

# XI. REGIMEN LEGAL NACIONAL DEL ORDENAMIENTO URBANISTICO

## NECESIDAD Y POSIBILIDAD DE UNA LEY O DE UN CODIGO DE URBANISMO

FRANK MODERNE

Profesor de la Facultad de Derecho  
y Ciencias Económicas de la  
Universidad de Pau, Francia.

El fenómeno de la urbanización, el crecimiento excesivo e incesante de las ciudades, el surgimiento de nuevos centros urbanos, no son características exclusivas de las viejas sociedades. Constituyen, al contrario, un hecho general que afecta por igual, aunque sea en sentidos distintos, a los países industriales y a los que presentan hoy un menor grado de desarrollo. Pero el fenómeno en este continente es más evidente y sus consecuencias más dramáticas: consumo irracional de espacio, deterioro del medio ambiente, imposibilidad de controlar con eficacia las áreas marginales, transformaciones de la estructura y de la contextura urbana, etc.

El proceso de urbanización, que es indudablemente uno de los grandes retos que tiene la Venezuela contemporánea, es un proceso irreversible que comporta un inevitable complejo de problemas, de frustraciones y de reivindicaciones económicas, sociales, culturales, administrativas e incluso políticas. No es de extrañar, pues, que el derecho no haya reaccionado inmediatamente ante este fenómeno; el derecho urbanístico, como cuerpo de regulaciones y precisiones coherentes y ordenadas, ha sufrido una evolución lenta y tardía en la mayoría de los países europeos. La ciudad, hasta ahora, se había venido considerando como una forma de organización social que suponía la espontaneidad, la libertad, la imaginación; las aglomeraciones urbanas eran producto del tiempo, resultaban de una serie de ajustes naturales sucesivos, a partir de las necesidades de la geografía, de la historia, de la economía o de la demografía. El nacimiento del derecho urbanístico en los Estados europeos contemporáneos

procede, de cierta manera, del fracaso evidente de estos mecanismos naturales. El urbanismo no pudo seguir por más tiempo a la deriva de un proceso de urbanización incontrolado y anárquico; poco a poco el intervencionismo del Estado y, particularmente, de su instrumento de actuación, la Administración pública, se ha hecho más efectivo para hacer prevalecer el interés colectivo sobre el interés privado. La concepción del urbanismo se va transformando conjuntamente con la del papel del Estado, un Estado hoy empresario, un Estado de promoción social, un Estado redistribuidor de la riqueza, un Estado prestador de servicios públicos, un Estado planificador obligado a reorientar su política económica, social o cultural en función del urbanismo.

Los derechos urbanísticos español y francés han tomado en cuenta esta evolución y no repugna, en la actualidad, a la conciencia jurídica de ambos países la actitud intervencionista del Estado en la propiedad privada urbana. En Venezuela, la situación se presenta más difícil de analizar debido a la ausencia de una ley general sobre la materia urbanística y de un régimen que, respecto a la propiedad urbana, la regule de una manera adecuada; hay, sí, normas sobre el urbanismo, pero normas aisladas e inconexas. La Venezuela moderna se encuentra hoy —todos los autores lo admiten— ante un desafío que no puede ser ignorado; es necesario, pues, presentar en sus grandes líneas los tres sistemas jurídicos y sus textos legales básicos.

En España, el acta de nacimiento de un derecho urbanístico ha sido, sin la menor duda, la famosa Ley del Suelo, de 1956, reformada por ley de 2 de mayo de 1975. Esta ley es considerada por los autores como una obra notablemente original, de calidad técnica poco común, que acierta a proponer unos criterios materiales e instrumentos jurídicos técnicamente bien configurados; son las propias palabras de Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo Alfonso en su libro *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Será el suceso más importante de toda la historia del derecho urbanístico español.

En Francia, la problemática fue aproximadamente la misma. La primera ley de urbanismo fue publicada en 1943; en 1958, mediante decretos-leyes del gobierno, una segunda serie de textos legales impusieron obligaciones nuevas en materia de planificación urbana. Estos primeros sistemas coherentes fueron, así, la obra de regímenes excepcionales en nuestra historia política democrática (el régimen de Vichy, durante la Segunda Guerra Mundial, y la fase de transición entre la 4ª y la 5ª República Francesa). Sigue la evolución con tres leyes importantes: la Ley del Suelo, de 1967, la Ley del Suelo, de 1975 y la Ley de Urbanismo, del 31 de diciembre de 1976. El conjunto de estos textos ha sido codificado a partir de 1954. El Código de Urbanismo actual, de 1973, reúne las disposiciones legislativas y reglamentarias. Pero si

el Código fue promulgado por decreto del gobierno, hay que insistir en que la primera parte de este Código tiene rango legislativo, como lo ha reconocido enfáticamente el propio legislador en una ley de 1975.

Partiendo de las experiencias extranjeras, especialmente de las experiencias españolas y francesas, cabe preguntarse si una ley de urbanismo es necesaria y si es posible; por consiguiente, mi exposición la voy a dividir en dos partes, examinando, en primer lugar, la necesidad de una Ley de Urbanismo y, en segundo término, la posibilidad de una Ley o Código de Urbanismo.

## I. NECESIDAD DE UNA LEY DE URBANISMO

A este problema hay que contestar rotundamente, sin la menor reserva, en forma afirmativa; es una necesidad imperiosa de nuestra época y de nuestros sistemas jurídicos. A continuación trataremos de establecer las bases de este razonamiento según el esquema siguiente: primero, el urbanismo es una materia de la competencia del poder público y no exclusivamente privado; en segundo lugar, el urbanismo es una materia de la competencia nacional y no es precisamente local; y en tercer lugar, el urbanismo es una materia que corresponde esencialmente al Poder Legislativo, y no al Poder Ejecutivo.

El urbanismo es una materia de la competencia del Poder Público y no es exclusivamente privada. Se trata aquí de un problema básico del urbanismo que todos conocen bien: el urbanismo no es y no puede quedarse en manos de la iniciativa privada. No cabe duda que en la actualidad las decisiones fundamentales sobre el urbanismo deben disociarse definitivamente del derecho de propiedad y atribuirse al Poder Público. La ubicación de una ciudad, su configuración completa, el tipo de elementos urbanos definitorios: calles, parques, etc., no son en absoluto y no pueden ser hechos privados, en el sentido de que pertenezcan al exclusivo interés particular de los propietarios del suelo urbano; no se puede admitir que el derecho subjetivo de algunos propietarios condicione la vida cotidiana de la gran mayoría de los ciudadanos. Todos tienen, como lo decía el filósofo francés Lefebvre, un verdadero "derecho a la ciudad".

¿Cuál es la situación de los diferentes sistemas de Francia, España y Venezuela? En España, la hipótesis básica de la Ley del Suelo, de 1956, está perfectamente planteada por su artículo 1º, que define como objeto de la ley la ordenación urbanística en todo el territorio nacional, y su artículo 2º, que incluye bajo este concepto cuatro aspectos: planeamiento, régimen urbanístico del suelo, ejecución de las urbanizaciones y fomento e intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación.

La evolución es semejante en el derecho francés, que ha dado lugar, con relación a la aprobación de la Ley del Suelo, de 1975, a debates controvertidos. Se pueden presentar dos ilustraciones, entre otras, de la necesaria prevalencia del interés público sobre los intereses privados de los propietarios de suelos en materia urbanística, dentro del sistema de este país. El primer ejemplo es el artículo del Código de Urbanismo francés que establece lo siguiente: más allá de un cierto límite llamado "techo legal de densidad", o límite legal de densidad, el ejercicio del derecho de construir no pertenece al propietario del terreno sino depende de la colectividad; este "techo legal de densidad" es una proporción fija entre la superficie de la construcción y la superficie del terreno edificable. En otras palabras, el propietario que desea construir más allá de este límite debe comprar a la colectividad el derecho de hacerlo. El segundo ejemplo es dado por otro artículo del mismo código: no se pueden plantear exigencias de indemnización por las regulaciones de carácter urbanístico, con motivo de la disminución en los derechos que resultan de un cambio en el sistema de planificación urbana, de la alteración de los usos que resultan de este proceso de urbanismo.

En Venezuela, en mi opinión, la subordinación de los intereses privados al interés de la colectividad no está suficientemente consagrada en materia urbanística, tal como lo muestra el acertado análisis del profesor Brewer-Carías, *Urbanismo y Propiedad Privada*, recientemente publicado. El mismo autor distingue, como se sabe, el urbanismo, el cual presupone ante todo una ordenación y una planificación del desarrollo urbano, teniendo en cuenta no sólo los derechos particulares, sino los intereses colectivos, y la urbanización, que es la mera extensión de áreas urbanas sin ordenación previa.

En segundo lugar, si el urbanismo es claramente competencia pública, conviene determinar a qué nivel se sitúa esta competencia. El urbanismo es una materia de competencia nacional y no exclusivamente local. En Venezuela, el problema de las competencias urbanísticas es sin duda uno de los problemas jurídicos todavía en discusión. Debemos partir de la Constitución vigente de 1961, cuyo artículo 30 establece lo siguiente: "es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con... las materias propias de la vida local, tales como urbanismo...". Sin embargo, la misma Constitución de 1961, prevé una atribución de competencia al ámbito nacional en materia de urbanismo, en el artículo 136, número 14, que atribuye al Poder Nacional la competencia para el establecimiento, la coordinación y la unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo.

La situación actual parece bastante incierta, al carecer este país de una Ley de Ordenación Urbanística y después de la entrada en vigor de dos leyes orgánicas: la Ley Orgánica de la Administración Central, de fecha 28 de diciembre de 1976, mediante la cual se creó el Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR), y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, del 18 de agosto de 1978. Es evidente que el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Central asigna al MINDUR competencias muy amplias, relacionadas con las materias urbanísticas. En cambio, la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, en Sala Político-Administrativa, en una conocida sentencia del 10 de agosto de 1977, ha establecido que el urbanismo, como actividad normativa y administrativa concreta, es una típica actividad municipal. La Ley Orgánica de Régimen Municipal, de 1978, ha confirmado la competencia municipal en materia de planificación urbanística, sujetando la vigencia de los planes de desarrollo urbano local a la aprobación de las autoridades nacionales. Por fin un decreto reciente, el 668 del 3 de julio de 1980, estableció las normas para el desarrollo y control de urbanizaciones, intentando coordinar y centralizar las tramitaciones administrativas en ciertas actividades urbanísticas, pero se discute la constitucionalidad de algunas de sus disposiciones.

En España, la tradición del derecho urbanístico es que la competencia pública urbanística corresponde a los municipios, pero la Ley de Suelo, de 1956, ha dado una participación directa al Estado en la ordenación y dirección del urbanismo. Una de las explicaciones posibles de esta evolución es que los ayuntamientos, desde sus perspectivas aisladas y limitadas, no pueden llegar a ordenaciones urbanísticas de cierta consistencia, y aparecen a veces avalando operaciones urbanísticas sospechosas. La nueva Constitución española del 27 de diciembre de 1978, ha operado, como se sabe, una profunda descentralización política del Estado, ha creado las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus estatutos, como competencias propias, las de ordenación del territorio y las de urbanismo. Hoy, las competencias del Estado, de las comunidades y de los municipios se distribuyen el gobierno de la función pública urbanística. En cualquier caso, la responsabilidad del Estado sigue siendo una responsabilidad directa, propia, en la política urbanística, en su estrategia, su dirección y su iniciativa.

En Francia el urbanismo fue, en una primera fase, también una materia de competencia municipal. Pero, cuando el fenómeno urbanístico apareció como un fenómeno social de alcance general, afectando la nación en sus diferentes actividades y al ciudadano en su vida cotidiana, y cuando el urbanismo se configuró como una disciplina específica dentro del marco general de la ordenación del territorio, las competencias urbanísticas no pudieron permanecer únicamente en el ámbito municipal. Cabe destacar el papel determinante del Estado

en esta materia. El Estado establece, en primer lugar, las regulaciones generales en materia urbanística, cuando no se hayan elaborado los planes de urbanismo a nivel local. En segundo lugar, el urbanismo exige una conexión estrecha de los niveles superiores del planeamiento con la planificación económica del país y con la política general de ordenación del territorio, cuyas bases son competencia exclusiva del Estado. En tercer lugar, los servicios técnicos del Estado y, que intervienen directa y continuamente en Francia, en la elaboración de todos los planes de urbanismo, o sea, los "esquemas directores de ordenación y de urbanismo", y los "planes de ocupación de suelos". Puede decirse que, en este país, el principio de elaboración conjunta de los planes de urbanismo por el Estado y la colectividad local interesada, ha venido transformándose de hecho en una competencia casi exclusiva del Estado. En cuarto lugar, cabe añadir que el Estado interviene en el campo de las operaciones urbanísticas y, especialmente, en la urbanización, por zonas; las más conocidas son las "zonas de acondicionamiento concertado", tema tratado por Gustavo Urdaneta Troconis. De una manera general, por lo demás, son múltiples los mecanismos financieros utilizados por el Estado para lograr sus objetivos: financiamiento de los estudios de urbanismo, creación de varios fondos que dependen directamente o indirectamente del Ministerio de Hacienda y recaudan recursos importantes, etc.

De lo anteriormente expuesto se deduce que el papel desempeñado por el Estado en materia de urbanismo es esencial; resta saber cuál es el organismo a nivel estatal que debe ejercer esta competencia.

El urbanismo, en tercer lugar, es una materia que corresponde esencialmente al legislador. En los tres países citados, Venezuela, Francia y España, es imprescindible la intervención del legislador por tres razones que se combinan y se fortalecen recíprocamente: la primera de ellas es que la aprobación de una ley no puede ser eludida (aunque sí, lamentablemente, diferida), cuando ha sido formalmente prevista en la propia Constitución. Tomando el ejemplo venezolano; el artículo 136 de la Constitución, prevé la intervención del Poder Legislativo nacional, para el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos para obras de urbanismo; estas normas corresponden a la competencia del Poder Legislativo nacional, al precisar el artículo 139 de la misma Constitución, que corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional.

En España la situación resulta más compleja con la Constitución del 27 de diciembre de 1978. Como se sabe, las Comunidades Autónomas pueden asumir, como competencias propias, la competencia de ordenación del territorio y de urbanismo; es decir, las leyes regionales pueden dictar las normas urbanísticas en el marco territorial de estas comunidades, ya que la Constitución

ha regionalizado la materia urbanística; las Comunidades Autónomas pueden gozar no sólo de la potestad ejecutiva, sino también de potestad legislativa. Pero puede imaginarse que el proceso de regionalización en la España contemporánea se cumplirá lenta y progresivamente, y no puede afirmarse que todas las Comunidades Autónomas van a reivindicar la totalidad de las competencias urbanísticas; de aquí se deriva que estas competencias podrían permanecer, al menos provisionalmente, en manos del Estado y, por tanto, del Poder Legislativo estatal encarnado en las Cortes.

La segunda razón es que la promulgación de una ley nacional es una exigencia constitucional en la medida en que el urbanismo afecta directamente algunas libertades esenciales, protegidas por el legislador a nivel nacional. Se trata, en primer lugar, del derecho de propiedad y, en segundo lugar, de otras libertades públicas, tales como la libertad de comercio e industria o la libertad de asociación. El derecho de propiedad es, evidentemente, la primera víctima expiatoria del urbanismo; puede decirse que la limitación de este derecho es el logro, el objetivo de mayor importancia de todos los derechos urbanísticos. No es necesario enfatizar este punto. En Venezuela, por ejemplo, la Constitución de 1961, establece que se garantiza el derecho de propiedad. En España sucede lo mismo, y el derecho de propiedad, como un derecho fundamental, aparece establecido por el artículo 33 de la Constitución de 1978. Con Francia, cabe precisar que la protección de libertades fundamentales es una materia de reserva legal. Además, la propia Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, siempre vigente, ya colocaba el derecho de propiedad bajo la protección de la ley.

Pero otras libertades públicas resultan igualmente amenazadas por el derecho urbanístico y necesitan eventualmente una ley para su protección. La libertad de comercio e industria puede ser afectada por la planificación urbana cuando ésta limite o prohíba las actividades económicas en zonas determinadas o, por el contrario, cuando determine otras zonas para el ejercicio de tales actividades. La libertad de asociación también desaparece cuando las necesidades del urbanismo exigen las agrupaciones forzosas de propietarios para ciertos desarrollos urbanos.

Por último, la intervención de una ley nacional es imprescindible para fijar las contribuciones, las tasas, los impuestos que acompañan a toda política urbanística, así como las sanciones penales en el caso de infracciones urbanísticas. El crecimiento incontrolado de las ciudades debe contar hoy, en definitiva, con un marco jurídico-político adecuado que no puede ser sino el legislativo nacional.

Queda por saber si una ley de urbanismo es posible, y cuáles son o serían sus requisitos.

## II. POSIBILIDAD DE UNA LEY O CODIGO DE URBANISMO

Podemos partir de la experiencia de países tales como Francia y España, cuyos ordenamientos jurídicos presentan el interés de combinar, por una parte, soluciones diferenciadas en materia de urbanismo y, por otra, la pertenencia a una familia jurídica de la cual forma parte también Venezuela.

Una legislación del urbanismo confronta actualmente varias dificultades que es útil analizar antes de presentar los principios de solución que parece más adecuada.

### 1. *Dificultades de una Legislación de Ordenación Urbanística*

Tal como sabemos, el urbanismo es un fenómeno reciente y general; la construcción de un sistema jurídico mediante una ley, un código de urbanismo, debe tomar en consideración dos series de dificultades: las que resultan de los caracteres intrínsecos del fenómeno urbano, y las que constituyen las consecuencias previsibles de una gestión urbanística concreta por la administración.

Dos obstáculos esenciales frenan la elaboración de las leyes urbanísticas: el carácter global del fenómeno urbano y el carácter cambiante del mismo. En primer lugar, hay que considerar el urbanismo como un fenómeno global. La concentración de población urbana en nuestros tres países tiene los mismos perfiles. En Venezuela hubo un cambio sustancial en la distribución de población rural, que en un 72 por ciento en 1941, se reduce hoy aproximadamente a un 20 por ciento, y se verá reducida a un 10 por ciento a finales de este siglo. Estas mismas proporciones se encuentran aproximadamente en España y Francia. Ahora bien, el derecho no podrá canalizar, ni mucho menos motorizar la evolución, sino tomar en consideración todas las consecuencias económicas, sociales, psicológicas y culturales de la urbanización. El urbanismo, como disciplina impone al legislador el conocimiento previo de estas consecuencias y de su evolución posible, e impone también la elaboración de una política de urbanismo como metas claras a mediano y largo plazo.

En primer lugar, es preciso recordar que son necesarios estudios multidisciplinarios antes de la aprobación de cualquier ley urbanística. No puede dictarse una buena ley en esta materia a partir de impresiones, intuiciones o rumores; los estudios urbanísticos implican la colaboración permanente de equipos competentes de sociólogos, de demógrafos, de economistas, de juristas, de abogados, etc. En ausencia de estos estudios, el derecho urbanístico será posiblemente un sistema riguroso y coherente, pero esa misma coherencia técnica no constituye en absoluto una garantía de adecuación de la ley a la realidad de la vida urbana. No se puede afirmar que estos estudios se hayan realizado en las

mejores condiciones en los respectivos países; tampoco que, en los casos en que se hubiesen llevado a cabo, se hayan utilizado correctamente por los que detentan el poder de decisión.

Es de enfatizar la importancia en este sentido de los organismos de estudio. En Francia, por ejemplo, los estudios de urbanismo son prácticamente monopolizados, salvo algunas excepciones limitadas a grandes ciudades, por los servicios del Estado; lo que significa que el Estado es el único que conoce los datos, las informaciones de base, las estadísticas; así, él puede manejar la política urbanística. Desgraciadamente, los servicios técnicos del Estado ignoran en la inmensa mayoría de los casos los problemas sociológicos, psicológicos, geográficos o culturales de la vida urbana y se interesan, sobre todo, en consideraciones relativas a obras públicas y construcciones. Esta maniobra, deliberada y cuidadosamente ejecutada, ha influido gravemente sobre las diferentes leyes del urbanismo ulteriormente codificadas.

El urbanismo, como fenómeno global, exige una política global; el derecho urbanístico a nivel nacional no puede permitirse unas regulaciones parciales; la actitud de los juristas debe ser acorde con la realidad social y debe contemplar los aspectos significativos del fenómeno urbano. Debe tratarse, pues, de un cuerpo de regulaciones que parta de una concepción global del urbanismo necesario o deseable en una sociedad determinada. Podemos referirnos, por ejemplo, a la Ley del Suelo española, o al Código francés, o al Proyecto de Ley, publicado por el doctor Brewer-Carías en su último libro citado. Resulta evidente que cualquier sistema legislativo relativo al urbanismo debe encarar simultáneamente el planeamiento urbanístico, los problemas del suelo, las operaciones de urbanismo, la gestión y organización de urbanismo, las contribuciones fiscales, las sanciones, el fomento y financiamiento de operaciones urbanísticas. Se haría inútil y probablemente peligroso tratar exclusivamente uno solo de estos aspectos; no puede prepararse una adecuada legislación urbanística a partir de consideraciones específicas de tráfico, o de sanidad, o de policía administrativa, o de obras públicas; eso debe quedar claro.

Pero el urbanismo es también un fenómeno cambiante; para tomar sus decisiones, el legislador precisa de paciencia y tiempo y el urbanismo no lo permite en la inmensa mayoría de los casos. El derecho urbanístico no está actualmente en posibilidad de contestar adecuadamente a este desafío, sin dejar de lado alguno de los rasgos distintivos tradicionales del derecho en general. La legislación urbanística debe expresarse en técnicas prospectivas; es un derecho prospectivo, que exige del jurista un esfuerzo particular de comprensión, de adaptación y de lucidez. Si la ley no trata de dominar y controlar la coyuntura de racionalidad del futuro, previniendo y controlando anticipadamente su evo-

lución, no quedará sino la letra muerta de su precepto, puesto que la realidad circulará por otros cauces con actuaciones al margen del plan y contra él, al compás de las exigencias coyunturales.

Estamos aquí en presencia de las múltiples contradicciones potenciales de una legislación o de una codificación de urbanismo y los planes deben ser vinculantes y propiciar obligaciones jurídicas provistas de sanciones para conservar su credibilidad; pero la realidad sobre la cual se apoyan puede ser sobrepasada y la visión que tienen del fenómeno urbano puede ser rápidamente desmentida por los hechos, por nuevas actitudes sociales, nuevas necesidades, nuevas presiones. Resulta difícil el derecho urbanístico aunque sea objeto de una ley o de un código, de forma que las leyes o los códigos están permanentemente bajo la espada de Damocles.

De hecho, en Francia las reformas legislativas se suceden en fechas tan próximas entre sí, que no se puede averiguar la aplicación de los textos durante un lapso significativo. El derecho urbanístico francés está constituido, en realidad, por una sedimentación continua de textos más o menos recientes, testigos de una u otra política urbanística. Francia ha emprendido, durante los últimos 20 años, tres o cuatro políticas urbanísticas diferentes. Para evitar una confusión total, la última de ellas ha sido preparada mediante circulares administrativas de rango inferior no sólo a la ley sino también al reglamento; hay, además, otras dificultades para la aplicación de una legislación urbanística: articulado el sistema en torno a los planes, éste tiene que fallar si la Administración demora el proceso de planeamiento. Así sucedió, en efecto, en Francia y en España. La actividad planificadora se desarrolla en estos países con extraordinaria lentitud, hasta el punto que en España en 1976, o sea, 20 años después de la entrada en vigor de la ley, el 7 por ciento del territorio nacional, más o menos, se encontraba planificado. En Francia, 13 años después de la promulgación de la Ley de Orientación del Suelo, la situación era prácticamente parecida. Las causas de esta situación son conocidas: políticas de participación ciudadana mediante una información pública, encuestas, etc., complicación excesiva en la determinación de las competencias nacionales o municipales, deficiencias por parte de las autoridades encargadas de los permisos de construir, etc.

## 2. *Requisitos de una ley o código de urbanismo*

¿Cuáles son, en este sentido, finalmente, los requisitos básicos de una ley de urbanismo? A mi juicio, son tres estos requisitos fundamentales de toda ley de urbanismo, tanto en Venezuela como en otros países.

En primer lugar, una ley de urbanismo debe ser una ley marco, estableciendo los objetivos y las pautas de la política de urbanismo escogida por el legislador. Resulta inútil que la ley entre en detalles; debe fijar los principios y objetivos generales, dejando a textos de rango inferior la reglamentación de los otros aspectos.

En segundo lugar, una ley de urbanismo debe ser equilibrada, precisando a la vez, los poderes de la Administración y las garantías de los interesados. Estas garantías pueden ser la participación ciudadana, la protección de los derechos y de los intereses legítimos de los particulares, la protección jurisdiccional; por ejemplo: a mayor limitación de la propiedad debe corresponder una mayor protección de los derechos de los propietarios y la búsqueda de unos mecanismos de compensación para evitar las desigualdades frustrantes más evidentes.

En tercer lugar, una ley de urbanismo debe prohibir, o por lo menos limitar, las posibilidades de derogación; la derogación es, en definitiva, la negación del derecho si no se sujeta a condiciones rigurosas.

Si estos requisitos se encuentran reunidos, una ley de urbanismo es posible. Evidentemente, una vez que se cuente con un texto legislativo aceptable, faltará examinar su aplicación práctica.

La simple aprobación de una ley de carácter general no será en absoluto la solución de todos los problemas que en esta materia se plantean; pero una ley, si está bien hecha, podría ayudar a los ciudadanos a aceptar algunas condiciones de la vida urbana.

Sin ilusión excesiva: ninguna ley, ningún código de urbanismo asegurará a los ciudadanos esta alegría de vivir en la ciudad, sueño o nostalgia no sólo de los autores de la famosa Carta de Atenas, sino también de todos los que aquí o en otros sitios se interesan en el urbanismo.