

El “cerramiento” en los clubes de campo y barrios privados*

Por Jorge R. Juliá

Muchos son los aspectos que se vinculan al fenómeno actual de los clubes de campo a lo largo de un proceso que tuvo origen hace más de 30 años, y que en nuestros días se encuentra en plena y acelerada expansión. Desde el campo de lo jurídico, la diversidad de temas que esta realidad presenta requiere una esmerada atención para comprenderlos, no sólo a la luz de la normativa vigente, sino también para propiciar la legislación específica que contemple esta compleja problemática a los fines de su ordenamiento normativo.

Dentro de este marco general, las reflexiones que se vierten en este trabajo pretenden iniciar un análisis conceptual sobre el tema del “cerramiento” de los clubes de campo y barrios privados, cuya interpretación jurídico-administrativa ha generado confusas situaciones y no pocos conflictos frente a su materialización y la necesidad de sostenerla en el tiempo. Para ello se intentan algunas precisiones semánticas y conceptuales tendientes a aclarar jurídicamente el significado y contenido del vocablo y sus consecuencias prácticas.

Así, a diferencia de anteriores oportunidades que he tenido ocasión de expresar que en nuestro ordenamiento jurídico no existe una normativa completa y particular que regule el fenómeno de los clubes de campo y barrios privados, con respecto al tema del “cerramiento”, que aquí analizo, entiendo posible su interpretación en derecho sobre la base de las normas de fondo existentes, de aplicación general a cualquier tipo de situación dominial comprendida dentro del género.

Ya, desde lo cotidiano, fácilmente se puede apreciar como pauta cultural totalmente aceptada y arraigada, la de reconocer sobre el bien inmueble del cual se es dueño la facultad propia para precisar los límites dentro de los cuales poderse arrojar “señorío” y ejercer su “dominio”. Esta pauta cultural como parte integrante de la realidad, se valora, se reconoce y se consagra jurídicamente a través del derecho de propiedad.

También en principio cabe formular una precisión, pues si bien se desea, se puede y hasta se debe determinar los límites del dominio propio, distinto es cómo esta determinación puede o debe ser concretada en la práctica. Es allí donde pueden plantearse los siguientes interrogantes: ¿es necesario señalar los límites de una propiedad con elementos materiales visibles, lo que en los hechos configura un cerramiento como el que aquí analizamos? o ¿simplemente es suficiente una abstracta anotación registral que defina estos límites en un plano, tal como sucede en nuestros días? La respuesta resulta obvia frente a la organización del sistema registral de dominio actualmente vigente.

Tratando de encontrar ejemplos concretos de cómo se determinan estos límites, aun en la actualidad, se pueden observar en muchos conglomerados urbanos casas con jardines totalmente abiertos a las calles de circulación pública. Sin em-

* Artículo publicado en *LLActualidad*, 2/4/98, p. 1.

bargo todos reconocemos y respetamos que, aunque el límite de esa casa no se encuentre definido materialmente a través de un cerramiento (reja, cerco, valla, etc.), esa propiedad se extiende hasta la línea municipal, incluyendo su jardín abierto. Y es esta línea en definitiva la que marca la frontera entre lo propio y lo ajeno, o entre lo público y lo privado.

Quiere decir entonces que de hecho, tenga ese jardín su límite del frente materialmente “cerrado” o “abierto” en nada cambia la situación del dueño de la casa construida junto a ese jardín, y no le está permitido a terceros ajenos, introducirse en ese jardín o en esa casa, aun cuando la misma pudiera encontrarse con la puerta abierta y su jardín sin ningún tipo de cerramiento visible.

Entonces, cabe preguntarse: ¿si el dueño ha podido “cerrar” su casa dejando abierto el jardín, qué le impide también “cerrar” materialmente su jardín sobre la línea municipal, que en definitiva es el límite hasta el cual se extiende su propiedad?

En otro contexto, también es posible apreciar situaciones semejantes en zonas rurales, en las cuales, magnitudes aparte, podemos ver como las fracciones de campo habitualmente se encuentran material y visiblemente “cerradas” con alambrados de pocos hilos que marcan los límites que no se deben traspasar para no introducirse en una propiedad ajena. Límites, que aún cuando estuvieran indicados por un simple cartel se deben respetar pues éste tiene el mismo significado que el de un cerramiento con elementos materiales.

Complementando con un poco de imaginación alguna otra situación de este tipo, realmente existente, podríase describir una hipótesis en la cual visualizáramos esa misma fracción de campo donde el dueño ha construido muchas casas para ser usadas por sus familiares y amigos, organizando de ese modo una urbanización interna dentro de sus dominios, con espacios de recreación y deportivos, pasibles de ser usados solamente por las familias que vivirán dentro del campo. También completa la demarcación del predio pasando del alambrado de hilo al olímpico. Además, en unas partes del perímetro construye paredes y en otras un cerco vegetal, dejando expedito un solo y único lugar para el ingreso y egreso en el cual organiza un sistema de identificación y control para restringir al máximo el ingreso de extraños al campo. Entonces, dejando de lado la distinta configuración material, el interrogante es: ¿en que cambió la situación “dominial” del dueño del campo entre la situación anterior en la cual usaba el campo como explotación agrícola, respecto de la actual que lo usa para vivienda, solaz y seguridad de familiares y amigos?

Estas descripciones de la realidad sirven para ubicar el tema del cerramiento de los clubes de campo y barrios privados como una cuestión de hecho, pues la posibilidad y características que se dan en éstos para materializar su cerramiento, resultan idénticas a las situaciones prácticas que he señalado anteriormente.

Cualquiera fuera la motivación del dueño de la casa o el de la fracción de campo para cerrarla (estética, seguridad, privacidad, ordenamiento, etc.) en nada se diferencia de la motivación que, de la misma, satisface el club de campo o barrio privado cuando como dueño procede a materializar el cerramiento de su propiedad en los límites que corresponden a su señorío, límites que por otra parte se determinan y existen con anterioridad a su demarcación en forma visible.

Desde otro punto de vista no se me escapa que en lo referido a la regulación del derecho de propiedad o a la definición de criterios urbanísticos, no resulta lo mismo el cerramiento de un inmueble de grandes dimensiones ubicado en áreas urbanizadas, que una fracción de campo de varias hectáreas en una zona rural en la cual se realizará una urbanización. Sin duda no es lo mismo la densidad de población que resulta de una urbanización del tipo de las que nos ocupan, respecto de la que corresponde a una explotación ganadera asentada en la misma superficie. Pero dejando de lado estas cuestiones cuantitativas, a mi juicio, jurídicamente la normativa de fondo de aplicación para tratar estas situaciones es básicamente la misma.

Sin embargo, partiendo de la normativa general que organiza la convivencia dentro de la esfera de lo privado regulando las relaciones entre particulares a través de leyes de fondo, hay que reconocer las diferencias y matices que se producen en la realidad, cuyas características la legislación al ir acercándose a lo concreto y operativo debe tomar en cuenta, contemplando en forma distinta situaciones de hecho distintas. Para ello se cuenta con la disciplina del “urbanismo” que trata sobre las técnicas de creación y desarrollo de ciudades, y a través de sus criterios científicos sobre el ordenamiento y planeamiento de la subdivisión y ocupación del suelo. Todo lo cual se expresa y concreta normativamente a través del “derecho urbanístico”.

En nuestro país este derecho se enmarca: a) en lo regional, dentro de la jurisdicción de las provincias con respecto a los aspectos de ordenamiento territorial y de uso y apropiación del suelo; b) en lo urbano, dentro del “poder de policía”, para el caso de “policía urbana”, que corresponde a los municipios que en forma inmediata deben tratar todo lo referente a las reglas de edificación, fachadas, ornato, circulación, etc., a lo cual hoy se agrega muy especialmente la preservación del medio ambiente, y finalmente c) en las normas de carácter nacional que ya existen y que sin duda se desarrollarán de distintas formas en un futuro próximo.

De modo tal que, así como en ocasiones anteriores analicé la forma en que el derecho de propiedad daba respuestas sobre estos temas dentro de la esfera de lo “privado”, interesa aquí conocer, muy sintéticamente, como desde lo público se puede limitar ese derecho de propiedad a favor de la comunidad cuando juega el interés general.

Este concepto se conforma en nuestro país a partir del art. 2611 del Código Civil que remite en estos casos del “derecho privado” al “derecho administrativo”, y dice: “Las restricciones impuestas al dominio privado sólo en el interés público, son regidas por el derecho administrativo”.

Las “limitaciones” administrativas impuestas a la propiedad acrecen, en extensión y número, en razón directa de la valoración positiva del interés público. Por eso es exacta la afirmación según la cual la definición del derecho de propiedad, atendiendo a las limitaciones legales, debe hacerse no sólo con referencia al derecho civil, sino también, y especialmente, con relación al derecho administrativo.

Las principales limitaciones de las cuales se sirve esta normativa son: a) la expropiación, b) las servidumbres, y c) las restricciones. Todo ello integrado por el “principio de razonabilidad” al cual se encuentra sujeta, como una valla insalvable para determinar la conexión “razonable” entre la “restricción” elegida y la finalidad de interés general pretendida.

Dejando de lado su consideración jurídica en profundidad, pues trasciende el marco de estas reflexiones, me interesa remarcar que en este derecho urbanístico aparece una de las manifestaciones más completas y matizadas de la coordinación entre el interés privado y el interés público, y de la aplicación de las normas generales sobre “limitaciones” al dominio. Este derecho en la mayoría de los casos se expresa a través de verdaderos códigos de “restricciones administrativas” a la propiedad privada en beneficio del interés de la comunidad.

Entiendo conveniente para un análisis más concreto, teniendo en cuenta la cantidad y variedad de situaciones que se dan en su territorio, concentrar la interpretación de estos aspectos de la cuestión en la normativa jurídica existente en la provincia de Buenos Aires que se refieren a esta problemática, como son la ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo que organiza la forma de apropiación del suelo dentro de la provincia y en consecuencia regula sobre las distintas alternativas de subdivisión de la tierra, su *decr. regl.* 9404/86 que especialmente legisla sobre la constitución y organización de clubes de campo, y finalmente la hasta hace muy poco vigente *res.* STU 74/97 referida específicamente a los barrios privados.

Cabe señalar como acotación al margen, que en general los criterios y prescripciones que se establecen en las normas referidas precedentemente han sido re-ceptados coincidentemente en sus similares de otras provincias y municipios.

Lo más importante de resaltar es que en ninguna de las normas de esta legislación provincial se considera el cerramiento, a mi juicio correctamente, como un concepto autónomo o con significación propia, pues ello no resulta esencial a los fines de la apropiación del suelo en la forma que lo prevén los instrumentos jurídicos antedichos, los que en todo caso cuando definen o describen normativamente a los clubes de campo o barrios privados se refieren a “un área territorial de extensión limitada” o a un “perímetro que podrá materializarse”. En definitiva se trata de reconocer límites o perímetros, pero de ninguna forma “cerramientos” que en todo caso no pueden ser más que características de cómo estos límites se materializan. Existan o no signos materiales visibles los límites siempre existen.

Hay que destacar que, con buen criterio urbanístico, se prevén formas de circulación perimetral de uso público que deben quedar aseguradas por aquel que pretende organizar este tipo de urbanizaciones, y a su costo. Inclusive en alguna de estas normas se han previsto restricciones urbanísticas particulares para el caso en que se opte por materializar el “cerramiento”¹.

Con anterioridad tuve la ocasión de analizar los regímenes, organismos y alternativas involucrados en la aprobación de este tipo de complejos, y reseñar la tramitación que se debe cumplimentar a estos fines. Recordando rápidamente como allí se expresara, la posibilidad de que los clubes de campo y barrios privados se creen y organicen bajo el régimen de la ley 13.512 de propiedad horizontal, o por el previsto en el art. 1º de la ley 8912, vulgarmente conocido como “geodesia”.

Sobre esa referencia resulta oportuno en el presente análisis, puntualizar que en ninguno de estos regímenes se prevé la necesidad de ceder espacios o calles al

¹ Art. 1º de la *res.* STU 74/97: “Se considerará barrio cerrado a todo emprendimiento urbano destinado a uso residencial predominante y equipamiento colectivo, cuyo perímetro *podrá materializarse mediante cercos* que no ocasionen perjuicios a terceros respecto de la trama urbana”.

uso público, en tanto y en cuanto se encuentre asegurado el tránsito perimetral, en cuyo caso, cuando corresponda, se deberá ceder una franja perimetral de 7,50 metros a estos fines (art. 65, inc. 3°, ley 8912), complementado coherentemente por el art. 1°, inc. d, del decr. regl. 9404/86 que permite mantener la red de circulación dentro del dominio privado del promotor del club de campo, cuando en el proyecto sometido a aprobación, la misma quede sujeta a la afectación especial a la que se encuentran destinada.

De este modo el promotor de un proyecto de este tipo partiendo de una situación existente (p.ej., una fracción de campo de una sola parcela de varias hectáreas en el dominio de una sola persona), y con arreglo a alguno de los regímenes legislados, podrá implementar el procedimiento de subdivisión de la tierra por el camino elegido, el que concluirá con la creación de un complejo urbanístico que permitirá la apropiación del suelo en forma distinta a la situación de partida (para el caso del ejemplo, la parcela de varias hectáreas se transformó en muchos lotes de terrenos de menores dimensiones que podrán incorporarse al dominio de numerosas personas distintas). Como vemos, repitiendo conceptos anteriores, ello no implica que necesariamente se deba materializar el “cerramiento” de la nueva propiedad privada que quedó configurada por el régimen de subdivisión adoptado, y en su caso aprobado.

Consecuentemente, lo que en definitiva produce la autoridad de aplicación de estas leyes, sea la provincia o el municipio, no es la aprobación de una figura autónoma de “cerramiento” con carácter excepcional, especial o distinto para clubes de campo o barrios privados, sino que aprueba una subdivisión de la tierra sobre la base del proyecto urbanístico formulado a tales fines, comprendido dentro de los parámetros del régimen especial previsto para aquellos casos que las mismas normas llaman “clubes de campo” o “barrios privados”, sin duda recogiendo, en cuanto al nombre, la denominación vulgar que se le ha dado en la realidad a estos complejos urbanísticos.

Se formaliza entonces, por parte de la autoridad de aplicación una decisión que, emanada de normas de derecho público que le asignan la competencia necesaria para reglar sobre temas de urbanismo, aprueba la constitución de una nueva situación jurídica que da nacimiento a una distinta relación entre el propietario original y el bien objeto de su derecho de propiedad. Por ella también distintas personas, además del mismo propietario original, podrán acceder a la propiedad de alguna de las partes en las que quedó dividido ese bien con una organización dominial distinta a la que existía previamente a esa subdivisión.

En conclusión, el concepto de “cerramiento” que todos reconocemos o vislumbramos conflictivamente cuando de clubes de campo o barrios privados se trata, no es ni más ni menos que la misma situación de hecho que puede darse para cualquier tipo de propiedad en cualquier contexto, lo que como vimos aparece como una idea que se encuentra fuera de la normativa jurídica que regula esta materia en la actualidad, resultando entonces un concepto de contenido extra-legal al que en muchas ocasiones se lo pretende cargar de connotaciones jurídicas, respondiendo a motivaciones o valoraciones de muy distinto origen, que tendrían que ver más con lo urbanístico, inmobiliario, sociológico, y hasta político, que con lo estrictamente jurídico.

1. Las “situaciones preexistentes”

Sin embargo, es necesario señalar que en un solo caso se menciona el vocablo “cerramiento” dentro de la legislación provincial. Para su análisis en particular hay que tener en cuenta la secuencia cronológica de la aparición de las leyes: la ley 8912 fue promulgada en el año 1977 y su decr. regl. 9404 en el año 1986, y sin embargo, ya a esas fechas existían muchos complejos urbanísticos de carácter privado con las características de club de campo, así identificados en los hechos e inclusive en algunas normas administrativas de carácter particular (ordenanzas, decretos, etcétera).

También cabe reiterar algo que ya he mencionado y que resulta doctrina compartida por todos los tratadistas en el sentido de que los hechos, casi sin excepción, preceden a su adecuación en derecho, en definitiva a las normas que jurídicamente regulan las relaciones de hecho preexistentes. Así se pueden mencionar a título de ejemplo y en forma muy cercana a nuestro tema los edificios que hoy conocemos como “consorcios de copropiedad”, que existían mucho antes de la promulgación de la ley 13.512 que organizó y estableció el régimen jurídico de la “propiedad horizontal”.

Entonces es preciso recordar que con anterioridad a la vigencia de las normas citadas ya se encontraban funcionando plenamente de hecho, y aun de derecho, la mayoría de los *country clubs* que hoy configuran el fenómeno de los clubes de campo y de sus sucedáneos los barrios privados.

Algunos de ellos nacieron sobre la base de un “loteo” de aquellos que comúnmente se realizaban en la época, al que se le fueron agregando espacios de esparcimiento y/o deportivos de uso común y los servicios básicos que las comunas no podían solventar desde la esfera de los servicios públicos, todo organizado a través de algún tipo de asociación que los mismos vecinos conformaron a tales fines. Otros, que podrían ser considerados como los precursores, desde su inicio fueron concebidos con la forma de lo que hoy conocemos como *country club* o “club de campo”, y de ese modo fueron organizados, aprobados, comercializados y desarrollados hasta nuestros días. La característica común era la falta de una regulación jurídica específica a la que pudieran haberse sometido, y que aprobado su funcionamiento como tales y producido materialmente su “cerramiento”, quedaban dentro de su ejido, calles de circulación y reservas fiscales, anteriormente cedidas para el uso público.

Es por ello que la legislación que aquí analizamos tuvo especial cuidado en regular esta novedosa figura que presentaba la realidad, reconociendo su existencia y facilitando su adecuación al régimen urbanístico que por ella se creaba.

Con esta finalidad prevé específicamente lo siguiente:

a) Ley 8912, art. 67: “En las situaciones existentes cuando una misma entidad jurídica agrupa a los propietarios de parcelas ubicadas en un club de campo y existen calles públicas, podrá convenirse con la respectiva municipalidad el cerramiento total del área de prestación de los servicios habitualmente de carácter comunal bajo la responsabilidad de la institución peticionante...”.

b) Decreto reglamentario 9404/86, art. 3°: “Las previsiones del art. 67 del decr. ley 8912/77 serán también aplicables a los clubes de campo creados con posterioridad a la vigencia de dicha norma. El cerramiento total del área y la asunción de la prestación de los servicios por parte de la entidad jurídica peticionante, subsistirá en tanto el club de campo conserve el carácter que justificó su aprobación. Esta previsión será aplicable a las situaciones preexistentes cuando su configuración y características funcionales sean asimilables al régimen del capítulo V, título III del decr. ley citado”.

A mi juicio el juego armónico de estas dos normas se interpreta desde la salvedad que se realiza en el art. 3° *in fine* del decreto reglamentario cuando aclara que la ley se aplica en aquellas situaciones que sean asimilables al régimen del capítulo V de la ley 8912 (arts. 64 a 69), que se denomina “clubes de campo” y se integra como una forma especial dentro del régimen general que establece el título III que a su vez se denomina “del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo”.

Por ello el municipio cuando aprueba el convenio al que se refiere el art. 67, más que conceder discrecionalmente el mero “cerramiento” de un área, en realidad lo que hace es evaluar y reconocer una situación preexistente que reúne las características que hacen a la configuración de un club de campo según lo previsto por la ley, consecuentemente resultara de aplicación a ese club de campo el régimen especial instituido por la ley 8912 para este tipo de complejos urbanísticos.

No se trata entonces de delimitar un área y permitir su cerramiento, sino que realmente se reconocen una serie de circunstancias y relaciones mucho más complejas (inescindibilidad, entidad jurídicamente responsable, capacidad funcional para darse servicios, etc.) que una vez así reconocidas y como consecuencia de ello, permiten materializar un “cerramiento” con el mismo significado que analizamos anteriormente. A partir de allí se crea una nueva situación jurídica que genera derechos subjetivos a favor de los particulares como consecuencia de una decisión del poder administrador, la que avalada por una ley que consagra estos derechos, da respuesta normativa a la realidad que la precede.

Tan clara resulta la conformación de estos derechos subjetivos, que la misma legislación en el art. 3° de la reglamentación se encarga de su preservación y defensa cuando establece que una vez promulgado el convenio respectivo, en tanto y en cuanto subsista la situación de hecho o mientras se consolide el sistema con todos los demás requisitos de la ley, el tratamiento jurídico administrativo de esta urbanización será exactamente el mismo al de una urbanización creada, organizada e implementada con posterioridad y sobre la base del nuevo régimen jurídico.

2. Las calles internas ¿son calles públicas?

Queda por tratar entonces un tema que también no pocos inconvenientes y conflictos crea en los clubes de campo y barrios privados, como es el concepto y tratamiento de las llamadas “calles públicas” que han quedado comprendidas dentro del ámbito del club de campo así reconocido, problemática que, como una cuestión no resuelta, subsiste en alguna de las “situaciones preexistentes” que hemos analizado precedentemente.

Al respecto se esgrimen incompletas o distorsionadas interpretaciones para dilucidar a quien pertenece la propiedad de estas “calles públicas” y en su caso cómo el propietario o el usufructuario de las mismas ejerce sus derechos.

Así es común escuchar interrogantes como por ejemplo: ¿quién debe controlar el tránsito en las calles del *country*?, ¿qué autoridad tiene el *country* para establecer un límite de velocidad para la circulación de vehículos?, ¿con qué derecho el *country* puede restringir o prohibir la circulación de determinadas personas por las calles internas?, etcétera, todas inquietudes que en definitiva de algún modo plantean, implícita o explícitamente cuestionamientos con respecto a la personalidad jurídica y capacidad de los clubes de campo y barrios privados para establecer y hacer cumplir sus propias normas de organización y funcionamiento.

A los fines de reflexionar sobre las características y alcances de la “propiedad” de estas calles y/o espacios que pasaron a conformar la trama interna de un club de campo, cabe formular algunas precisiones jurídicas de carácter general para desentrañar cuál es la situación legal de las mismas.

Nuestro Código Civil después de definir los conceptos de “cosas”, “bienes” y “patrimonio”, inmediatamente comienza con la clasificación de los bienes y cosas, así de los arts. 2313 al 2338 ordena las “cosas” según su naturaleza (muebles e inmuebles, fungibles o no fungibles, consumibles y no consumibles divisibles e indivisibles, principales y accesorios y en el comercio o fuera de él).

En el mismo título, incluye el capítulo único: “De las cosas consideradas con relación a las personas” (arts. 2339 a 2350) formulando la siguiente clasificación: bienes del Estado, bienes del dominio público y privado (del Estado), bienes municipales, bienes de la Iglesia y bienes de los particulares.

De toda esta clasificación es necesario detenerse en el concepto de “bienes de dominio público y privado del Estado”, y caracterizar en primer término al “dominio público” del Estado como la posibilidad de aprovechamiento y goce directo de un bien por parte de la población, como expresamente lo establece el art. 2341, que dice: “Las personas particulares tienen el uso y goce de los bienes públicos del Estado o de los Estados, pero estarán sujetas a las disposiciones de este Código y a las ordenanzas generales o locales”.

En la doctrina jurídica a su vez se enuncian los siguientes caracteres básicos de estos bienes del dominio público: son inalienables, imprescriptibles y de uso gratuito. Justamente su afectación al uso y goce común impiden cualquier acto de disposición sobre los mismos y hasta la imposibilidad de adquirirlos por medio de una prescripción adquisitiva. En cuanto al uso gratuito ello resulta imprescindible para asegurar su uso y goce por quienes carecieran de recursos suficientes.

En otro orden, la posibilidad de que un bien se incorpore o salga del “dominio público” se produce a través del procedimiento de la afectación o desafectación al destino de uso y goce de la población, vale citar el concepto que sobre el particular brinda un reconocido tratadista: “la afectación es el acto por el cual el Estado pone un bien a disposición de todos sus súbditos para que aprovechen de él con miras al bien común”.

Esta afectación de un bien al uso público debe realizarse a través de una decisión legislativa, o sea por medio de una ley, sin perjuicio de que cada “cosa” que en

particular resulte objeto de esta afectación pueda ser realizada por un acto administrativo de la autoridad administrativa que corresponda según la jurisdicción (Estado nacional, provincial o municipal).

Sin embargo en cuanto a la desafectación existe jurisprudencia pacífica en el sentido que la misma se puede producir tanto por una ley del Congreso, como también por el hecho o acto de la Administración Pública. Cuando ello se produce el bien en cuestión sale del “dominio público” y entra dentro del “dominio privado” del Estado, situación dominial que en una muy apretada simplificación y a los fines expositivos puede asimilarse al dominio que cualquier persona privada ejerce sobre un bien de su propiedad. De tal modo este bien que pasó al “dominio privado” del Estado deja de ser inalienable, imprescriptible y de uso gratuito, pudiendo disponerse de él según las reglamentaciones que en cada caso se encuentran previstas para este tipo de bienes del Estado.

Así, en el caso particular de la provincia de Buenos Aires, específicamente sobre las calles y espacios que se integran a los clubes de campo, creo conveniente formular una interpretación sobre la base de la ley 9533, promulgada el 23 de mayo de 1980, que trata sobre el “régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial” y establece el sistema por el cual algunos bienes del “dominio privado” de la provincia pasan a la jurisdicción municipal, y el tratamiento que según esta legislación corresponde dar a los mismos, normas que a su vez resultan de aplicación al tema de los clubes de campo y barrios privados.

En tal sentido en lo que respecta al presente análisis resulta esclarecedor comentar algunos de sus artículos en particular, como por ejemplo:

Art. 1º: “Constituyen bienes del dominio público municipal las calles o espacios circulatorios, ochavas, plazas, y espacios verdes o libres públicos que se hubieran incorporado al dominio provincial con anterioridad a esta ley y los inmuebles que en el futuro se constituyan para tales destinos en virtud de lo dispuesto por la ley 8912 de ordenamiento territorial y uso del suelo”.

En primer lugar hay que señalar que por este artículo se produce el traspaso de los bienes de la jurisdicción provincial a la municipal, haciendo la salvedad que este traspaso se enmarca dentro de la reglamentación que la misma ley seguidamente establece en forma particular para estos bienes, llegando incluso a determinar el trámite y procedimiento que se deberá aplicar para su enajenación y el destino que se le debe dar a los fondos que se obtengan de su venta.

Art. 3º: “En los supuestos de cesiones futuras a las municipalidades por aplicación de la ley 8912 y normas complementarias, la aceptación de las mismas se entenderá completada al aprobarse el plano respectivo por los organismos competentes”.

Sobre el particular se puede mencionar especialmente la cesión prevista en el art. 65, inc. 3, de la ley 8912 de una franja de 7,50 metros para asegurar la circulación perimetral.

Art. 9º: “Los inmuebles del dominio público municipal podrán desafectarse cuando así corresponda y resulte más conveniente a los intereses de la comunidad, y con observancia de las limitaciones que resulten de la ley de ordenamiento territorial y uso de suelo u otras leyes especiales”.

Concordantemente con lo señalado anteriormente a este respecto, el artículo reconoce, como no podía ser de otra forma, la posibilidad de la “desafectación” de estos bienes por parte de la municipalidad, y en consecuencia producida la misma ellos pasan a formar parte del “dominio privado” del municipio, quedando abierta entonces la instancia para la disposición de estos bienes como mencionaba en párrafo anterior.

En esta norma, sin duda, quedan comprendidos los casos de calles y espacios que fueron cedidos por un club de campo con anterioridad al régimen instaurado por la ley 8912 y que por la posibilidad de su aplicación a las “situaciones preexistentes”, en la forma y con el alcance que hemos reseñado en el punto 1 del presente, el municipio desafecta para permitir su adecuación a la nueva normativa dictada por esta ley para este tipo de urbanizaciones.

Art. 7°: “Las municipalidades deberán disponer la venta de todos aquellos inmuebles de su dominio privado que no fueren necesarios para el cumplimiento de fines estatales. Las reservas fiscales cedidas al Estado en cumplimiento de normas sobre fraccionamiento sólo podrán ser enajenadas en caso de justificarse la imposibilidad o inconveniencia de asignarles el destino previsto u otro compatible. En el supuesto de disponerse su venta, los fondos que se obtengan deberán aplicarse prioritariamente a la adquisición de fracciones destinadas a obras y servicios de equipamiento comunitario o para espacios libres o verdes públicos”.

También concordante con lo comentado en el punto anterior esta norma ordena la venta de estos bienes que pasaron al “dominio privado” del Estado (municipal) y como decíamos les fija criterios de desafectación y destino prioritario e inclusive los procedimientos operativos para este tipo de enajenaciones.

Como ya lo anticipara no es del caso realizar aquí una profundización de estos temas en el aspecto jurídico. Tan sólo vale lo expresado a los fines de fundamentar una interpretación, en el sentido que una calle o espacio que fuera cedido al Estado en razón del sistema de subdivisión de la tierra anterior a la vigencia de la ley 8912, y que por ello se hubiera convertido en un bien del “dominio público” del Estado, por lo establecido en dicha ley 8912 complementada por la ley 9533, la municipalidad puede proceder a la desafectación de estos espacios para permitir la adecuación de una “situación preexistente” al régimen de los clubes de campo especialmente previsto en la normativa de la ley 8912.

De este modo los bienes que hasta ese momento fueron del “dominio público” pasan a integrar el “dominio privado” del municipio, el cual a partir de allí también deberá proceder a su venta por imperio de la ley 9533, capítulo III “Régimen de ventas” (arts. 20 a 27), que además prevé en particular los casos en que se podrán efectuar las enajenaciones en forma directa con exclusión del régimen de la subasta pública, como el que concretamente se menciona en el inc. c, del art. 25 cuando: “se trate de fracciones fiscales de cualquier origen, que resulten inadecuadas por sus características para su utilización independiente y solicite la compra un propietario lindero...” . En nuestro análisis, el “lindero” es el club de campo.

A modo de síntesis cronológica de las instancias de interpretación jurídica antes analizadas cabe señalar en estos casos la siguiente secuencia:

1) Las calles y/o espacios internos de un club de campo se incorporaron al “dominio público” del Estado por cesión anterior a la ley 8912;

2) Luego por su desafectación del uso público realizada por el municipio para permitir la adecuación de esa “situación preexistente” al régimen especial de clubes de campo previsto por esta ley, pasaron a su “dominio privado”;

3) Como consecuencia de ello se pone en marcha el procedimiento de venta de la ley 9533, el cual permite que este tipo de bienes sean adquiridos por el club de campo a los cuales esas calles y espacios se integran, e inclusive prevé especialmente una compraventa directa.

De tal forma se integran todos los trámites y procedimientos necesarios para que se aplique al club de campo así reconocido, el régimen normativo específico en su totalidad, sin ninguna distinción con aquellos otros clubes de campo que fueron creados y aprobados con posterioridad a la promulgación de la ley 8912 y su decr. regl. 9404/86.

© Editorial Astrea, 2002. Todos los derechos reservados.

