por lo demás, la situación parece haber sido reconocida, pues en la reforma de la Ley se regula con mayor precisión esta materia.

Veamos ahora cuáles son las modificaciones más importantes que en relación a la tipología de planes, introduce la reforma de la Ley del Suelo en 1975.

En primer lugar, los tipos contemplados por la reforma son: el "plan nacional de ordenación", el "plan director territorial de coordinación", y el "plan general municipal", que puede desarrollarse según los casos, en "planes parciales", "planes especiales", "programas de actuación urbanística", o "estudios de detalle". Es decir, en relación con la tipología anterior, desaparece el plan provincial y se crea la figura de los planes directores territoriales de coordinación por una parte, y por otra, los planes especiales se integran como forma de aplicación de los planes generales. En cuanto al "plan nacional", se introducen nuevas disposiciones relativas a su elaboración; y en cuanto a la aprobación, se

67. *Ibidem*, pp. 219 y 220.

establece que ésta corresponde a Las Cortes a través de Ley, que, además, determinará las formas de actualización del plan.⁶⁸

Los "planes directores territoriales de coordinación", son una creación de esta Ley y vendrían a ser conceptualmente "el conjunto de actos o instrumentos que procuran regular la actividad de ordenación urbanística, entendida ésta en su acepción amplia, que ha venido adquiriendo por efecto de la evolución del concepto mismo de urbanismo... en virtud de la cual no se trata solamente de la actividad relativa al asentamiento y ordenación de los centros urbanos, sino de la ordenación de un más amplio ámbito territorial, espacial, en una consideración unitaria e integral de las exigencias socioeconómicas y de la ordenación física de la comunidad en aquel ámbito asentada o por asentar".⁶⁹

La aprobación de estos planes corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Vivienda;⁷⁰ su aplicación se refiere a un ámbito espacial que puede ser provincial o supraprovincial.

En resumen, estos planes vendrían a ser el equivalente de los "structure plans", los "esquemas directores" o los "planes territoriales de coordinación" antes comentados; incluso, su denominación parece provenir de una mezcla del nombre dado en Francia e Italia a este tipo de planes.

Los planes generales municipales se mantienen sin mayores alteraciones, e igual sucede con los de categoría inferior, salvo lo relativo a la necesaria sujeción de todos estos a las determinaciones contenidas en los planes de coordinación, y la consagración de los planes especiales como una forma de desarrollo de un plan general de ordenación.

C) *Significado de un Sistema Jurídico de Planes Territoriales*

En el punto anterior hemos pretendido ofrecer una visión panorámica de un aspecto parcial del régimen jurídico de la planificación territorial en algunos países europeos. La referencia se ha centrado básicamente en las formas o tipos de planes consagrados por la legislación de estos países, haciendo expresa omisión de otros elementos importantes (procedimientos y efectos jurídicos, por ejemplo), cuyo análisis no acepta la extensión limitado de este trabajo. Por otra parte, el objetivo perseguido es mostrar la posibilidad de estructurar los planes en forma de sistema, entendiéndolos como actos jurídicos, más que como determinaciones de índole técnica. En este sentido resulta clara la línea

68. *Ley de Suelo*, 1975, art. 7º

69. Martín Blanco, José: *Los planes directores territoriales de coordinación en la nueva Ley del Suelo*. Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1975.

70. En virtud de la reforma de la Administración Central operada en 1977, las competencias del Ministerio de la Vivienda fueron absorbidas por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

que arrojan como denominador común las legislaciones comentadas: el valor jerárquico de los planes viene atribuido por la jerarquía del órgano competente para su aprobación. Hemos visto que el acto de aprobación de los planes estratégicamente más importantes, corresponde a órganos de la Administración Central, los cuales, en la mayoría de los casos ostentan, inclusive, facultades para la aprobación de planes que podríamos llamar más locales o detallados, atribuidos regularmente a órganos de la administración local.

Desde un punto de vista técnico-científico —que al fin y al cabo es la plataforma que presenta realidades a ser luego consideradas, disciplinadas y convertidas en categorías jurídicas por el Derecho—, el objeto de la planificación territorial es en sí, un sistema, dado por actividades humanas y comunicaciones.⁷¹ También puede entenderse como sistema a la planificación —técnicamente hablando—, bien sea que se considere un plan aislado (en cuyo caso las partes o elementos del sistema estarían dados por las consideraciones de índole diversa que debe tomar en cuenta, y su unidad, en la conformación misma del plan como consideración global), o una serie de planes referidos a la misma área o sector, aunque con niveles de precisión más o menos detallados (en cuyo caso, los planes serían elementos del sistema). También en el mundo jurídico —y sobre todo en el mundo jurídico público—, puede entenderse a los actos como formando parte de un todo más amplio; vinculados entre sí, hacia la consecución de un objetivo central; configurándose como un sistema.

Ahora, en este caso, la integración, la vinculación de elementos o partes a un todo, no proviene tanto del contenido sustantivo de estos elementos, sino de la vinculación o relación de sus autores. Se trata, si se quiere, de un "sistema artificial".

En efecto, cuando decimos que la realidad sobre la cual operan los planes territoriales es un sistema, hacemos referencia a un comportamiento *natural* de elementos (actividades humanas a través de canales de comunicación), que *descubrimos* funcionan de una determinada manera, es decir, se presentan como hechos existentes, los cuales intentamos interpretar, comprender y conocer.

Los elementos de la planificación, entendida jurídicamente; es decir, los planes concebidos como actos jurídicos, no configuran por sí mismos una realidad similar a la descrita anteriormente. Si podemos hablar de ellos como sistema, es porque convencionalmente —si se quiere, artificialmente—, les asignamos un valor, un rol dentro de la complejidad de actos que el Estado realiza; y este valor deriva más que de su contenido, de la cualidad de su autor dentro de la estructura general de la organización administrativa pública.

71. Vid. Mc Loughlin, Brian: *Planificación Urbana...*, cit., pp. 77 y ss.

De allí que la capacidad para calificar válidamente un estudio determinado como "plan", debe corresponder al sector público, y dentro de éste, al órgano que tenga responsabilidad en el desarrollo del contenido de ese plan; con lo cual, al adoptarse o aprobarse un plan, lo que en el fondo decide el órgano competente es "hacerlo suyo", es decir, aceptarlo como guía para el cumplimiento de sus responsabilidades.

De esta manera es como se conforman los planes como sistema, jurídicamente hablando, esto es, mediante la vinculación de actos emanados de autoridades diferentes, que por efecto de la norma, deben estar sujetos unos a los otros en virtud de su origen, que en definitiva no es más que la expresión jurídica de una distribución de responsabilidades y medios de acción dentro de la organización administrativa del Estado.

La conformación de planes como sistema desde el punto de vista jurídico, así como la estructura misma de estos sistemas, dependerá del derecho positivo concreto de que se trate. No parece útil desde una perspectiva teórica, plantear un "modelo" de tipología de planes territoriales y de las vinculaciones jurídicas entre estos. Mas apropiado parece destacar la relación directa entre la distribución de responsabilidades o competencias administrativas sobre el sector, y la potestad para adoptar o aprobar —dar vigencia, en definitiva— los planes, por una parte; y la orientación o tendencia a enfocar el contenido de los planes y su significación, hacia fórmulas avanzadas de administración, como lo son los presupuestos-programas, como enfoques actuales en la concepción de la planificación como una técnica administrativa con trascendencia jurídica.

Sin lugar a dudas, los planes se presentan como un instrumento más que apropiado para sustentar y hacer eficiente la inversión del sector público a través del sistema de presupuestos-programas, lo que permite no sólo una mayor racionalidad en la formulación de la inversión, sino una más precisa posibilidad de conocimiento sobre los efectos de dichas inversiones, al poder identificar el gasto, con los resultados obtenidos y los objetivos propuestos. Claro está que, al referirnos a inversiones, programas, resultados y objetivos, no hacemos referencia en forma exclusiva a indicadores de tipo financiero o económico. La actuación en base a planes territoriales permite un conocimiento más preciso, constante y estable, de la evolución de las agrupaciones humanas y las exigencias que el proceso plantea como demandas futuras, a fin de promover oportunamente la satisfacción a esas demandas y evitar, o afrontar en forma eficiente, los "desequilibrios" que pudieran generarse.⁷²

72. A este respecto, es oportuno aclarar, que cuando empleamos el término desequilibrio, lo aplicamos como una falta de correspondencia, o insuficiencia, entre las exigencias que demandan las agrupaciones humanas y sus actividades, y las respuestas a estas exigencias a través de intervenciones de ordenación territorial en

De esta manera la "confección" de un régimen jurídico de planes territoriales debe atender, no sólo a los principios ya tradicionales de respeto a garantías, o de seguridad jurídica, sino además, a cuestiones de dinámica y eficiencia administrativas, como las que se han señalado, y que se traducen en fundamentos jurídicos para una mejor capacidad de respuesta de la Administración a los asuntos que la Sociedad actual plantea.

4. *El Problema de la Naturaleza Jurídica de los Planes Territoriales*

Dado que los planes pueden ser consagrados como actos relevantes para el Derecho, se plantea el problema de su naturaleza jurídica que se centra, prácticamente por la totalidad de la doctrina, en discutir acerca del carácter normativo o no de los mismos.

La cuestión —resulta claro— puede ser resuelta, al menos formalmente, por disposiciones de derecho positivo que asignen uno u otro carácter al plan. No obstante, el interés despertado en la doctrina sobre el asunto y desarrollado básicamente en torno a la interpretación del derecho positivo, hace pensar que no es tanto una cuestión formal como sustancial, conceptual, si se quiere. En tal sentido, vamos a dirigir el estudio en base a las posiciones doctrinarias más destacadas, para luego aproximarnos teóricamente, a cuál debe ser la naturaleza de los planes, tomando como fundamento, las notas conceptuales desarrolladas con anterioridad.

En primer lugar, vale la pena señalar un punto, que por resultar obvio, no deja de tener significación. Se trata de que el problema se plantea a partir de la necesidad de despejar la naturaleza de los planes como actos jurídicos de carácter público, es decir, dando como presupuesto que se trata de actos jurídicos, en tanto son manifestaciones de voluntad del Estado que desarrollan una función pública y como tales, generan efectos jurídicos. Destacamos este hecho porque a partir de aquí es más fácil entender que las acciones que el Estado actual realiza en el campo de la ordenación del territorio, son el ejercicio de la función pública, y no el contenido de derechos, garantías o facultades de los particulares.

un momento determinado, que permitan la producción eficiente de actividades humanas sobre el territorio, en forma satisfactoria. No creemos que pueda tener sentido plantear como desequilibrio una determinada distribución espacial de la población, pues no podría ser éste un objetivo, ya que no existe un patrón de distribución demográfico-espacial óptimo, ni el desarrollo económico se genera a través de una distribución aritmética de la población en el espacio, sino como una filtración o difusión de los niveles de desarrollo alcanzados en áreas de mayor concentración, hacia zonas o áreas menos desarrolladas. En este sentido, puede verse el sólido trabajo de José Ramón Lasuen: "Desarrollo y Asentamiento", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 45-46, Caracas, 1968.

Como actos jurídicos de carácter público, los planes plantean el problema de la encadenación de actos que van desde la norma más genérica hasta la resolución del caso individual, operando, como señala Meilan Gil,⁷³ "una concreción sucesiva de normas a las que corresponden igualmente una sucesión de actos. Entre la norma y sus destinatarios se interpone la Administración". A esta consideración, se suma el hecho de que en un mismo acto jurídico público —formalmente hablando—, pueden concurrir elementos normativos y no normativos, lo que dificulta aún más su definición material o sustantiva.

Las razones que fundamentan la consideración del plan como acto normativo atienden principalmente a su virtualidad general y como consecuencia de ella, a la necesidad de su publicación; y a la prohibición de derogaciones singulares. En este sentido se encuentra que algunos autores consideran el plan como un acto reglamentario típico y por consiguiente de carácter normativo;⁷⁴ otros le atribuyen un carácter normativo no tradicional, al considerarlos como ley-medida,⁷⁵ es decir, como verdaderas normas, pero dictadas con el fin de regular una situación dada y, por tanto, con vigencia temporal vinculada a la solución de la situación concreta que las origina. En el extremo opuesto, el plan aparece considerado como un acto no normativo,⁷⁶ por no poseer estos actos un carácter innovador del ordenamiento jurídico.

Para otros autores, los planes se presentan como una figura mixta que reúne, según el caso, elementos normativos y no normativos dentro del mismo cuerpo jurídico-formal.⁷⁷

En otros casos el plan se concibe como una integración sucesiva de normas y concatenación de actos, donde junto a elementos típicamente normativos, están puros actos que abren la posibilidad de aplicar determinadas normas, iniciando así un procedimiento.⁷⁸

73. Meilan Gil, José: *La distinción entre norma y acto administrativo*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967, p. 45.

74. *Vid.* entre otros, Laubadere, André: "Traité de Droit Administratif", LGDJ. París, 1975, 6ª ed., vol. II, pp. 414 y 415; Spantigati, F.: *Manual de Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1973, p. 135; Núñez Ruiz, M. A.: *Derecho Urbanístico Español*, Montecorvo, Madrid, 1967, p. 182; González Pérez, J.: "Comentarios a la Ley de Suelo", *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1968, p. 143; Díez-Picazo, Luis: "Problemas Jurídicos del Urbanismo", en *Revista de Administración Pública*, N° 43, IEP, Madrid, 1964, p. 43.

75. *Vid.* García de Enterría, E.: *Apuntes...*, *cit.*, p. 199.

76. Sandulli: "Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo", *Foro Italiano*, IV, 1954, y Giannini, M. S.: "Provvedimenti amministrativi generali e reglamenti ministeriali" *Foro Italiano*, III, 1953, ambos citados por Spantigati, *Manual...*, *cit.*, pp. 137 y ss.

77. *Vid.* Vignocchi, G.: "Planes reguladores y planificación urbanística en el Derecho Italiano", en *Revista de Administración Pública*, N° 66, IEP, Madrid, 1971, pp. 17 y ss.

78. Meilan Gil, José Luis: *La distribución...*, *cit.*, pp. 67 y 68.

Al hablar de acto normativo, nos ponemos en contacto con el elemento esencial del ordenamiento jurídico; sin embargo, debemos tener claro que el ordenamiento jurídico no es la suma de un conjunto de normas, sino algo anterior a éstas. Como señala García de Enterría, citando a Santi Romano: "El ordenamiento precede a la norma, la cual no es tal por ninguna cualidad abstracta o de esencia, sino justamente por su inserción en un ordenamiento concreto, que como tal la precede, y ha tenido que definirla previamente como «fuente de Derecho» y en cuyo seno únicamente cobra todo su sentido. Hay caracteres del Derecho que deben predicarse del ordenamiento y no analíticamente de las normas; así la coactividad, o la justiciabilidad, o la idea de totalidad organizada."⁷⁹ De tal manera, el ordenamiento jurídico es algo más que unas normas, es una estructura, una organización definida en base a principios estructurales, que la refieren a un objetivo determinado.

Pero, por otra parte, la noción de norma está vinculada al elemento sustancial de un acto jurídico que lo tipifica, independientemente de la forma que el acto pueda adoptar. Lo normativo refiere al carácter de precepto regulador de conductas en forma abstracta, en sujetos de derecho, y cuya fuerza obligatoria está respaldada por el poder de coacción del Estado.⁸⁰

Lo esencial en la norma es, por una parte, su carácter ordinalista, es decir, de integrarse al ordenamiento jurídico, hacerse parte de él, enriqueciéndolo o empobreciéndolo; y por otra parte, su carácter preceptivo y la repetibilidad abstracta de su contenido, previsto como hipótesis, no como realidad actual, concreta.⁸¹

Dentro de estos elementos esenciales se presenta como noción axial el carácter de abstracción que acompaña a la norma, y la diferencia de otros actos jurídicos que podríamos llamar "ejecutivos".

Lo abstracto se opone a lo concreto, y en este sentido, la norma persigue ofrecer la solución jurídica a una hipótesis, a una situación considerada en abstracto, no a una situación dada, específica, *concreta*, sino a un "prototipo" de situación o *supuesto* de hecho.

De allí deriva la generalidad de la norma, entendida no en función del número o determinabilidad de destinatarios a los cuales va dirigida, sino como posibilidad de repetición práctica indefinida del supuesto que la norma regula,

79. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, 2ª ed., Madrid, 1975, vol. I, p. 51.

80. Vid. Forsthoft, Ernest: *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 561 y ss.

81. Vid. García de Enterría, Eduardo: "Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición", en *Revista de Administración Pública*, IEP, Nº 29, Madrid, 1959, pp. 161 y ss.; Villar Palasí, J. L.: *Derecho Administrativo*, Universidad de Madrid, Madrid, 1968, t. I, p. 422.

con idéntico efecto en cualquier momento. Al no darse para solucionar un caso concreto, resulta lógica su vigencia indefinida en el tiempo para —a través de actos de aplicación concreta de su valor—, dar solución al supuesto que contempla como hipótesis, cuando éste se convierte en tesis, en hecho realizado, presente.

También es lógico que al dirigirse a un planteamiento abstracto, su destinatario sea general e indeterminado; pero no tanto por el volumen cuantitativo de sujetos que abarque su campo de aplicación o por la posibilidad de definirlos o delimitarlos con mayor o menor precisión, sino por el hecho de ser aplicable cada vez que los destinatarios —muchos o pocos, determinables o no—, se ubiquen en la hipótesis, convirtiéndola en realidad, que requiere solución jurídica. De allí, su carácter de inconsumible por la vía de realización de su contenido. Es decir, el mantenimiento y afianzamiento de su valor jurídico, de la potestad de producir efectos jurídicos, para ulteriores cumplimientos, sin necesidad de repetir la expresión de la voluntad pública.

El acto no normativo va ceñido y está originado en un supuesto de hecho concreto y con él se extingue, de tal manera que ese acto no puede ya “usarse” para regular otro supuesto de hecho incluso similar al cual se ha dirigido; esto es, se agota, se consume, por la carencia de abstracción en su contenido y objetivo.

Por esto la norma es innovadora, se integra al ordenamiento formando parte de él; su contenido implica necesariamente alguna “novedad objetiva” estable, constante, independiente del origen concreto que pudiera tener, de su “ocasio” normativa.⁸²

No pretendemos ahora hacer referencia al voluminoso y valioso conjunto de argumentos que en la doctrina jurídica se desarrollan en tono a la naturaleza de la norma. Hemos querido simplemente destacar las notas que en ese sentido nos parecen selectivamente más importantes, para poder fundamentar una aproximación teórica a lo que como acto jurídico pensamos, debe ocurrir con los planes territoriales. Si recordamos que —independientemente de cualquier formulación de derecho positivo—, los planes significan la expresión de objetivos, medios y recursos aplicables por parte de la Administración, dentro de una estrategia determinada; y que estos planes adquieren valor de acto jurídico por los efectos que tanto para el interés público como para los intereses de los particulares pueden representar las acciones derivadas o ejercidas a fin de alcanzar esos objetivos, encontramos en primer término que, como acto jurídico, los planes territoriales deben ser esencialmente concretos y consumibles.

Son actos concretos —insisto, desde un punto de vista teórico— porque su objetivo, su destino, no es —ni podría ser—, el establecimiento de las conse-

82. *Vid.* Meilan Gil, J.: *La Distinción...*, *cit.*, pp. 39 y 40.

cuencias jurídicas que acarrearía la ocurrencia de una situación hipotética considerada abstractamente. Los planes no crean “tipos” jurídicos; su finalidad es expresar los mecanismos, acciones, vías, a través de las cuales, conjugando la iniciativa privada a la actuación pública, se pretenden obtener unos resultados determinados para un caso preciso, de tal manera que las previsiones de un plan territorial determinado, no podrían aplicarse válidamente a una situación dada, fuera del área que abarca, sin que mediante un acto formal se extendiera su aplicación, con lo cual, en el fondo se estaría dictando un nuevo plan, y no aplicando una regla.

Además, el plan resulta ser un acto tan concreto que es, precisamente, la expresión de un conjunto de estudios, aproximaciones y tanteos, dirigidos específicamente a la solución de una situación dada, sobre la cual se pretende influir de una manera específica. Por ello, técnicamente, los planes no son transferibles o trasladables, pues su eficacia depende del conocimiento obtenido y procesado en relación a la situación concreta a la cual sirven; de otra forma, un “plan tipo” debería servir para la solución de cualquier situación análoga o semejante, tal como sucede con la norma jurídica, y bien sabemos que no es así.

El plan se refiere sólo a la situación concreta para la cual fue diseñado, y una vez aplicadas sus prescripciones, se extingue como acto jurídico, se cumplen sus efectos, de allí que el plan se pueda calificar de “consumible”. No es posible “repetir” la aplicación de una previsión del plan a un supuesto distinto de aquel contenido en el mismo; para ello, será necesario “reformular” esa tradición de manera expresa.

En este sentido, el carácter dinámico de la planificación juega como elemento destacable. El valor jurídico de los planes —ya lo hemos dicho— obedece, entre otras razones, a la necesaria seguridad que debe informar las actuaciones de la Administración y de los particulares en el Estado de Derecho. De esta manera, “el programa de trabajo de la Administración se convierte en una institución que vincula a terceros sin que los planes se puedan alterar libremente, sino por medio de los procedimientos establecidos por la ley...”.⁸³

Pues bien, desde una perspectiva más formal que sustantiva, la naturaleza del plan se aproxima a la idea de procedimiento administrativo, que se manifiesta como una garantía en favor del administrado, al permitirle conocer anticipadamente, el programa de actuación de la Administración y los mecanismos o acciones previstos concretamente para alcanzar los objetivos propuestos, sin que estos extremos puedan ser alterados arbitrariamente, ocasionando lesiones en los intereses particulares o generales protegidos.

83. Carretero Pérez, Adolfo: “Naturaleza jurídica de los planes de Urbanismo”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 16, Montecorvo, Madrid, 1970, p. 92.

Entonces, el plan parece aproximarse más a la idea de acto administrativo general de contenido no normativo que al concepto de norma.

En cuanto a los efectos que los planes producen respecto a los destinatarios particulares, también es más apropiado observar la especificidad que la generalidad o abstracción. Si bien se refiere a un número indeterminado (aunque determinable) de sujetos, su contenido, es decir, sus efectos, son absolutamente precisos para cada uno de aquellos que se encuentren ubicados en el supuesto que el plan establece. Lo que sucede es que en materia de usos del suelo, el plan se refiere a áreas geográficas y no a titulares de derechos sobre las mismas. En otras palabras, el plan se dirige primeramente al suelo, y como reflejo (por la simple razón de no ser éste un sujeto de derecho), a su propietario o titular de algún otro derecho sobre el mismo. De esta forma el plan se presenta como un acto-condición que permite aplicar a las áreas que geográficamente cubre un régimen jurídico determinado que se encuentra definido en un conjunto de normas previas al plan o incluso posteriores y hasta derivadas del mismo.

Siendo así, es posible diferenciar el plan —como acto administrativo—, de otros actos normativos que lo rodean, e incluso están estrechamente vinculados al mismo, pero no forman parte de él, no son de su esencia. Por una parte deben existir normas anteriores al plan, pero vinculadas a él, en cuanto que regulan —hacen jurídica— su formulación y vigencia, o que sólo son aplicables a casos concretos por intermedio y en virtud del plan (he aquí su carácter de acto-condición); pero también pueden existir normas cuyo origen concreto (*occasio normativa*) sea un plan territorial determinado. En este caso, la norma, lejos de ser el plan mismo, es un instrumento de aplicación, forma parte de la estrategia que se expresa a través del plan, se deriva de sus prescripciones, pero como acto jurídico es distinta, es, en cierta forma, una manera de “consumir” el plan, de cumplir sus efectos, a través de un acto que va a ser de naturaleza distinta a aquel que sirvió de soporte concreto para su existencia.

Pero los planes también van dirigidos a producir efectos jurídicos en la propia administración. En este sentido, el plan permite, por una parte, la aplicación de disposiciones normativas, a través de actos administrativos que no podría la administración realizar válidamente sin existir previamente el plan. Es pues, un presupuesto para la actuación pública.

Además, a través del plan, la Administración se compromete en la obtención de determinados objetivos y en consecuencia, la aplicación de recursos debe obedecer a los fines previstos por medio de los mecanismos permitidos. Es aquí donde juega papel importante la planificación como plataforma para la actuación a través de presupuestos por programas, a lo cual aludimos antes.

Por otra parte, la planificación como técnica administrativa con trascendencia jurídica, produce un estímulo en el sector público hacia el empleo de acciones administrativas avanzadas, acordes con la complejidad del problema que les corresponde resolver de acuerdo a sus responsabilidades, y que genera efectos importantes, incluso en lo relativo al diseño o empleo de fórmulas de organización apropiadas a tales fines.

En resumen, desde un plano puramente teórico, no parece que a los planes se les pueda atribuir carácter normativo, pues, por una parte, su contenido es concreto y se reduce a una guía para la actuación encaminada a alcanzar unos objetivos que pueden variar a medida que el proceso sobre el cual se actúa presenta condiciones que así lo aconsejan, y de hecho, la planificación es en sí misma dinámica, permanente, porque no actúa sobre supuestos abstractos, hipotéticos, como la norma, en cuyo campo cabe la interpretación para su aplicación al caso concreto, con lo cual no agota su contenido, no se extinguen sus efectos; lo que sí ocurre con las previsiones del plan una vez que se han cumplido.

Por otra parte, los planes se presentan dentro de una constelación de actos normativos de diferentes rango o jerarquía que encuentran posibilidad de aplicación efectiva en virtud del plan, pero que no se agotan con él, que no son modificables porque cambien los objetivos en una revisión o modificación del plan; o en todo caso serán formalmente alterables a través de actos normativos similares y no de planes.

III. LA PLANIFICACION TERRITORIAL EN VENEZUELA

1. *Consideraciones iniciales*

La aproximación al estudio de la planificación territorial en Venezuela presenta aspectos de singular interés. Por una parte, no existe aún en nuestro derecho positivo, un cuerpo homogéneo de normas dirigido a regular sustantivamente la actividad planificadora del Estado en este campo; no obstante, se encuentran algunas disposiciones dispersas que permiten esbozar algunos elementos de lo que sería el régimen jurídico de la planificación territorial o, al menos, descubrir lo que podría considerarse como una tendencia a la configuración de ese régimen jurídico. Pero por otra parte esa insuficiencia de regulación jurídico-formal no refleja la ausencia real de planes de esta naturaleza que han servido de guía, de orientación, a la acción administrativa pública en esta área de responsabilidad del Estado. Aun cuando ha faltado la consagración jurídica de los planes, sus procedimientos y efectos, la planificación territorial ha estado presente en Venezuela, desde hace ya algún tiempo, en base a criterios

técnicos y administrativos avanzados (en cuanto a concepción y oportunidad), en comparación con la experiencia presentada por otros países.

Es probable que en la práctica el caso venezolano se manifieste en forma similar a la que operó en los países europeos cuya tipología legal de planes vimos anteriormente; es decir, generándose una regulación de derecho positivo que tiende a consagrar formalmente una realidad existente —y hasta cierto punto consolidada—, en la práctica administrativa; o en todo caso, destinada a corregir los defectos, fallas u orientaciones que se consideran indeseables en esa práctica de la Administración. Por lo demás, esta tendencia —que aparece casi como una constante—, puede entenderse con facilidad desde un plano teórico, si recordamos el enfoque en el que hemos insistido otras veces, a través del cual, el Derecho se presenta como un reflejo de realidades sociales, técnicas, económicas o políticas. El Derecho no crea estas realidades sino que las consagra, las incorpora al mundo de las categorías jurídicas por ser situaciones, hechos o realidades que ameritan —en razón de su trascendencia—, un tratamiento de orden, de disciplina dentro de la actividad global de la sociedad.

De esta forma los planes no son tales porque una norma lo haya decidido así. Porque existen, porque son una realidad tangible, un soporte de actuación para el aparato administrativo se les confiere un valor jurídico que les añade una connotación especial: su relevancia en el campo de la disciplina jurídica.

Estas consideraciones nos llevan a trabajar el tema, tratando de presentar en un primer momento, un análisis crítico de las experiencias que en materia de planificación territorial pueden aparecer como más destacables en los últimos años, de manera tal que permiten dibujar la evolución administrativa en este campo, para posteriormente hacer referencia a las regulaciones contenidas en nuestro ordenamiento positivo, intentando extraer de ellas una aproximación sistemática de conjunto que permita perfilar objetivamente hacia donde se orientaría un futuro régimen jurídico formal de la planificación territorial en Venezuela.

2. *La Experiencia Administrativa*

Como señalábamos antes, la Administración Pública venezolana no ha sido ajena al empleo de la técnica planificadora en el ámbito de la ordenación del territorio, intentamos a continuación destacar los elementos que respaldan la afirmación anterior, pero no a través de un señalamiento histórico o cronológico de hechos o situaciones específicas, sino desde una perspectiva de enfoque de la situación actual y su proyección previsible, en base a sus antecedentes más destacados y a la interpretación de las circunstancias y efectos de estos hechos dentro del contexto general de la evolución de la responsabilidad que el Estado

ha asumido a partir del momento en que se adquiere una mayor conciencia del territorio como un área de actuación del sector público, aplicando técnicas avanzadas en el conocimiento y manejo de los aspectos que presentan las actividades humanas.

Es importante tener presente que la realidad sobre la cual se planifica en un momento dado es variable, dinámica, y por ello hablamos de "proceso". Debemos medir entonces la planificación en relación al momento en que se realiza. Por otra parte, la planificación como técnica en el proceso de toma de decisiones cobra valor y significación en función de la complejidad del asunto sobre el cual se intenta actuar.

Por eso, al analizar la experiencia venezolana, es necesario tener presente las condiciones del país en lo relativo a la evolución del proceso de desarrollo de las agrupaciones humanas sobre el territorio, para poder medir con precisión y objetividad el significado de la incorporación de mecanismos avanzados de administración en cuanto a la oportunidad en que esta incorporación se produce y a los efectos que su empleo genera en la propia Administración y en el país en general.

El proceso de urbanización que se inicia en Venezuela a finales del primer tercio del presente siglo de manera sensiblemente más acelerada que en otros países, es fácilmente contrastable con etapas anteriores de crecimiento —demográfico, social y económico— mucho más lento, o casi imperceptible.⁸⁴

La intervención del Estado desde la fundación del Ministerio de Obras Públicas (1874), hasta los años 40, en el período de lento crecimiento de nuestras pequeñas ciudades, como consecuencia de limitada actividad económica y social de un país rural, están definidas en términos de "edificios y Ornato Público", con la posibilidad de identificar fácilmente esta intervención a través de "obras públicas" específicas (Palacio Federal, 1786; Teatro Municipal, 1881; Acueducto de Caracas, 1874; Teatro de Valencia, 1887; Hospital Vargas, 1888; Academia Militar, 1904; Ministerio de Hacienda, 1907; Edificio de Telégrafos, 1910). A partir de la década del 40, el crecimiento urbano se ha iniciado, y la gestión del Ministerio de Obras Públicas comienza a tener un carácter diferente con mayor vinculación a las actividades urbanas, de manera que las realizaciones no se identifican con obras singulares, sino que están referidas a importantes actividades públicas que surgen con la vida urbana.⁸⁵

84. En relación a las características del proceso de desarrollo urbano en Venezuela, puede verse mi trabajo: *Proceso Urbano y Municipio*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, en especial, pp. 76 y ss.

85. *Vid.* Arcila Fariás, Eduardo: *Centenario del Ministerio de Obras Públicas, influencia de este Ministerio en el desarrollo*, Ministerio de Obras Públicas, Caracas, 1974.

Es conveniente subrayar el hecho de que esta transformación en el significado de la actuación pública tiene lugar en el momento en que el proceso sobre el cual se debe actuar, apenas muestra ciertos indicios de lo que serían sus manifestaciones posteriores. Seguramente no había entonces conciencia de ello y ni siquiera se contaba con los medios apropiados para medir las proyecciones del cambio que se iniciaba, pero lo importante fue la adecuación oportuna (casual o no) del aparato público, a lo que se consideró como responsabilidad del Estado.

En el ámbito específico de los planes territoriales, es destacable la intervención del Ministerio de Obras Públicas en Ciudad Ojeda (1937), "la primera ciudad que bajo la Venezuela republicana se construye por disposición oficial sujetándola a un plan preconcebido, con todos los requerimientos de una urbe moderna, incluyendo el gas para el uso doméstico, que la convirtió en la primera ciudad que en Venezuela estableció el uso de este derivado del hidrocarburo".⁸⁶ Nótese que estamos haciendo referencia a una experiencia concreta, destacable no sólo por la fecha en que ocurre sino, lo más importante, por la oportunidad en que se produce, que es la de un país rural que apenas comienza a observar síntomas del inicio de un proceso de urbanización acentuado.

Pero además, esto no es un hecho aislado. Para 1942 se produce en Venezuela una actuación del sector público, en materia urbanística, que tal vez no ha sido analizada con suficiente detenimiento en cuanto a lo que su concepción significa. Nos referimos ahora, al proyecto de renovación urbana de *El Silencio*, en la zona central de Caracas. "El Plan de Reurbanización de El Silencio" tuvo importancia, no sólo por sus proyecciones urbanísticas y de transformación de la Caracas antigua de callejuelas estrechas y de viviendas insalubres y chatas, sino por la renovación social, al extirpar un foco que pudiera calificarse de infeccioso en el más lato sentido de la palabra". "... El Banco Obrero, organismo adscrito al Ministerio de Obras Públicas, tuvo a su cargo el aspecto financiero; pero correspondió al Despacho de Obras Públicas la planificación del proyecto que no era sino parte del *Plan de Urbanismo* elaborado por el Ministerio de Obras Públicas para transformar a la capital venezolana.⁸⁷

Varios aspectos merecen ser destacados en relación a esta actuación urbanística concreta.

En primer lugar, un punto que antes hemos señalado: la oportunidad en que se lleva a cabo. La renovación urbana como técnica urbanística produce los efectos positivos del rescate de zonas deterioradas de la ciudad para ser utilizadas en forma más eficiente, con las ventajas de economía en la prestación

86. Arcila Farías, Eduardo: *cit.*, p. 267.

87. *Ibidem*, p. 282.

de los servicios y ubicación estratégica favorable de los nuevos usos y actividades (generalmente más intensivos que los anteriores), en relación a la ciudad en su conjunto. Por otra parte, se presenta como una actuación típicamente impulsada por el sector público, pues las condiciones de las áreas convenientes para la renovación demuestran, de manera evidente, que la iniciativa privada no cuenta con posibilidad para actuar espontáneamente en el momento conveniente.

Pues bien, la actuación a que hacemos referencia, se realiza en el inicio de la década del 40, para una ciudad de menos de 500.000 habitantes.

En términos absolutos es destacable esta actuación, porque indica que existían criterios avanzados desde el punto de vista urbanístico en un país que, justo en ese momento, comenzaba a urbanizarse. En términos relativos, es tal vez más importante aún la reflexión sobre esta experiencia, porque se opera en un momento en el cual prácticamente no se conocen realizaciones de esta índole en los países europeos, que comúnmente se nos presentan como sólidos ejemplos de tradición en el campo del urbanismo, y que empiezan a aplicar la técnica de la renovación urbana, después de la segunda mitad de la década del 40, y como consecuencia directa de los efectos destructivos de la guerra.⁸⁸

Es pues, desde el punto de vista de la oportunidad, un buen ejemplo de las condiciones del urbanismo nacional, no sólo por lo que internamente representa, sino por lo que en comparación con otros países significa. En segundo lugar, es interesante destacar el hecho de que en este caso, se introduce definitivamente en el país el concepto moderno de la arquitectura como elemento importante en el diseño urbano. El "plan de reurbanización" de El Silencio, está íntimamente vinculado al nombre de Carlos Raúl Villanueva, que representa, sin duda alguna, un ejemplo excepcional de constante actualización en las concepciones arquitectónicas expresadas a lo largo de su densa obra.

Otro aspecto del ejemplo que ahora señalamos, y que invita a un análisis más profundo del que corresponde a estas líneas, es el relativo a la parte operativa del programa de renovación a cargo del Banco Obrero (actual Instituto Nacional de la Vivienda), Instituto Autónomo creado por Ley de 30 de junio de 1928. Independientemente de lo que significa la figura de entes administrativos descentralizados, como ejemplo de concepción moderna de la administración y del hecho de que en Venezuela encontremos estas figuras ya en el primer tercio del siglo (tema que también invita a la investigación, pero que escapa a nuestro propósito actual); es importante el señalamiento de este elemento, porque permite conformar con mayor fundamento, un criterio de aná-

88. Cfr. Whittick, Arnold: *Enciclopedia de la Planificación Urbana*, IEAL, Madrid, 1975, en especial pp. 40, 641 y 802, para los casos de Alemania, Francia e Italia, respectivamente.

lisis que se aleja cada vez más de la hipótesis de la improvisación o de la casualidad, como explicación a estas experiencias. Por otra parte, no es despreciable el análisis comparativo con otros países que no llegan a contar con instrumentos de esta naturaleza sino muchos años después. En fin, también resalta esta circunstancia por lo que de operación urbanística moderna introduce en el ejemplo que analizamos, al convertirlo en una verdadera actuación gerencial en materia inmobiliaria, con efectos sociales, económicos y urbanos propiamente dichos, sin lugar a dudas beneficiosos. Las actuaciones urbanísticas desarrolladas a través de este tipo de órgano operativo, representan como ventaja, no sólo la posibilidad de operaciones más ágiles que las que permite la administración directa del Estado, sino también la de poder medir con precisión la inversión que se realiza, e incluso el beneficio o rentabilidad económica de la misma, ofreciendo además a la Administración, la experiencia de fórmulas gerenciales que la enriquecen.

Pero tal vez la nota más importante a destacar en este momento en relación a la reurbanización de El Silencio, es el hecho de que su realización obedeció a una previa labor de planificación, referida no en forma aislada al sector o zona sobre la cual se tomó la medida, sino a una visión general de la ciudad, entendida como unidad de responsabilidad de la Administración. Esto demuestra (junto con los datos antes anotados), una concepción avanzada de nuestra administración urbanística que incluyó de forma usual, el empleo de la técnica planificadora como apoyo a la actuación del sector público y orientación de la iniciativa privada, basada, además, en los elementos de tipo tecnológico más sofisticados para el momento, como por ejemplo el servicio de aerofotografía, creado para 1935 y que luego se convertiría en la Dirección de Cartografía Nacional.⁸⁹ Igualmente son decisiones importantes vinculadas a la práctica de la planificación territorial, la creación de los servicios técnicos de planificación, alojados en el Ministerio de Obras Públicas, tales como la Comisión Nacional de Vialidad, la Comisión Nacional de Urbanismo y la Dirección de Urbanismo, surgidos hacia el año 1945.

Dentro del ámbito de la ordenación del territorio, uno de los elementos más destacables como soporte del desarrollo de un país lo constituye el transporte, que entre otras cosas permite, sin lugar a dudas, la integración nacional, con todos los efectos positivos que ésta conlleva en lo económico y social. En este sentido, resulta ilustrativo para el análisis de la experiencia venezolana, el hecho de que ya para el año 1945 se creara la Comisión Nacional de Vialidad (transformada luego en Consejo), "con el objeto de elaborar un plan racional y coordinado de vialidad"... "Dicha Comisión presentó sus recomendaciones

89. Vid. Arcila Farías, E.: *cit.*, pp. 261 y ss.

en 1947 en un Plan Preliminar, revisado en 1950, en donde se expusieron los lineamientos generales para la construcción de importantes obras viales, con criterios técnicos y de acuerdo a las necesidades de distintas regiones del país, y el cual con sucesivas adaptaciones, ha constituido, no sólo la base de nuestro sistema vial, sino también uno de los antecedentes más importantes en materia de planificación gubernamental".⁹⁰

Merece especial atención, en cuanto a la planificación urbanística, hacer referencia al "Plano Regulador de Caracas", elaborado por la Comisión Nacional de Urbanismo, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, y dado a conocer en el año 1952. Este plan establece en términos generales, la estructura urbana de la ciudad, y su análisis permite constatar la aplicación de criterios verdaderamente avanzados en la materia para la época en que fue diseñado y que en muchos aspectos continúan teniendo vigencia.

De una primera aproximación al documento,⁹¹ salta a la vista el hecho de que no se trata de una propuesta de ornato, embellecimiento o monumentalidad. Es, más bien, un estudio, técnicamente fundamentado, que genera propuestas estructurales que aún hoy día, fundamentan actuaciones concretas.

Desde el punto de vista de técnica planificadora, se destaca, en primer lugar, el enfoque del estudio de la ciudad desde una perspectiva regional, esto es, considerando el núcleo urbano como "parte de una realidad geográfica, económica y social mayor, a la cual está estrechamente vinculado, y de la cual es expresión... Es preciso, entonces, conocer la región donde se encuentra el centro urbano, para luego comprender mejor el porqué de su existencia".⁹² Para ello, se parte de una división del país en regiones, dentro de una de las cuales (Región Central), se centra el estudio del sector que conforma la ciudad, teniendo presente sus vínculos con otros centros de desarrollo actual o potencial dentro de la región. En otras palabras, se trata de encontrar la proyección de una ciudad dentro de un marco territorial mayor (Región), lo cual constituye una de las novedades que incorpora la planificación territorial en las modernas concepciones de la ordenación territorial.

Por otra parte, el plan se basa en una serie de estudios de los diferentes factores de necesario análisis para la formulación de propuestas urbanísticas como lo son los valores y usos del suelo, los aspectos de evolución demográfica, de empleo, de condiciones topográficas, de proyecciones de utilización de espacios,

90. Silva, Carlos Rafael: "Bosquejo histórico del desenvolvimiento de la economía venezolana en el Siglo xx", en *Venezuela Moderna. Medio Siglo de Historia, 1926-1976*. Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1976, p. 531.

91. *Plano Regulador de Caracas*, Comisión Nacional de Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas, 1952.

92. *Plano Regulador de Caracas, cit.*, p. 4.

que permiten compararlo con cualquier otra experiencia en planificación urbana a nivel mundial y que permite afirmar que no se trata de un simple ensayo o de una simple expresión gráfica de planos coloreados, sino de algo más profundo y sólido.

Esta afirmación cobra mayor valor cuando al analizar el plan de 1952 se descubre claramente la concepción de una estructura urbana formada por un área central; y otras unidades predominantemente residenciales y segregadas en los usos y actividades, todo ello apoyado en unos sistemas segregados de circulación, compuestos por un sistema vial expreso de tránsito automotor, separado de la circulación peatonal y de la circulación interna en las unidades urbanas ("urbanizaciones"), a las cuales sirve de apoyo y de elemento integrador, al vincularlas entre sí y al sistema urbano en su conjunto. Lo fundamental y novedoso en esta concepción es que aproxima la estructura de la ciudad hacia la forma o estructura que adoptan las manifestaciones más avanzadas de urbanización, como son las áreas metropolitanas.⁹³ Es decir, se desecha en la concepción del plan, la anticuada técnica del "ensanche", consistente en la prolongación indefinida de calles y manzanas, de la estructura urbana primitiva, sin adecuar la ciudad a las nuevas exigencias que plantea un sistema de vida diferente; y así lo reconoce expresamente el documento que analizamos, cuando al estudiar los problemas de circulación señala: "Factor primordial de esta situación, es el deficiente trazado en cuadrícula que corresponde a un sistema de transportes de sangre, como también la falta de un espacio vial para satisfacer las necesidades de la circulación".⁹⁴ También se prevé la separación en áreas determinadas, de la circulación peatonal y de vehículos, dando a sectores de uso intensivo mayor eficiencia en su funcionamiento, tal como sucede posteriormente con el Centro Simón Bolívar, que constituye un complejo de usos múltiples en el centro del casco antiguo de la ciudad, con los servicios necesarios para su funcionamiento. Por último, la previsión de todo un sistema vial, conformado por vías de circulación expresa (autopistas), que permiten la integración a sectores determinados, a través de avenidas y que en conjunto, determinan la base de funcionamiento de la ciudad en su totalidad, aplicando así el criterio de la necesaria solidaridad entre los sistemas de transporte y la configuración de las áreas urbanas, que algunos años después sería expresado como una de las ideas básicas en materia de administración de transporte, en el ya famoso Informe Buchanan, presentado al gobierno inglés, por una comisión designada al efecto.⁹⁵ Pues bien, el plan de 1952 contiene, desde el punto de

93. *Vid.* Blumenfeld, Hans: "La Metrópoli Moderna". en *La Ciudad*, Alianza-Emecé, Madrid, 1969.

94. *Plano Regulador de Caracas, cit.*, p. 3.

95. "Traffic in Towns: A Study of the Long Term Problems of Traffic in Urban Areas". Her Majesty's Stationery Office, Londres, 1963.

vista de la vialidad urbana expresada, las propuestas sobre el sistema total con el cual cuenta hoy la ciudad y que probablemente no se aprecia suficientemente en cuanto a sus beneficios sobre el funcionamiento urbano, precisamente porque existe, e incluso por ser actualmente insuficiente en relación a las demandas operadas por la ciudad a la cual sirve. No cabe duda en cuanto a que la ciudad —como estructura urbana y como funcionamiento— no hubiera podido desarrollarse de manera medianamente satisfactoria, de no haber sido por el sistema vial que ha permitido la vinculación de áreas que no existirían, o no funcionarían —lo que al final es lo mismo—, si el desarrollo de la ciudad se hubiera planteado bajo el esquema de la prolongación de la cuadrícula colonial que definió su casco antiguo.

Si actualmente aparece el congestionamiento de tráfico automotor como uno de los problemas agudos de la ciudad, no es porque existan autopistas, sino porque no las hay en proporción suficiente a la demanda operada, entre otras razones, porque esta iniciativa de la Administración Pública que reseñamos para los inicios de la década del 50, no continuó a un ritmo satisfactorio para permitir respuestas adecuadas a los problemas futuros.

En resumen, el plan de Caracas del año 1952 presenta características de técnicas urbanísticas avanzadas, que se destacan aún más si recordamos que en ese momento apenas tiene cinco años de vigencia la ley inglesa que se señala como prototipo de concepciones urbanísticas modernas (nos referimos a la *Town and Country Planning Act* de 1947), aun cuando todavía no consagra la figura de los "structure plans"; y que la ley española aparecería cuatro años más tarde (*Ley del Suelo*, de mayo de 1956). A estas consideraciones, válidas en sí mismas, debemos añadir la vinculación de estas y otras experiencias de la administración venezolana, a nombres reconocidos mundialmente en el campo urbanístico, como son: Maurice Rotival, Francis Violich, Jacques Lambert, José Luis Sert, Hubert Bennet, Frederick Gibberd, lo que demuestra una nota de actualidad (contacto con las ideas técnicas, experiencias, etc., más recientes y novedosas), en el ejercicio del urbanismo como función pública en Venezuela.

Con posterioridad a estas experiencias, pueden señalarse como expresión de aplicación de la técnica de planificación territorial en la ordenación del territorio, casos tales como el desarrollo de Ciudad Guayana, las nuevas ciudades cercanas a Caracas (Ciudad Losada y Ciudad Fajardo), o la elaboración de un Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.⁹⁶

96. En este caso es importante destacar que los estudios preliminares a este Plan, encomendado al COPLANARH, organismo adscrito al Ministerio de Obras Públicas, se realizaron con la colaboración del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, lo que resulta un indicador interesante en lo que al valor científico de los estudios básicos para la planificación se refiere, al vincularse la Administración a los organismos dedicados al conocimiento, en sus niveles superiores.

En base al análisis anterior, es fácil descubrir cómo la administración venezolana no ha estado ausente de estos problemas y del manejo de las técnicas más apropiadas para su tratamiento. En Venezuela existe, y ha existido la planificación como técnica en el proceso de toma de decisiones administrativas en la ordenación del territorio. Otro problema es la suficiencia o insuficiencia de las medidas, atribuible, más a la audacia o falta de ella en quienes debían decidir y actuar, que a la planificación en sí. Podemos criticar la bondad o deficiencia de los planes —lo cual es ya un reconocimiento de su existencia—, pero no podemos negar que las decisiones y acciones han obedecido a una racional predeterminación.

3. *Los aspectos jurídicos*

Desde el punto de vista jurídico-formal, la situación de la planificación territorial en Venezuela, es diferente a la descrita antes para los países europeos en general. En efecto, en nuestro caso, el derecho positivo no ofrece un texto normativo general, dedicado a regular el proceso de evolución de los asentamientos humanos y sus actividades sobre el territorio, en relación a la responsabilidad del Estado sobre estos asuntos, y las formas jurídicas de su actuación. Sin embargo, esto no significa una ausencia total de disposiciones jurídicas sobre la materia. Aunque evidentemente insuficientes, en algunos casos imprecisas y dispersas, algunas de estas disposiciones legales permiten dibujar la estructura básica de la planificación territorial desde el punto de vista jurídico, lo que, sumado a la experiencia administrativa ya conocida, puede aportar una buena plataforma para el diseño de un régimen jurídico positivo moderno y eficiente sobre la materia.

Precisamente por las características de insuficiencia y dispersión que presenta el ordenamiento positivo, preferimos realizar el análisis en base a las disposiciones que nos parecen más importantes a tal fin, sin pretender agotar las referencias a normas que de una u otra manera versan sobre el tema, por parecer ésta una tarea estéril en relación a nuestro objetivo. En tal sentido, haremos una referencia inicial a la norma constitucional, para luego pasar a ver algunas disposiciones de rango legal que revisten, a nuestro juicio, especial interés.

A) *La norma constitucional*

La vigente Constitución de 1961, no trae ninguna regulación expresa en lo que a planificación territorial se refiere. En realidad, no tendría por qué ser de otra forma si recordamos que la planificación en sí misma no se manifiesta como una potestad o poder jurídico, sino como una técnica de buena administración que por determinadas razones puede cobrar trascendencia jurídica, con

lo cual no se requiere —formalmente hablando— una “base constitucional” para que la Administración Pública, despliegue su actividad en base a planes.

Pero por otra parte, a lo largo del texto constitucional aparecen una serie de disposiciones que consagran como responsabilidad del Estado, la orientación y estímulo del proceso de desarrollo económico y social del país, a través de actuaciones en los asuntos relativos a vivienda, educación, salubridad, integración nacional, etc., que encuentran su manifestación externa y básica en el proceso de urbanización,⁹⁷ y por ende, en la ordenación del territorio como área de responsabilidad de la administración pública que —como hemos visto antes— requiere la existencia de un permanente proceso de planificación, que fundamenta la toma de decisiones. Entonces podría decirse que —indirectamente— la Constitución exige de la Administración, la realización de la planificación territorial, para disponer de elementos apropiados a las acciones tendientes a alcanzar los fines que se expresan como cometidos del Estado.

En cuanto a las competencias, la formulación de la Constitución de 1961 en relación al urbanismo (que como sabemos es la noción rectora de la ordenación del territorio y por tanto, de la planificación territorial), permitió una serie de opiniones encontradas en la doctrina jurídica nacional. Por una parte, se ha sostenido que de acuerdo al texto constitucional (en concreto, a los artículos 30 y 136, ordinal 14), “el urbanismo ha sido considerado... como una materia propia de la vida local y cuya gestión corresponde libremente a las Municipalidades”, mientras que “el Poder Nacional puede *por Ley*, establecer, coordinar y unificar las normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo, a las cuales deben someterse las Municipalidades al gestionar sus competencias”.⁹⁸ Es decir, de acuerdo a esta interpretación, el urbanismo (y por tanto la planificación urbanística) es una materia de competencia local, quedando al nivel nacional competencia normativa, para —por vía de Ley— establecer, coordinar y unificar normas y procedimientos para obras de urbanismo. Aunque también pareciera que —de acuerdo con esta posición— el nivel central podría ser competente (una vez que existiera esa Ley), “para la elaboración de un Plan Nacional de Ordenación Urbana cuyo desarrollo y ejecución local corresponda

97. Esto significa que las condiciones adecuadas para la superación de los niveles de vida y la atención a las demandas que una sociedad moderna presenta, se dan fundamentalmente como expresión de un sistema de vida urbano, en el cual las condiciones sanitarias, de educación, de vivienda, culturales, de servicio público en general, pueden darse satisfactoriamente a un volumen de población cada vez mayor y en forma mucho más adecuada que aquella propia de una sociedad rural.

98. Vid. Brewer Carías, Allan R.: “El Area Metropolitana de Caracas y la Cooperación Intermunicipal en materia de Urbanismo”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 35, UCV, Caracas, 1967, pp. 54 y 55. En el mismo sentido, puede verse Geigel Lope Bello, N.: *Autonomía Municipal y Urbanismo*, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1972.

a los Municipios”⁹⁹ o incluso, “para que a una Municipalidad se le imponga, como sanción por no haber elaborado y aprobado su plan respectivo de desarrollo urbano, un plan elaborado por una autoridad nacional”.¹⁰⁰ En resumen, este sector de la doctrina ha considerado, que de acuerdo a la letra constitucional, el urbanismo es una materia primordial o principalmente de competencia municipal.

Por nuestra parte, ya sostuvimos en otra oportunidad una posición diferente,¹⁰¹ al considerar que conceptualmente el urbanismo es una materia que por su naturaleza escapa a los niveles administrativos locales, siendo por consiguiente la interpretación lógica de la Constitución, la de que los organismos locales podrán tener responsabilidades en aquello que el legislador nacional definiera como de “interés local” en materia urbanística.

El legislador ha desarrollado las previsiones del texto constitucional, manteniendo el urbanismo como una función pública atribuida primaria y predominantemente al nivel central, con una complementaria participación de las administraciones locales dentro de sus ámbitos de actuación; con lo cual, la anterior discrepancia interpretativa deja ya de tener sentido.

Por una parte, la Ley Orgánica de la Administración Central¹⁰² establece como competencia del Ministerio del Desarrollo Urbano, “la planificación del desarrollo de los centros poblados y la definición del uso de la tierra urbana” (artículo 37, numeral 11); y más recientemente, la Ley Orgánica del Régimen Municipal, al definir las materias de competencia municipal,¹⁰³ sujeta la vigencia de los planes urbanos elaborados por órganos locales, así como la modificación de los mismos, a la aprobación de la “autoridad nacional competente” (Ministerio del Desarrollo Urbano). Esta formulación —sobre la cual volveremos con más detenimiento en el punto siguiente—, nos permite regresar a nuestra idea inicial, según la cual, no hay razón para buscar una expresión formal en la norma constitucional, en relación a los poderes o fundamentos para “planificar”, ya que ésta es más bien, una actividad propia o inherente a la administración. Por eso, la atribución de potestades está referida a la *aprobación* de planes, es decir, a la cualidad de dar validez jurídica a un plan determinado, en razón de las responsabilidades que se tienen en el cumplimiento de sus objetivos, y de la apreciación de los requisitos formales exigidos. En tal sentido, resulta lógico

99. Brewer Carías: *cit.*, p. 57.

100. Geigel Lope-Bello: *op. cit.*, p. 39 (subrayado nuestro).

101. En este sentido puede verse nuestro trabajo: *Proceso Urbano y Municipio*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, en especial pp. 75 y 76.

102. *Gaceta Oficial*, N° 1.932, extraordinario, de 28 de diciembre de 1976.

103. *Gaceta Oficial*, N° 2.297, extraordinario, de 18 de agosto de 1978, artículo 7, ordinal 3°

el esquema presentado por la Constitución y desarrollado por las leyes orgánicas mencionadas, ya que las características mismas de los asuntos relativos al proceso de urbanización y sus implicaciones, encuentran en el nivel nacional de la Administración, la ubicación más apropiada de responsabilidades del sector público para su tratamiento; y con mayor razón cuando se reconoce la vinculación de áreas de actuación del Estado que arroja el enfoque de ordenación del territorio, con efectos directos en relación a la prestación de servicios públicos y la escala de estos servicios, dada por la existencia de un sistema de ciudades y áreas metropolitanas, que no permite racionalmente alojar las posibilidades de decisión en los niveles administrativos locales.

Por último, resulta oportuno hacer al menos una breve referencia a la disposición contenida en el ordinal 14º del artículo 136 de la Constitución, que señala como de la competencia del Poder Nacional: "El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo".

Esta atribución del Poder Nacional, fue asignada por el legislador al Ministerio del Desarrollo Urbano, a través del artículo 37 ordinal 6º de la Ley Orgánica de la Administración Central, en el cual se transcribe en forma literal el contenido de la disposición constitucional. Es decir, se consagra la potestad normativa de la Administración en esta materia, que por su índole técnica y variable debe ser regulada mediante la vía reglamentaria y no de ley formal, y que por su importancia y unidad, debe originarse y ser controlada por el nivel central.

En conclusión, y a pesar de las opiniones contrarias, parece ser que no ha variado el régimen de asignación de competencias urbanísticas que señalaban las constituciones anteriores, al disponer como responsabilidad de los entes locales "...fomentar y encauzar el urbanismo con arreglo a las normas que establezca la Ley, de coordinación con los organismos públicos nacionales".¹⁰⁴

B) *Las previsiones legales*

De acuerdo al contenido de algunas normas de rango legal, podemos lograr un perfil de lo que serían algunos elementos o aspectos del régimen jurídico de la planificación territorial en Venezuela. Lo parcial de este perfil, obedece a la ya mencionada insuficiencia de disposiciones jurídicas que en nuestro derecho positivo se refieren al tema. Por eso, vamos a dirigir el enfoque hacia las competencias y los efectos jurídicos de algunos planes territoriales, como elementos más destacables dentro de la situación concreta existente.

104. Constitución de 1953, artículo 21, ordinal 2º

a) *Competencias*

De acuerdo a la ya citada Ley Orgánica de la Administración Central, las competencias en materia de planificación territorial, están adjudicadas a los Ministerios de Transporte y Comunicaciones (en lo relativo a sistemas de viabilidad, puertos y aeropuertos, sistemas de transporte y navegación —Art. 33—), Ambiente y Recursos Naturales Renovables (en cuanto a recursos hidráulicos —Art. 36—), y Desarrollo Urbano (en lo referente al desarrollo urbano en general —Art. 37—).¹⁰⁵

En primer lugar, destaca el hecho de ser una responsabilidad globalmente encomendada a la Administración Central del Estado, distribuida —a raíz de la reforma operada con la Ley—, en tres dependencias, sin que aparezca claramente un objetivo preciso en tal transformación, al menos en el sector que nos ocupa, el cual, antes de la reforma administrativa, se encontraba unificado en una sola dependencia ministerial (Ministerio de Obras Públicas).

En todo caso, la situación actual en materia de planificación territorial, está dada dada por la centralización de las responsabilidades del Estado (desde el punto de vista de administración ordenadora), en los Ministerios antes mencionados.

El esquema de distribución de competencias previsto en nuestro derecho positivo para la planificación territorial confirma, en la práctica, la idea que antes esbozábamos en relación al hecho de que la potestad jurídica de dar valor a los planes, debe corresponder a la organización activa; es decir, que la planificación no se concibe como una labor autónoma dentro de la Administración, sino como una técnica de apoyo a las decisiones.

Por otra parte, resulta comprensible el hecho de alojar estas responsabilidades en la Administración Nacional y no en niveles territoriales inferiores, en razón de la escala apropiada al tratamiento de los asuntos objeto de tales responsabilidades, de tal manera que el objeto mismo de la intervención pública, exige condiciones para su conocimiento, evaluación, diseño y aplicación de soluciones, que no encuentran respuesta apropiada más que en organizaciones de tipo nacional, no sujetas a ámbitos territoriales de actuación definidos por razones diferentes a las que generan tal intervención.

Pero no se trata solamente de la ubicación que permita mejores perspectivas al enfoque y solución teórica de los problemas. Hemos insistido antes en la estrecha vinculación que existe entre planes y acción; en lo dinámico de la actuación administrativa en base a planes territoriales. En este sentido, no cabe

105. El artículo 47 de la misma Ley, asigna a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, una responsabilidad de apoyo técnico más que ejecutiva, consistente en proponer lineamientos para la planificación física y espacial, y coordinar la realización de la misma.

duda de que la concepción misma de los servicios públicos, vistos con una perspectiva actual, moderna, tiende a vincularlos cada vez más, a hacerlos parte —podría decirse—, de la intervención general del Estado en la ordenación del territorio.

Pues bien, también en estos casos juega papel decisivo la escala de prestación de los servicios y la adecuada estructura organizativa responsable de los mismos. En nuestro caso, la Administración Pública Nacional cuenta con una serie de organismos operativos, en los cuales prácticamente descansa la actividad operadora pública en materia de ordenación territorial y desde luego, de prestación de servicios públicos.

Tal vez por el reconocimiento de esta realidad, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el último párrafo de su artículo 7º, determina que:

Quando un servicio público tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio, o que sean prestados por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados, el régimen de tal servicio será de la competencia del Poder Nacional.

Es decir, el legislador ha consagrado la responsabilidad del Poder Nacional, en cuanto a servicios públicos, de manera prácticamente total, pues resulta difícil encontrar algún tipo de servicio que escape a alguna de las condiciones previstas en el texto transcrito.

En resumen, en lo que a competencias administrativas se refiere, la ordenación territorial y en consecuencia, la planificación territorial —como una de sus técnicas instrumentales básicas— corresponde, de acuerdo al esquema formulado por nuestro derecho positivo, a la Administración activa Central del Estado, con la participación (en algunas áreas específicas), de las Administraciones locales.

Esta situación es en cierta forma similar a la solución que escogen en líneas generales los ordenamientos positivos de los países europeos a los cuales hicimos referencia con anterioridad. Existen algunas diferencias en cuanto a la intensidad de la participación de las Administraciones locales, mayor en aquellos casos que en el nuestro y lo cual puede explicarse por la importancia que el nivel local ha tenido históricamente en esos países, a diferencia de nuestra realidad, dada por una mayor participación del nivel central tanto en la administración directa como indirecta, en forma constante y estable.

b) *Efectos jurídicos de algunos planes territoriales*

En el ámbito de los efectos jurídicos es más notoria la ausencia de un régimen legal positivo completo, o al menos suficiente, sobre este tipo de acto.

Es destacable en este sentido —por la importancia misma que conlleva—, la inexistencia de normas relativas a los procedimientos jurídicos y requisitos técnicos y formales a cumplir en materia de planificación territorial, agravada por el hecho de que el derecho positivo tampoco ha producido una necesaria ley de procedimientos administrativos, que serviría de fuente cuando, en casos como éste, no existen normas que pautan procedimientos especiales. Esta situación de vacío normativo formal es aún más injustificada, si se piensa que puede actuarse a través de la vía reglamentaria, en base a las potestades normativas de la Administración, cubriendo al menos, los puntos de imprescindible regulación que no conformen materia de reserva legal y que por tanto no requieren someterse al procedimiento legislativo formal para su consagración.

Dentro de las escasas disposiciones que establecen efectos jurídicos a ciertos planes territoriales, destaca la contenida en el último párrafo del artículo 11 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social:¹⁰⁶

Tampoco se requiere la declaración previa de utilidad pública para las obras comprendidas en el Plan Regulador de la Ciudad de Caracas, o en los planes de acondicionamiento o modernización de otras ciudades o agrupaciones urbanas, siempre que se elaboren y aprueben previamente por las autoridades competentes.

En términos generales, la mencionada Ley de Expropiación parece diseñada para actuaciones públicas primordialmente de tipo urbanístico, tal como lo establece en su artículo 1º, al hacer prevalecer las disposiciones en ella contenidas para "lo concerniente a la reforma interior y al ensanche de poblaciones", no obstante ser una ley general sobre expropiación. El efecto jurídico que el artículo 11 confiere a los planes urbanísticos reviste importancia, no sólo por lo que significa en sí mismo, sino además, por el hecho de que un acto como tal, tenga el valor de *declaración de utilidad pública* a los fines de aplicar el procedimiento expropiatorio, condición de la cual gozan los actos emanados de cuerpos deliberantes y, por vía excepcional, los del Ejecutivo Nacional, basados en razones de seguridad y defensa nacional, de acuerdo al artículo 10 de la misma Ley.

Esto significa que el legislador consideró como de utilidad pública, no sólo la realización de obras aisladas y específicas en materia de "saneamiento, ensanche o reforma interior de las poblaciones" (tal como lo prevé en el párrafo inicial del mismo artículo 11), sino también las actuaciones urbanísticas en su conjunto, es decir, la realización de "operaciones urbanísticas", que es el sentido que debe darse a la expresión "obras comprendidas en el Plan Regulador...", contenida en el texto que se comenta.

106. *Gaceta Oficial*, N° 22.458, de 6 de noviembre de 1947, modificada por Decreto N° 184, del 25 de abril de 1968.

Lo importante de tal regulación, el hecho de que se legitima a la Administración para expropiar con fines urbanísticos, en base a las previsiones que la propia Administración ha diseñado a través de planes, como fundamento de las decisiones que debe tomar para cumplir sus cometidos. En este sentido, debe entenderse que el término *plan*, se refiere a eso, a una definición técnica de objetivos y requerimientos que permita formular decisiones de esta índole, por ofrecer una base racionalmente suficiente.¹⁰⁷

En resumen, en nuestro derecho positivo, los planes urbanísticos tienen consagrado en forma expresa y definida, un efecto jurídico de especial importancia, cual es el de legitimar actuaciones posteriores de la Administración, en ejecución de dichos planes y concretamente, actuar a través de la vía expropiatoria como mecanismo operativo para la realización de las previsiones urbanísticas planeadas.

Otro efecto importante de los planes territoriales en general, vendría derivado de su consideración como "planes operativos anuales", con lo cual, no sólo deben servir de base para la elaboración y ejecución del presupuesto anual, configurando así en forma efectiva el sistema de presupuestos-programas, sino que además, se conformarían como verdaderos mecanismos de información al órgano legislativo, de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.¹⁰⁸

Por su parte, la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Central,¹⁰⁹ atribuye a los planes de la Administración Central (y evidentemente, dentro de ellos a los planes territoriales), una función de instrumento coordinador de las inversiones que realicen las entidades político-territoriales de la República en aplicación del 50 por ciento del ingreso que perciben por la vía del situado previsto constitucionalmente.

Esto significa que, jurídicamente, en nuestro país, los planes territoriales tienen ya consagrados formalmente, ese efecto integrador de las actuaciones del

107. En fecha 18 de septiembre de 1978, la Corte Suprema de Justicia, en Sala-Político Administrativa, ha sostenido esta idea, en los términos siguientes: "Es conveniente aclarar a este respecto, que si bien la Ley mencionada en su artículo 11, dispone como se ha dicho, que no se requiere la declaratoria de utilidad pública por el Congreso Nacional, cuando se trata de "planes de acondicionamiento o modernización de otras ciudades o agrupaciones urbanas, siempre que se elaboren por las autoridades competentes", no debe entenderse que ha de estar concluido en todos sus detalles el proyecto de desarrollo urbanístico de una población y elaborado el correspondiente plano regulador, antes de que pueda ser decretada la expropiación de los terrenos e inmuebles necesarios para su desarrollo".

108. *Gaceta Oficial*, N° 1.893, extraordinaria, de 30 de julio de 1976, en especial artículo 2°

109. *Gaceta Oficial*, N° 30.465, de 5 de agosto de 1974.

sector público, que señalamos antes como una de sus características, al concebirse como un instrumento útil para la acción administrativa; con el añadido —en este caso concreto— de que, a través de los planes se unifican las acciones hacia objetivos comunes, de entidades administrativas diferentes, situación que normalmente tiende a presentarse como un obstáculo para la acción efectiva, sólo salvable mediante mecanismos de reestructuración institucional, de organización.

El artículo 2º de la Ley señala, dentro de los programas que de preferencia deben realizarse en coordinación con el Ejecutivo Nacional, los relativos a vías de comunicación y servicios de transporte, reordenación de áreas urbanas marginales, financiamiento de viviendas de interés social, construcción de centros de educación y de edificaciones médico-asistenciales; los cuales conceptualmente deben provenir de planes territoriales, concebidos como apoyo de lo que, en una perspectiva moderna de la gestión administrativa, se traduce en programas de expansión o renovación urbana, nuevas ciudades, adquisición anticipada de suelo, vialidad y transporte, e incorporación acelerada de la población marginal a la plena vida urbana.

También a nivel de normas producidas por la Administración se atribuye a los planes territoriales efectos jurídicos precisos; tal es el caso del Decreto que crea la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico,¹¹⁰ que establece en su artículo 11: "La Certificación Urbanística Nacional se otorgará dentro de las áreas definidas como urbanas en los Planes Rectorales de Desarrollo Urbanístico...". Es decir, que los planes en este caso, son la base o el patrón para actuaciones ordenadoras de la Administración, en lo relativo al control de la urbanización a través de autorizaciones o aprobaciones, con lo cual, también podría decirse que se configuran como un posible instrumento de control de la legalidad administrativa, al poder contrastar las decisiones concretas, al contenido y previsiones del plan.

Por último, parece conveniente por diversas razones, considerar brevemente otro documento que hace referencia a planes urbanísticos. Se trata de la Instrucción N° 22 del Presidente de la República,¹¹¹ identificada como "Normas que regirán para la política de incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, cónsonas con el programa único de inversiones en infraestructura y equipamiento", cuyo contenido técnico (tan confuso y contradictorio como su título) amerita al menos un comentario superficial; y cuya consideración concreta invita a una reflexión general sobre esta figura en el derecho positivo venezolano vigente.

110. Decreto N° 2.614, de 7 de marzo de 1978, publicado en *Gaceta Oficial*, N° 31.452, de 21 de marzo de 1978.

111. De fecha 30-12-1975, publicado en *Gaceta Oficial*, N° 30.962, de 13 de abril de 1976.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico —y aunque escapa a los objetivos del presente trabajo—, resulta atractivo plantear el tema de la figura de las “instrucciones” como actos administrativos en el ámbito del derecho positivo venezolano, aunque sólo como una aproximación a lo que debe configurarse como un estudio más preciso y profundo.

Las llamadas circulares o “instrucciones” de servicio, son aquellos actos mediante los cuales un superior jerárquico, normalmente el Ministro, hace conocer a sus subordinados sus intenciones o interpretaciones sobre algún aspecto relativo a la ejecución del servicio, es entonces, un mero acto interno, dirigido únicamente a los agentes del servicio, quienes están obligados a cumplir su contenido, en virtud de la subordinación jerárquica.¹¹²

La estructura jerarquizada de la organización administrativa permite la unidad de interpretación del derecho mediante las decisiones de los órganos superiores, que son de obligatorio cumplimiento por parte de los subordinados. Los canales para el ejercicio de las atribuciones de los órganos del Poder Público deben estar previstos normativamente en garantía de los intereses puestos en juego mediante sus actuaciones, de allí que, la forma mediante la cual se producen las decisiones de las autoridades públicas constituya, en muchos casos, un requisito esencial para su validez.

En Venezuela, el artículo 190 de la Constitución establece en su párrafo final, que: “Los actos del Presidente de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 2º y 3º de este artículo, deberán ser refrendados para su validez por el Ministro o Ministros respectivos”.

Esta formulación constitucional se refiere a *cualquiera* de los actos que el Presidente puede dictar, tanto en su carácter de Jefe del Estado como de Jefe del Ejecutivo Nacional (Artículo 181 de la Constitución), exceptuados expresa y *exclusivamente* el de nombrar y remover ministros, y aquellos que dicte como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, en ejercicio de la suprema autoridad jerárquica de las mismas (ordinales 3º y 4º del artículo 190 de la Constitución). Es decir, que el Presidente, salvo las excepciones señaladas, sólo puede actuar válidamente a través de sus órganos directos, los Ministros, los cuales tienen como un deber legal: “refrendar los actos del Presidente de la República que sean de su competencia” (Ley Orgánica de la Administración Central, Artículo 20, Ordinal 7º).

En conclusión, parece de dudosa validez formal un acto que, emanado del Presidente, sobre asuntos distintos a las excepciones señaladas, no lleve el re-

112. Vid. Rivero, Jean: *Droit Administratif*, 5ª ed. Dalloz, París, 1971, p. 93; Vedel, Georges: *Droit Administratif*, 4ª ed., Presses Universitaires de France, París, 1968, pp. 157 y sg.; Laubadere, André, *op. cit.*, vol. I, pp. 312 y ss.

frendo del Ministro o Ministros componentes en la materia, tal como es el caso de las "Instrucciones" presidenciales aparecidas desde hace ya algún tiempo en el elenco práctico de actos emanados de esta autoridad en nuestro país.

En el caso concreto que nos ocupa, se hace más profunda esta duda sobre su validez, si recordamos que a través de la citada instrucción se pretende dictar, no interpretaciones u órdenes (contenido normalmente aceptado para las instrucciones), sino *normas*; para lo cual podía aplicarse, sin ningún inconveniente y guardando el respeto debido a las exigencias formales consagradas constitucionalmente, la figura del Decreto (como forma de expresión de voluntad de la autoridad superior) de contenido reglamentario (como ejercicio de la potestad normativa de la Administración).

Desde una perspectiva técnica, la Instrucción N° 22, que hace referencia a los Planes Rectores de Ordenamiento Urbanístico, "a través de los cuales se determinarán los límites de las áreas urbanas actuales y de las de incorporación futura", estableciendo, por otra parte, unas llamadas "áreas suburbanas", que define como "aquellas superficies de *posible* incorporación dentro de los próximos quince años" que —paradójicamente—, "podrán considerarse como de *incorporación inmediata*",¹¹³ contiene una serie de planteamientos poco precisos y en cierta forma incongruentes, que no aproximan a la idea de plan como figura unificadora, coordinadora de la intervención pública y básica para el control de la actividad que despliegan diferentes agentes en la materia, que como señalábamos antes, sí consagran disposiciones jurídico-formales en nuestro ordenamiento positivo.

En resumen, no parece ser este documento el mejor ejemplo —ni jurídica ni técnicamente hablando—, de la concepción jurídico-administrativa venezolana, en materia de planes territoriales.

En síntesis, y a reserva de un análisis más detenido de las normas vigentes, podemos afirmar que el derecho positivo venezolano consagra ciertos efectos jurídicos para los planes territoriales, como serían: la legitimación de acciones concretas del Estado en ejecución de dichos planes, la utilización del plan como elemento de contraste para la actividad administrativa en relación a sus efectos y logro de objetivos en cuanto a la legitimidad de actos concretos que deben estar referidos al plan; en fin, como elemento integrador de la acción de diferentes dependencias de la Administración y de la iniciativa privada.

* * *

113. *Vid.* Numerales 12 y 13 (subrayado nuestro).

Es probable que un examen más detenido del derecho positivo vigente en nuestro país, permita descubrir otras notas interesantes al estudio de los aspectos jurídicos de la planificación territorial. Nuestra intención, en todo caso, no ha sido presentar un elenco total de las disposiciones positivas que hacen referencia al tema, sino simplemente, demostrar la existencia de una regulación insuficiente y dispersa, lo cual, además de arrojar los efectos negativos sobre lo que no interesa insistir, invita —y esto nos parece lo importante— a la participación creativa, para desde una perspectiva nueva, fresca, actual, contribuir a la concepción y diseño de un régimen ágil y eficiente, sobre bases apropiadas y tomando en consideración la experiencia positiva que ha acumulado nuestra Administración desde el punto de vista práctico.

BIBLIOGRAFIA

- ALOMAR, GABRIEL: *Sociología Urbanística*. Aguilar, Madrid, 1961.
- ALONSO, WILLIAM: *Equity and its relations to efficiency in urbanization*, mimeo, Berkeley, California, 1968.
- ARCILA FARIAS, E.: *Centenario del Ministerio de Obras Públicas, influencia de este Ministerio en el desarrollo*. MOP, Caracas, 1974.
- BLUMENFELD, HANS: "The economic base of the Metropolis: critical remark on the basic-non basic concept", en *The Modern Metropoli*, MIT, Massachusetts, 1967.
- "La Metrópoli Moderna", en *La Ciudad*, Alianza-Emecé, Madrid, 1969.
- BREWER C., ALLAN R.: "El Area Metropolitana de Caracas y la Cooperación Internacional en Materia de Urbanismo". *Revista de la Facultad de Derecho*, N  35, UCV, Caracas, 1967.
- CARREÑO, LUIS: "Sistemas de información para la ordenación del territorio", en *Planificación Territorial*, vol. 1, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1974.
- CARRETERO PÉREZ, A.: "Naturaleza jurídica de los planes de urbanismo", *Revista de Derecho Urbanístico*, N  16, Montecorvo, Madrid, 1970.
- DÍEZ PICAZO, Luis: "Problemas jurídicos del urbanismo", *Revista de Administración Pública*, N  43, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.
- FORSTHOFF, E.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, 2  ed. Civitas, Madrid, 1975.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Apuntes de Derecho Administrativo*, mimeo, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1970.

- "Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición", *Revista de Administración Pública*, N° 29, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.
- GARCÍA PELAYO, M.: *Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977.
- GARNER, J. F.: "La normativa jurídica del planeamiento urbano y rural en Gran Bretaña", *Derecho de la Planificación Territorial en la Europa Occidental*, IEAL, Madrid, 1976.
- GEIGEL LOPE-BELLO, N.: *Autonomía Municipal y Urbanismo*, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1972.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: "Comentarios a la Ley del Suelo", *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1968.
- GUY, MAX: "La teledetección y el análisis del espacio", en *Planificación Territorial*, vol. II, COICCP, Madrid, 1975.
- HIRSCHMAN, ALBERT: *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- JACQUIGNON, L.: *Le Droit de l'Urbanisme*, Eyrolles, Paris, 1969.
- JARDI C., E.: *El Planeamiento Urbanístico*, Bosch, Barcelona, 1966.
- KIMMINICH, OTTO: "La Legislación reguladora del planeamiento urbano y rural en la República Federal Alemana", en *Derecho de la Planificación Territorial en la Europa Occidental*, IEAL, Madrid, 1976.
- LAMASURIER, J.: "La planificación urbana y rural en Francia", en *Derecho de la Planificación Territorial en la Europa Occidental*, IEAL, Madrid, 1976.
- LASUEN, JOSÉ R.: "Desarrollo y Asesoramiento", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 45-46, Caracas, 1968.
- : "De los Polos de Crecimiento". *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 68-69, Caracas, 1969.
- LAUBADERE, ANDRÉ: *Traité de Droit Administratif*, t. II, 6ª ed. LGDJ, París, 1975.
- LAVAU, G. y otros: *La planification comme processus de decision*, A. Colin, París, 1965.
- MARÍN BLANCO, J.: *Los planes directores de coordinación en la nueva Ley del Suelo*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1975.
- MARTÍN RETORTILLO, S.: "Antecedentes del concepto de plan en la legislación de fomento del siglo XIX", *Revista de Administración Pública*, N° 49, IEP, Madrid, 1966.
- "Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa", *Revista de Administración Pública*, N° 50, IEP, Madrid, 1967.

- MASSE, PIERRE: *Le plan ou l'anti-basard*, Gallimard, París, 1965.
- McLOUGHLIN, B.: *Planificación urbana y regional: un enfoque de sistemas*, IEAL, Madrid, 1971.
- Planeamiento urbano y control*, IEAL, Madrid, 1975.
- MEILÁN GIL, J.: *La distinción entre norma y acto administrativo*, ENAP, Madrid, 1967.
- MIELE, G.: "Aspectos jurídicos de la planificación urbanística", *Documentos Informativos*, Nos. 64-66 (614), Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1966.
- MYRDAL, G.: *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- PERROUX, F.: *Los polos de desarrollo en la planificación nacional, urbana y regional*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1973.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, A.: *Proceso urbano y Municipio*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978.
- RODRÍGUEZ G., NELSON: "Aspectos constitucionales de la planificación en Venezuela y América Latina", *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, vol. 1, UCV, Caracas, 1971.
- SILVA, CARLOS R.: "Bosquejo histórico del desenvolvimiento de la economía venezolana en el siglo XX", en *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia, 1926-1976*. Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1976.
- SPANTIGATI, F.: *Manual de Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1973.
- THOMPSON, WILBUR: "Internal and external factors in the development of urban economies", en *Issues in urban economies*, John Hopkins Press, Baltimore, 1968.
- TREVES, G.: "La legislación reguladora del planeamiento urbano y rural en Italia", en *Derecho de la Planificación Territorial en la Europa Occidental*, IEAL, Madrid, 1976.
- VIGNOCCHI, G.: "Planes reguladores y planificación urbanística en el derecho italiano", *Revista de Administración Pública*, N° 66, IEP, Madrid, 1971.
- VILLAR PALASÍ, J. L.: *Derecho Administrativo*, Universidad de Madrid, Madrid, 1968.
- WHITTICK, A.: *Enciclopedia de la Planificación Urbana*, IEAL, Madrid, 1975.
- "The future of development plans (Informe del Planning Advisory Group)", HMSO, Londres, 1965.
- Development Plan: a manual on form and content*. HMSO, Londres, 1970.
- Traffic in towns: A study of the long term problem of traffic in urban areas* (Informe Buchanan), HNSO, Londres, 1963.