

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



COMPLEJOS URBANÍSTICOS O URBANIZACIONES ESPECIALES*

EDGARDO O. SCOTTI

1. CONCEPTO.

Constituye un complejo urbanístico el sector, distrito o zona regido por un plan u ordenamiento particularizado, que se caracteriza por la existencia de múltiples inmuebles o unidades parcelarias independientes, vinculados por un similar destino funcional, la presencia de servicios comunes y la constitución de relaciones jurídicas de carácter real, con la posible creación de una entidad que agrupe a los propietarios y preste los servicios comunes.

La noción precedente apunta a incluir en la misma la visión de la figura desde el Derecho Público como a sus características desde el ángulo del Derecho Privado.

Una definición que apunta a la perspectiva privatista alude a los que denomina conjuntos inmobiliarios, que "se caracterizan por la existencia de una pluralidad de inmuebles conectados entre sí a través de elementos o servicios comunes o de un régimen de limitaciones y deberes entre los mismos con vocación de pertenecer a una multiplicidad de titulares, para la consecución y mantenimiento de los intereses generales y particulares de los partícipes" (V Congreso Internacional de Derecho Registral, Roma, 1982).

Otra noción más sintética, de carácter semejante a la anterior, define al conjunto inmobiliario como "aquella pluralidad de fincas ligadas por un punto de conexión que da lugar a relaciones entre las mismas, estando llamadas a pertenecer a una multiplicidad de personas" (los conjuntos inmobiliarios en relación con el Registro de la Propiedad, José M. García García y otros).

El rasgo distintivo de los complejos urbanísticos consiste en la especialidad del Derecho Público aplicable que circunscribe los indicadores urbanos, al uso específico previsto y permite una mayor autonomía de la voluntad para proponer el plan específico como también desarrollar institutos

propios del Derecho Privado que conforman, interrelacionados, el estatuto jurídico del complejo.

2. CARACTERES.

Apuntamos como características de los complejos urbanísticos o urbanizaciones especiales a las siguientes:

2.1. Régimen urbanístico propio.

Este carácter se manifiesta en dos aspectos. En primer lugar por la existencia de normas regulatorias especiales, ya sea incluidas como capítulo especial en las leyes o códigos de uso del suelo o por dar motivo a legislación específica referida a cada tipo de complejo según su objeto.

También son regulados de manera concreta, en cuanto a cada complejo en particular, al dictarse el plan general o específico de la zona o sector del municipio en el cual se encuentran asentados.

2.2. Diversidad de Inmuebles.

Un complejo requiere la existencia de múltiples inmuebles jurídicamente independientes, configurados como parcelas susceptibles de pertenecer a propietarios diversos o sea como objeto de derechos de dominio autónomos.

Este concepto explica la razón por la cual, en principio, un edificio o inmueble sometido al régimen de propiedad horizontal no constituye un complejo urbanístico. En tal régimen la parcela es una sola, aun cuando subdividida en subparcelas o unidades funcionales susceptibles de dominios independientes. Se trata en general, como lo exige la Ley 13512 en su artículo 1º, de distintos pisos de un edificio o distintos departamentos de un mismo piso o departamentos de un edificio de una sola planta. Las distintas unidades (ya sean pisos o departamentos) están vinculados estructuralmente, siendo el terreno, ciertos muros o cimientos e instalaciones generales, de propiedad común.

* VII CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO REGISTRAL. Rio de Janeiro, del 9 al 13 de mayo de 1987
TEMA 4: PARCELAMIENTO DE FINCAS —URBANAS Y RURALES—.

La existencia de una única parcela, donde se asienta el edificio y las estructuras e instalaciones de uso común son las que exigen el sometimiento a un régimen especial de copropiedad y administración que rige los derechos de cada copropietario sobre los bienes y servicios comunes como la independencia jurídica respecto a la disposición del piso, departamento o unidad funcional susceptible de propiedad exclusiva.

En la figura que analizamos existe una multiplicidad de inmuebles materiales independientes que implican también múltiples titulares dominiales.

Autores españoles explican que los pisos o departamentos de un edificio en propiedad son "fincas o inmuebles especiales", pero no son inmuebles materiales en sentido ordinario como trozos de la superficie terrestre pertenecientes a un solo dueño o a varios proindiviso. En cambio, en los conjuntos urbanísticos la pluralidad de inmuebles o parcelas lo es en su sentido material o sea hay varios edificios y varias parcelas y no ya pisos o departamentos dentro de un solo edificio.

Lo expuesto, como veremos luego, motiva la inadecuación de la propiedad horizontal como régimen aplicable a un conjunto urbanísticos, dado que sus normas están pensadas para regular un supuesto física y funcionalmente adverso.

2.3. Uso o función común.

Destácase la existencia de un común uso del suelo para todo el complejo, entendido como el destino o finalidad de las actividades humanas que en él se desarrollan. Ese uso distingue al complejo y condiciona el equipamiento y servicios que se ofrecen diferenciándolo del entorno y aun de otras urbanizaciones especiales.

Así surgen complejos de diverso carácter por su destino: residenciales, turísticos, deportivos o de esparcimiento, agrarios, industriales, etc.

2.4. Entidad que agrupa a propietarios.

La presencia de un uso e interés común vincula a los propietarios de los diversos inmuebles, especialmente para el mantenimiento de las obras realizadas, y prestación de servicios generales (limpieza, recolección de residuos, seguridad, provisión de energía eléctrica, agua potable y desagües; conservación de los espacios verdes, servicios auxiliares, etc.).

La prestación de dichos servicios, y en general la administración del complejo, hace necesario la creación (aun desde el inicio del proyecto), de un ente o persona jurídica que cumpla esas funciones y represente frente a terceros a la comunidad de propietarios. Será una asociación o sociedad civil,

sociedad comercial (anónima o de otro tipo), cooperativa o consorcio de propietarios.

2.5. Restricciones o vínculos jurídicos que afectan los inmuebles.

Además de las restricciones administrativas derivadas del plan que afectan al conjunto y a cada parcela en particular, resultan también relaciones, restricciones o vínculos jurídicos propios del Derecho Civil que el promotor del complejo o los propietarios establecen para asegurar la subsistencia del uso y condiciones previstas.

Así resulta la factible previsión de los siguientes institutos o figuras jurídicas:

a) Condominio de indivisión forzosa sobre las áreas comunes (sectores de servicios, espacios verdes, vías circulatorias).

b) Servidumbres reales que vinculan cada parcela de dominio y uso exclusivo con los sectores o áreas de utilidad común (cuyo titular de dominio suele ser la entidad o persona jurídica que agrupa a los propietarios). Fondo dominante será cada parcela de propiedad individual y fondo sirviente al sector donde existan obras o servicios de uso común.

c) Reglamento de copropiedad y administración en los casos excepcionales en que se aplica el régimen de propiedad horizontal.

d) Constitución de un dominio revocable o sujeto a condición resolutoria con el fin de asegurar el uso previsto para cada inmueble y la eventual pertenencia de los propietarios a la entidad que los agrupa.

e) Normas especiales, establecidas o aceptadas voluntariamente por los propietarios, con referencia a la edificación en las parcelas de propiedad exclusiva, retiros obligatorios, mantenimiento de los recursos naturales, uso de las obras y servicios comunes, acceso al complejo de terceros, contribución al pago de gastos comunes, etc.

f) Reglas de gobierno y administración del complejo.

Se ha destacado en el V Congreso Internacional de Derecho Registral (Roma, 1982) acerca de tales cuestiones:

1. Aun reconociendo la influencia e importancia que el Derecho Público tiene en el ámbito de los conjuntos inmobiliarios, las relaciones jurídicas que surgen de ellos son también de Derecho Privado, lo cual demanda que su regulación se realice en ese campo.

2. La autonomía de la voluntad tiene el más amplio campo de actuación al regular los conjuntos inmobiliarios con sus múltiples fines y destinos, sin más limitaciones que las impuestas por el ordena-

miento jurídico, a fin de que puedan surgir dentro de dichos límites las más variadas figuras al servicio de la vida y del Derecho.

3. La multiplicidad de relaciones sociales derivadas de los conjuntos ha de llevar consigo la creación de un régimen estatutario que, aun siendo de origen y carácter privado, permita que los partícipes consigan hacer efectiva la plena integración de sus intereses mediante la creación de un órgano diferenciado de gestión, dotado o no de personalidad jurídica, la aplicación del régimen de mayorías en la adopción de acuerdos; la fijación de cuotas de modo flexible y adecuado al carácter de cada conjunto y la seguridad del cumplimiento de sus compromisos entre ellos y frente a terceros.

3. ESPECIES.

3.1. Los complejos urbanísticos pueden clasificarse de diverso modo, atendiendo a los siguientes aspectos.

- a) Por el área o zona en que se ubiquen: urbanos o extraurbanos.
- b) Por el carácter del promotor: de iniciativa pública o privada.
- c) Por su destino: residenciales (vivienda permanente o transitoria), turísticos, deportivos o de esparcimiento, agrarios, industriales, comerciales.
- d) Por el carácter y complejidad de los servicios comunes.
- e) Por la naturaleza del vínculo jurídico que relaciona las parcelas de dominio privado y las áreas comunes: servidumbres reales, condominio de indivisión forzosa, propiedad horizontal.
- f) Por el carácter de la entidad que agrupa a los propietarios y es titular de las áreas comunes: asociación civil, consorcio de copropietarios, sociedad anónima, cooperativa.

4. VISIÓN DESDE EL DERECHO PÚBLICO.

4.1. Complejos de iniciativa pública.

A menudo el Estado asume el rol de promotor de la creación de complejos, así ocurre especialmente en dos supuestos: planes de vivienda con fines sociales o conjuntos habitacionales y parques industriales o sectores industriales planificados.

Un conjunto habitacional constituye generalmente un complejo urbanístico, aunque incluya edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal, cuando "responde a un proyecto unitario destinado a la provisión masiva de viviendas, dotado de locales comerciales, espacios públicos y servicios sociales, religiosos, educativos, culturales y recreativos" (María Cázeres, Los conjuntos habitacionales y el régimen de propiedad horizontal).

En dichos conjuntos se aprecia la existencia de varios edificios totalmente independientes, tanto en sentido físico como también parcelario y jurídico, situación que difiere de la propiedad horizontal. Por otra parte, la presencia de varios edificios, aun independientes, no implica que se trate de un complejo si falta un plan especial para el sector, servicios comunes para todos ellos, una entidad de gestión o coordinación comunitaria y vínculos jurídicos que relacionen a los inmuebles.

Al parque industrial se lo ha definido como "el sector de la zona industrial dotado de la infraestructura, el equipamiento y los servicios públicos necesarios para el asentamiento de industrias agrupadas, debiendo estar circundado por cortinas forestales" (art. 7, inc. e), ley 8912). Como modo de implementar acciones de promoción o para erradicar industrias de zonas urbanas, el Estado suele promover parques con la utilización de tierras fiscales o adquiridas para esos fines y la provisión del equipamiento necesario.

4.2. Normas específicas de carácter reglamentario.

Dijimos antes que los complejos urbanísticos presuponen la vigencia de un régimen normativo específico, ya sea en la fijación de los estándares urbanísticos aplicables o al ser previstos en su localización y condicionantes en los planes de ordenamiento territorial de cada municipio (ver punto 2.1).

Esas normas constituyen reglamentos de alcance general que integran el derecho urbanístico. No difieren en su naturaleza, alcance y efectos de otros cuerpos legales aplicados al uso del suelo.

Ello implica que incumbe al Estado regular la existencia, asentamiento, características y conformación de los complejos urbanísticos reconociendo sus peculiares caracteres.

4.3. Intervención administrativa de contralor o supervisión.

El Estado no reduce su actuación al dictado de las normas aplicables y otorgamiento de las respectivas licencias. Le compete además, en ejercicio del poder de policía que enmarcan las normas de disciplina urbanística, pero de modo especial en este tipo de realizaciones, cumplir una constante función de contralor o supervisión. Aludimos a funciones de policía urbanística destinadas a verificar que se cumpla el destino previsto del complejo, el respeto de las restricciones establecidas o condicionantes constitutivos y la prestación de los servicios comunes.

Esa es una actuación de carácter permanente que compete siempre a los municipios, aun cuando la potestad reglamentaria y aun la expedición de las licencias urbanísticas especiales estuvieren reservadas para órganos de nivel nacional, provincial o regional.

4.4. Indicadores urbanísticos específicos.

Los complejos urbanísticos se caracterizan por la existencia de indicadores diferenciados, en el sentido que exhiben un tratamiento especial en comparación al régimen de las urbanizaciones comunes.

Pueden mencionarse diferencias en los siguientes rubros:

- a) Espacios verdes:
 - Áreas mínimas generalmente superiores.
 - Franja perimetral forestada o cortinas forestales circundantes.
- b) Espacios circulatorios o viarios:
 - Vía de circulación perimetral.
 - Calle principal de acceso y vías de circulación secundaria o red interna.
 - Dimensiones, trazado y tratamiento (pavimentación o mejorado) diferenciados.
 - Posible cerramiento total del área o acceso restringido.
- c) Espacios parcelarios:
 - Dimensiones y conformación.
 - Densidad poblacional en su caso.
- d) Obras de infraestructura de servicios básicos:
 - En algunos supuestos se reducen las exigencias a los servicios esenciales.
 - En otros se exigen servicios no habituales (v. gr.: tratamiento de efluentes y plantas depuradoras en parques industriales).
 - En la generalidad, la conservación de las obras y la prestación de los servicios queda bajo la responsabilidad de los propietarios o la entidad que los agrupe.
- e) Factores o coeficientes de uso y edificación.

4.5. Régimen especial de cesiones urbanísticas.

Todo proceso de urbanización de iniciativa privada, con la creación o ampliación de un núcleo urbano, requiere la necesaria cesión gratuita de superficies con destino a espacios circulatorios (avenidas, calles principales, secundarias o de in-

greso y retorno, senderos peatonales, estacionamiento), espacios verdes y libres públicos (parques, plazas, plazoletas) y reservas parcelarias para equipamiento comunitario (educación, seguridad, salud, cultura, justicia, etc.). En la provincia de Buenos Aires aluden a estas cesiones los artículos 8, 12, 56, 58, 59 y 63 de la ley 8912.

Tales cesiones son exigibles en la medida que no puede desarrollarse un área urbana, cuyo destino es el asentamiento humano intensivo, sin que existan dichos espacios y reservas por estar íntimamente ligados con usos y requerimientos propios de la vida urbana.

Las urbanizaciones especiales, por ese mismo carácter, pueden constituir una excepción a dicho principio esencial del urbanismo.

Con relación a los espacios diarios, no es que los mismos no sean necesarios, sino que prima el carácter de "urbanización cerrada", en el sentido de requerir para la mejor satisfacción de sus fines un aislamiento del entorno. La presencia de un plan o régimen urbanístico particularizado, que privilegia entre otros aspectos las necesidades de seguridad y acceso restringido, explica la permisión excepcional de mantener en el dominio privado la red interna de circulación vehicular o peatonal.

Esa situación constituye además una excepción al principio que exige que toda parcela linde por lo menos en uno de sus frentes con calle o vía pública.

En Brasil se admite la ausencia de cesión de las vías internas de los llamados "loteamientos fechados", que quedan con el carácter de "condominio inmobiliario". El Municipio de San Pablo, por ley 8328/75, permite ese régimen de excepción para la formación de "núcleos residenciales de recreo" definidos en planes integrados.

Situación semejante se presenta en cuanto a los espacios verdes, que si bien deben preverse y aun en una mayor proporción, su utilización circunscripta a los propietarios de los predios que integran el complejo y el uso especial al que pueden afectarse (p. ej.: práctica de golf, equitación, etc.) exime la exigencia de la cesión aunque obliga al arbitrio de un régimen de excepción con base en institutos del Derecho Civil.

Las reservas para equipamiento comunitario no son tampoco requeridas cuando el complejo no está destinado a viviendas de uso permanente y todos los servicios generales son asumidos por los propietarios o ente de gestión que los agrupa.

Un típico supuesto en el que se aprecian los supuestos precedentes lo constituye los denominados "country clubs" o clubes de campo. La ley 8912 incluye normas específicas, aunque sin la

precisión conveniente, en sus artículos 65, inciso 3), incisos a) y c), 67 y 68.

5. VISIÓN DESDE EL DERECHO PRIVADO.

5.1. Estatuto jurídico complejo.

El régimen de los complejos urbanísticos implica, como característica diferencial ya apuntada, un estatuto jurídico complejo constituido por normas del Derecho Público (típicamente urbanísticas) e institutos del Derecho Privado imbricados de manera estrecha.

Esta es una característica propia de la figura que analizamos, por la cual la legislación marco o el plan urbanístico exigen la constitución de derechos reales con modalidades especiales o la creación de un ente privado de gestión como condiciones para expedir la licencia que haga viable el complejo.

Un claro ejemplo de lo expuesto lo constituye la ley 8912, de la provincia de Buenos Aires, cuando exige para la existencia de un club de campo que "el área común de esparcimiento y el área de viviendas deben guardar una mutua e indisoluble relación funcional y jurídica, que las convierte en un todo inescindible".

Incumbe al promotor del complejo o propietarios de cada predio proponer la "mutua e indisoluble relación jurídica" conforme los institutos que ofrece el Derecho Civil.

La ley citada, en su artículo 67, alude al supuesto de que "una misma entidad jurídica agrupe a los propietarios de las parcelas", lo cual permitiría convenir con la respectiva municipalidad el cerramiento total del área y la prestación de los servicios habitualmente de carácter comunal bajo la responsabilidad de la institución peticionaria.

5.2. Institutos jurídicos implicados.

Se trata en primer lugar de optar por figuras que relacionen o vinculen de manera perpetua las parcelas que conforman el complejo y de propiedad de cada "usuario" con las áreas de utilización común, ya sean con destino recreativo, deportivo, comercial, servicios generales, o incluso los espacios viales o red de circulación interna.

Deberá constituirse para ello una relación jurídica real, vinculante de los predios que integran el conjunto. Exhiben esa condición las servidumbres de uso o tránsito y el condominio de indivisión forzosa.

Es posible, como se ha expuesto, que se exija además la constitución de una persona jurídica como ente de gestión de los intereses comunes de los propietarios y por ello integrada por éstos. En cualquier distrito urbano o barrio puede existir una

entidad con fines comunitarios, pero siempre la misma nacerá de manera espontánea y carecerá de la representación total de todos los propietarios de la zona.

En un complejo la entidad de gestión surge como necesidad derivada de las propias características del conjunto, y aun deviene exigida por el plan como también siempre requerirá que todos los propietarios formen parte de ella.

Puede optarse por diversas formas asociativas, ya sean reguladas por el Derecho Civil o Comercial (asociaciones o sociedades civiles, cooperativas, etc.). Al no haber fin de lucro resultan más apropiados los contratos sociales previstos en el Código Civil.

Se suma a ello un régimen especial de restricciones y límites al dominio de carácter privado, que establece el promotor original o los propietarios de las parcelas que integran el complejo, destinadas a regular los aspectos edilicios y los usos de los predios privativos (ver punto 2.4-e).

5.3. El régimen de propiedad horizontal.

El régimen de la propiedad horizontal, regulado por la ley 13512, ha sido el utilizado más habitualmente para aplicarse a ciertos supuestos de complejos urbanísticos (en especial clubes de campo y parques industriales).

Esa aplicación constituye en realidad una interpretación forzada de la ley 13512, ya que según su artículo 1º la misma se aplica a "los distintos pisos de un edificio o distintos departamentos de un mismo piso o departamentos de un edificio de una sola planta". Las diversas situaciones enunciadas se corresponden siempre con la existencia de un único edificio, concebido como una unidad constructiva.

La experiencia muestra los inconvenientes que plantea esa sujeción a un régimen pensado para una realidad distinta. Entre otras dificultades se apuntan las siguientes:

a) La común creencia de que cada unidad es como un "lote o parcela" independiente, cuando en realidad el terreno es de propiedad común (art. 2º, ley 13512) y sujeto a restricciones en cuanto a su utilización.

b) Modalidades especiales de deliberación y mayorías para la adopción de decisiones por los consorcistas.

c) La edificación por etapas y las modificaciones que efectúa cada copropietario (reformas, ampliaciones, etc.) o la misma edificación original con apartamiento de las previsiones del plano de afectación, exigen sucesivas modificaciones de di-

cho plano y consiguientes adecuaciones del reglamento de copropiedad.

Por ello hemos sostenido antes de ahora: 1) la necesidad de excluir a los denominados conjuntos inmobiliarios o urbanizaciones especiales de su sujeción a un único régimen general de la propiedad horizontal; 2) su regulación puede admitir la aplicación optativa de ciertas disposiciones propias de la horizontalidad, sin identificar el encuadro jurídico para situaciones cuya tipificación debe ser diferenciada; 3) resulta oportuno complementar el régimen de los derechos reales con previsiones apropiadas para tales situaciones; 4) deberá evitarse, que la aplicación anómala de la propiedad horizontal distorsione los principios del derecho urbanístico en cuanto permite evadir disposiciones referidas a la subdivisión, equipamiento y uso del suelo.

Resulta inconveniente, en nuestra opinión, la pretendida intención de la comisión de reformas a la ley 13512 que en 1981 propugnó extender de manera expresa la aplicación de dicho régimen a los clubes de campo y parques industriales. El anteproyecto proponía: "En la organización de los clu-

bes de campo y parques industriales que se sometan al régimen de esta ley, solo serán necesariamente comunes las partes del terreno destinadas a vías de acceso y comunicación e instalaciones de uso compartido, con sus accesiones. Serán de propiedad exclusiva las parcelas asignadas a cada propietario y sus accesiones. El reglamento podrá establecer limitaciones edilicias".

El texto de referencia intentaba legitimar la aplicación de la ley 13512 sin apreciar que las características propias de los complejos urbanísticos son claramente diferenciadas de las que regula esa norma.

Coincidimos por ello con la declaración del V Congreso Internacional de Derecho Registral (Roma, 1982), en cuya redacción participamos: "Si bien el régimen de la propiedad horizontal viene siendo aplicado en la generalidad de los países para regular a los conjuntos inmobiliarios, se estima que los caracteres especiales de dichos conjuntos exigen el establecimiento de una normativa específica que atienda adecuadamente sus peculiaridades".
