

PLANIFICACION URBANA Y EJECUCION DE PLANES

GUSTAVO URDANETA TROCONIS

Profesor de Derecho Administrativo en la
Universidad Central de Venezuela.

El profesor Tomás Ramón Fernández, en su exposición —aun cuando referida a un ordenamiento jurídico concreto y diferente al nuestro, como lo es el español— nos permitió tener una visión panorámica de la complejidad que presenta la problemática de la ejecución del urbanismo, al menos en sus aspectos jurídicos.

Voy a limitarme a resaltar dos ideas que están implícitas en su exposición y que, a mi modo de ver, revisten un particular interés dentro de la situación que presenta actualmente el ordenamiento positivo de nuestro país respecto de la materia tratada. Esas dos ideas no son más que dos aspectos de la idea más general que postula la imprescindible relación entre planificación y ejecución. Buena parte de este seminario se ha dedicado al análisis jurídico del plan urbanístico, concebido un poco como la pieza maestra de todo el sistema urbanístico; la planificación, sin embargo, sin una adecuada vinculación con la ejecución, no deja de ser más que un simple ejercicio intelectual que no tiene en sí mismo la virtualidad de ordenar el espacio urbano.

Ahora bien, esta idea fundamental de la necesidad de vinculación estrecha entre planificación y ejecución, puede ser descompuesta en dos aspectos que responden a dos perspectivas diferentes desde las cuales puede analizarse la misma idea: por una parte, y dicho de una manera muy general, el que no debe existir ejecución sin una planificación previa; y, por otra, el que no tiene sentido una planificación sin una ejecución posterior. Lo importante para nosotros es que todavía ninguno de estos aspectos están clara y adecuadamente consagrados en el ordenamiento positivo venezolano.

El primero de esos aspectos es, pues, el relativo a la necesidad de que toda actuación urbanística esté referida a un plan o, más ampliamente, a una

actividad planificadora previamente efectuada. El profesor Tomás Ramón Fernández, en su parte introductoria, hizo algunas reflexiones al respecto que, quizá, en el estado actual de nuestro urbanismo, nos resulten novedosas y hasta sorprendentes. En Venezuela continuamos manteniendo como ideal a alcanzar el que el plan se convierta —a nivel de ordenamiento jurídico-positivo— en la pieza maestra del urbanismo. En cambio, en España —de acuerdo con las reflexiones del profesor Fernández— pareciera que van como en retirada con respecto a esta posición o, al menos, que tienden a matizarla un poco, en atención a su experiencia práctica. La experiencia en ese país, posibilitada por el hecho de disponer de una ley urbanística desde hace más de 20 años, les ha permitido darse cuenta de que en realidad toda la ordenación urbanística no puede estar contenida en un plan, como documento único.

Podría entonces matizarse esta afirmación de que toda realización urbanística debe estar referida al plan. En ese sentido, podría decirse que toda actuación urbanística debe tener su base en una actividad planificadora previamente efectuada; no que necesariamente exista un plan único que contenga *ab initio*, detalladamente, todas las posibilidades de actuación, lo cual difícilmente puede lograrse, pero sí que exista un plan que prevea todos los aspectos más generales y fundamentales del desarrollo de la ciudad a que se refiera y que, dentro del marco de ese plan, pueda posteriormente, a través de actividades subsecuentes de planificación complementaria, irse detallando las distintas actuaciones que vaya siendo necesario llevar a cabo.

En nuestro país, esto aún no está consagrado de manera clara y absoluta en el ordenamiento positivo, pero hay ya algunos elementos que permiten ver que se va hacia esa vía. Pienso fundamentalmente en el Decreto 668 —al cual se ha hecho referencia repetidas veces en este seminario— que consagra la figura de los planes rectores de desarrollo urbano. Este es un Decreto bastante simple, sin la sofisticación y mayor alcance que debería tener una ley urbanística, pero que contiene ya esa idea en embrión.

En efecto, este Decreto establece un sistema bastante lógico, que es el siguiente: en primer lugar, somete toda actuación, todo desarrollo urbanístico, a sus normas; en segundo lugar, establece que esos desarrollos urbanísticos sólo pueden realizarse en el área urbana; en tercer lugar, dispone que las áreas urbanas son definidas dentro de los planes que el mismo Decreto contempla, es decir, los planes rectores de desarrollo urbano; y, por último, regula un mecanismo de control para lograr que efectivamente toda la actuación urbanística esté referida a esos planes y conforme con sus previsiones, mecanismo constituido por la autorización para urbanizar, exigida obligatoriamente para poder emprender cualquier actuación urbanística.

De esa manera se completa el círculo conformado por el sistema que ha sido instituido por este famoso Decreto 668 y con el cual se pretende introducir una mayor racionalidad en nuestro desarrollo urbano, a través de una necesaria vinculación entre actuación urbanística y planificación. Evidentemente que el sistema no es muy elaborado y aún deja muchos elementos sin resolver, pero ya es un comienzo en la tendencia hacia la necesidad de hacer descansar las actuaciones urbanísticas en una actividad planificatoria previa.

Lamentablemente, el Decreto 668 ha levantado todas las polémicas que ustedes conocen, sobre todo referidas al problema de los conflictos de competencias entre los distintos organismos públicos. Sería de desear en realidad que este problema de la definición de las competencias se aclarara definitivamente, a los efectos de que los distintos organismos con responsabilidad en la materia pudieran dedicarse más de lleno a los problemas reales y no al debate que significa definir las áreas respectivas de responsabilidad.

El otro aspecto de esta relación necesaria entre planificación y ejecución, complementario del anterior, hace referencia a la idea de que el plan no basta, por muy bien hecho que esté desde el punto de vista técnico; no basta llevar a cabo una actividad planificadora para lograr el ordenamiento racional de las ciudades, sino que es necesario complementar ese plan con adecuados mecanismos de ejecución, pues, de lo contrario, permanecerá como letra muerta o como "dibujo muerto".

Los planes se hacen para ser llevados a la práctica, por lo que resulta imprescindible que el ordenamiento jurídico-positivo —en este caso, el venezolano— consagre los mecanismos jurídicos, es decir, las figuras, las instituciones que permitan lograr la ejecución efectiva del planeamiento una vez realizado éste. En realidad, la puesta en práctica de un plan urbanístico es una cosa sumamente compleja y requiere no solamente de mecanismos de carácter jurídico de aplicación, sino igualmente de mecanismos y recursos técnicos, de mecanismos y recursos financieros cuantiosos, de mecanismos y recursos organizativos. Pero los de carácter puramente jurídicos no son los menos importantes en esta materia.

En este sentido debo decir que me llamaba la atención cuando, en una conferencia anterior, se manifestaba mucho escepticismo con respecto a la virtualidad o posible utilidad que, a los efectos de su puesta en práctica, puede tener el hecho de que a un plan se le dé valor jurídico formal. Se ponía el ejemplo del Plan de la Nación, que había sido aprobado por Decreto del Presidente de la República, dándosele así valor jurídico formal, y que había sido incluso publicado en la *Gaceta Oficial*; sin embargo, a pesar de todo ello, este plan no había sido cumplido. Este hecho parecía entonces justificar las sospechas de

que con la aprobación formal o la publicación de los planes de urbanismo también podría suceder lo mismo.

En realidad, debe tenerse claro que la simple aprobación jurídico-formal de un acto o su publicación en un órgano oficial, no tienen la virtualidad suficiente como para lograr que posteriormente ese acto se cumpla, si el propio ordenamiento positivo no brinda los mecanismos e instrumentos jurídicos a través de los cuales lograr que los sujetos concernidos lo lleven efectivamente a cabo. Es preciso también hacer las debidas diferencias con un plan económico que no contiene más que metas y directrices muy generales, difícilmente traducibles en normas de obligatorio cumplimiento, mientras que un plan urbanístico contiene determinaciones más concretas y precisas que sí pueden ser establecidas como obligaciones de necesario cumplimiento a cargo de los sujetos afectados.

Pienso, pues, que no se debe ser tan pesimista respecto del efectivo cumplimiento de los planes de urbanismo, a condición de que nuestro ordenamiento positivo, además de establecer con claridad todo lo relativo a la elaboración de los planes y a su valor jurídico, consagre los mecanismos jurídicos necesarios para lograr su efectiva ejecución a través tanto de las actuaciones del sector público como de las de los particulares.

En mi opinión, nuestro ordenamiento positivo vigente ya contiene algunos instrumentos jurídicos que permiten la realización de actuaciones urbanísticas y la ejecución del plan. Por ejemplo, la expropiación, aun cuando no está prevista en una ley específicamente urbanística; sin embargo, el mecanismo genérico regulado en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social, con todas sus imperfecciones, puede de todas maneras servir para la ejecución de las previsiones y determinaciones del plan urbanístico.

Pero carecemos de muchas otras figuras, tales como la obligación de cesiones forzosas de terreno al ente público gestor de que nos hablaba el profesor Fernández, que no está prevista en Venezuela de una manera general, salvo en algunas ordenanzas municipales y en la Ley de Educación que, además de tener un alcance muy parcial, en su reciente versión de la Ley Orgánica de Educación se discute si en realidad contempla una verdadera obligación de cesión de terreno o simplemente una obligación de hacer.

Igualmente, a manera de ejemplo, pueden citarse otros mecanismos de que carecemos, tales como la reparcelación u otro que permita la repartición de cargas y beneficios entre los distintos propietarios afectados de manera desigual por las previsiones del plan, o mecanismos de agrupación forzosa de propietarios para proceder a desarrollos conjuntos. Esto es particularmente importante, si se recuerda que, de acuerdo con el Decreto N° 668, los planes rectores de desarrollo urbano deben contener la definición de las áreas mínimas suscep-

tibles de ser desarrolladas, pudiendo darse en la práctica casos de propietarios que no cuenten con ese mínimo. Ya esta situación se ha dado en Caracas, debida a ciertas ordenanzas de zonificación que establecen esa área mínima; pues bien, el particular cuya propiedad no alcance el mínimo tendrá que dedicarse a convencer a sus vecinos para que le vendan sus parcelas o a que se unan en un proyecto común, pero no existen actualmente consagrados los mecanismos jurídicos para lograr esto de una manera compulsiva, obviando el obstáculo de la posible oposición o simple desinterés de los otros propietarios.

Estas no son más que algunas ideas aisladas sobre algunos aspectos que deberían ser tomados en cuenta, en relación con la problemática de la ejecución, dentro de la tan mencionada idea en este seminario de la elaboración de una adecuada legislación urbanística.