

O/F.3319

M 11 i

MFU-186

40820

**IMPLEMENTACION DEL
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO
- PROVINCIA DEL NEUQUEN -**

INFORME FINAL



Dra. CELIA MAYER

Julio 1995.

INFORME I

1. ANALISIS Y ASESORAMIENTO SOBRE CUESTIONES VINCULADAS A LOS MUNICIPIOS.

1.1- Propuesta de normas legales y reglamentarias para la modificación o complementación de la ley nº53 de municipios, sobre competencia provincial o municipal en ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

1.2- Análisis crítico de la incidencia espacial del establecimiento de distintos tipos de municipios, con relación a las situaciones existentes en la provincia de Neuquén: ejidos colindantes, áreas de jurisdicción provincial, departamentos. Cuestiones vinculadas con las áreas contiguas a ejidos municipales.

1.3- Modelos de convenios interjurisdiccionales e intermunicipales para la implementación de relaciones sectoriales, cooperación, prestación de servicios y coordinación de jurisdicciones (Nación-Provincia-Municipios).

INFORME II

2. HABILITACION DE USOS, SUBDIVISION Y OCUPACION DEL SUELO, LIMITACIONES Y RESTRICCIONES AL DOMINIO.

2.1- Bases para la reglamentación de usos del suelo fuera de ejidos municipales. Requisitos para la admisión de cambios de uso, procedimiento y organismos competentes. Posibilidades de implementación de certificados de habilitación de usos.

2.2- Bases de reglamentación para la autorización y control del fraccionamiento, subdivisión y ocupación del suelo. Distintas situaciones (áreas productivas, ganaderas, forestales, agrícolas, mineras, turísticas y de servicios) Condicionantes mínimos (superficie, infraestructura, accesos, etc.).

2.3- Establecimiento y reglamentación de limitaciones al dominio basadas en el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial: servidumbres de paso, (espacios libres, cesiones y reservas) control de torrentes.

INFORME FINAL

3. ASPECTOS JURIDICOS DE LAS AREAS DE PROGRAMACION, ACTUACION O GESTION.

Bases de reglamentación de los artículos del Proyecto de Ley correspondientes a la calificación de áreas, teniendo en consideración las situaciones definidas en el estudio para el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial.

INFORME FINAL

3. Aspectos Jurídicos de las Areas de Programación, Actuación o Gestión.

3.1. Consideraciones Generales.

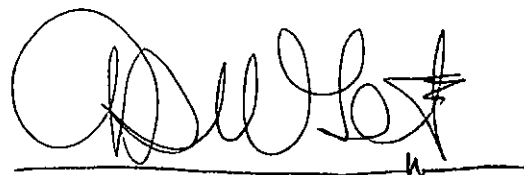
3.2. Areas o Unidades de gestión o programación.

3.3. Aspectos jurídicos a considerar para la constitución de un área de gestión.

3.4. Anteproyecto de Decreto Provincial sobre conjunto o complejos integrados residenciales y turístico recreativos. (Club de Campo).

3.5. Lineamientos de normas básicas de ordenamiento ambiental y urbanístico para comisiones de fomento.

EN LA CIUDAD DE NEUQUEN, A LOS ONCE (11) DIAS DEL MES DE JULIO, DE 1.995, SE CERTIFICA LA ENTREGA DE TRES (3) EJEMPLARES DEL INFORME FINAL, REFERIDO A ASPECTOS JURÍDICOS DE LAS AREAS DE GESTIÓN, CORRESPONDIENTE AL ESTUDIO SOBRE IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ELABORADO POR LA DRA. CELIA MAYER, DE ACUERDO CON EL CONTRATO FIRMADO CON EL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES.



Arq. ELISA C. GALLEGO
DIRECTORA GENERAL
Dirección General de Ordenamiento
Territorial y Desarrollo Urbano
Ministerio de Hacienda, O. y -rrv. Públicos

3. ASPECTOS JURIDICOS DE LAS AREAS DE PROGRAMACION, ACTUACION O GESTION

Bases de reglamentación de los artículos del Proyecto de ley correspondientes a la calificación de áreas, teniendo en consideración las situaciones definidas en el Estudio para el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial.

3.1. Consideraciones Generales

Para explicitar la estructura del Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial en este tema, conviene analizar la forma de instrumentación de la gestión del ordenamiento territorial a través del Plan Provincial, los Planes sectoriales, regionales y urbanos y los programas y proyectos particularizados.

En esta escala de mayor a menor amplitud, las áreas de gestión se presentan como unidades de programación en los que se determinan las normas de uso del suelo, los proyectos y medidas requeridas de acuerdo con los objetivos y características de cada área.

Si bien entonces el proyecto de ley pareciera inducir un orden de lo general a lo particular, las situaciones de hecho fueron imponiendo en la Provincia una implementación del ordenamiento a partir de la resolución de los problemas puntuales y el tratamiento de aspectos particularizados que fueron conformando la trama global del ordenamiento actual.

Dicha metodología es válida en tanto se ajuste a una política definida en cuanto al asentamiento de población, el equilibrio regional y el desarrollo sustentable.

Así por ejemplo, el estudio y tratamiento de los ejidos municipales y la delimitación de las jurisdicciones de las comisiones de fomento, llevó lógicamente, a la necesidad de su análisis dentro del marco del ordenamiento: por un lado en cuanto a la consideración de los parámetros requeridos para su

determinación (rol del municipio, población, soporte natural, actividad económica, capacidad operativa y recursos financieros, Art. 40) y por el otro la evidencia de que ningún municipio puede analizarse ni definirse, fuera del contexto regional y general y en relación con los otros municipios.

Considerando de este modo, la determinación de las jurisdicciones locales se transforma en un primer paso para el ordenamiento del conjunto.

Es decir que podría partirse de las distintas formas de asentamiento de población, institucionalizados como municipios o comisiones de fomento, para establecer sus relaciones, áreas de influencias con respecto a la prestación de servicios y organización del espacio en forma integral.

Otro punto de partida para la implementación del ordenamiento han sido la formación de entes regionales (Cuenca del Río Agrío, CORDEC) o el tratamiento de áreas o subáreas particularizadas debido a circunstancias coyunturales, como en el caso de áreas turísticas. Consecuentemente entendemos que el margen de flexibilidad que requeriría la reglamentación de esta parte del proyecto de ley, indica que deben desarrollarse solamente los artículos referidos a la calificación de áreas y a la necesidad de coordinación de los distintos sectores de la administración y municipios afectados, según los casos, y determinar las normas de uso del suelo (urbanísticos, ambientales y específicos de cada tipo de área) conjuntamente con cada proyecto particular.

3.2. Areas o unidades de gestión o programación.

Estos términos se entrelazan en el proyecto de ley, al establecer que el tratamiento particularizado de las distintas áreas (de desarrollo, protección, reserva, riesgo, etc.) podrá regularse a través de unidades de programación.

Sin perjuicio de intentar otra redacción, se podría aclarar estos términos de manera que se diferencien los conceptos, primero de áreas, consideradas como un espacio físico delimitado, para el cual se establecen las normas y acciones necesarias para cumplir los fines para ellas determinados, de acuerdo con su calificación.(1)

Luego, la programación del área, que incluiría los proyectos particularizados (desarrollo, infraestructura, recuperación, etc.) y las normas sobre zonificación, uso del suelo, ocupación, protección del ambiente, etc. que lo completan.

Al mismo tiempo, la elaboración, aprobación, ejecución y manejo del proyecto o proyectos, será según los casos, realizada en forma directa por la administración central (o por un comité intersectorial) por los municipios involucrados, por particulares, o por distintas combinaciones de estos actores, de tal manera que estaríamos considerando las formas organizativas o unidades de gestión mencionadas en la ley.

(1) Para algunos autores el concepto de área es similar al de región o subregión, asimilándolo a la planificación regional (del tipo década del 60), a escala menor. No obstante, la evolución actual del concepto región, tiende a distanciarse de los aspectos territoriales, para poner el acento en sus formas de constitución o sus funciones (regiones concertadas, asociativas, pivotaes) hasta llegar en algunos casos a determinaciones a especiales, como las regiones virtuales (BOISSIER).

Las áreas que se definen en el proyecto de ley son:

- . Las áreas de desarrollo, que procurarán la reactivación o implementación de actividades económicas, productivas o extractivas, orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población (Art. 15).
- . Las áreas de protección, que tendrán por objeto la delimitación de los espacios sujetos a restricciones en el uso, ocupación y subdivisión del suelo tendiente a uso preservación y/o conservación (Art. 16).
- . Las áreas de reserva, que podrán ser de desarrollo diferido; de recuperación por falta de aptitud física o ambiental o destinadas a uso público o comunitario (Art. 17).
- . Las áreas de riesgo, sujetas a la acción o efectos de inundaciones, aluviones, actividad sísmica o volcánica, descargas críticas de obras hidráulicas, colapso de obras de infraestructura o todo otro fenómeno que pueda causar daños previsibles en las personas o en las cosas, donde se establecerán las medidas para prevenir, impedir o disminuir los posibles daños (Art. 18).

Esta mención del proyecto de ley, no limita la caracterización y calificación de otras áreas como por ejemplo las turísticas, que se mencionan en el Artículo 22, o aquellas con objetivos complejos o complementarios (conservación + turismo; producción + recuperación; integración fronteriza + desarrollo comercial + turismo; y áreas en vías de metropolización).

Dentro de la legislación comparada, la ley de ordenamiento territorial de Venezuela, enumera casi exhaustivamente posibles áreas que considera de "administración especial" y que podrían corresponder a situaciones de la provincia, entre otras:

- . Areas de manejo integral de recursos naturales (de construcción de presas y embalses; de alto potencial energético o minero; de condiciones edafo-climáticas que deben resguardarse para fines agrícolas, de planicies inundables).
- . rurales de desarrollo integrado.
- . de protección y recuperación ambiental.
- . de patrimonio histórico-cultural o arqueológico.
- . de reserva hidráulica.
- . de reserva de biosfera.
- . de frontera.

La concreción de áreas requiere una metodología o proceso de materialización de cada uno de los pasos necesarios para articular los aspectos de gestión y de programación.

Este proceso tiene como fin:

- a) Lograr el crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad ambiental en los ámbitos de gestión.
- b) Determinar que puntos de intercambio que deben existir entre estos tres objetivos en una determinada región y entre regiones.
- c) Facilitar el conocimiento por parte de los actores involucrados, del tipo de intercambios viables y de los valores de dicho intercambios.
- d) Determinar en qué momento se logra el equilibrio de desarrollo sustentable que satisface a los actores del área.(1)

(1) Cassano Daniel. El desarrollo sustentable, aspectos teóricos y prácticos. "Uno de los desafíos que enfrentan los gobiernos al momento de abordar estas cuestiones, desde los niveles municipales, microregionales hasta los nacionales, es el como diseñar sistemas de gestión capaces de fomentar y conciliar tres grandes objetivos que conducen al desarrollo sustentable: crecimiento económico, equidad (social, económica y ambiental) y sustentabilidad ambiental.

Este proceso puede sintetizarse de la siguiente manera:

PROCESO DE MATERIALIZACION DE ACCIONES (Cartilla Metodológica)	
PASOS	DESCRIPCION DE CADA ETAPA
1. Actores	Identificación de los actores participantes, activos o pasivos en el proceso de gestión para el desarrollo sustentable y equitativo. Tipología.
2. Criterios	Recopilación de los criterios, explícitos o implícitos, que sustentan las posiciones de los actores involucrados en el proceso. Monitoreo.
3. Problemas	Recopilación de los problemas que manifiestan cada uno de los actores, en función de sus necesidades y aspiraciones. Priorización.
4. Objetivos	Determinación directa, o por inferencia de los problemas, de las metas y objetivos de cada uno de los actores. Priorización.
5. Ambito compartido (abstracto)	Inventario, evaluación y diagnóstico físico y socioeconómico de los ámbitos territoriales y funcionales donde se pretende alcanzar los objetivos. Análisis de la sustentabilidad ambiental.
6. Restricciones	Identificación de las restricciones técnicas, así como políticas, legales, económicas, financieras, organizacionales, funcionales, culturales, educacionales, comerciales y otras que obstaculizan o impiden lograr los objetivos. Priorización.
7. Soluciones	Generación de opciones de solución para superar las restricciones previamente identificadas y revalorización de soluciones. Selección.
8. Estrategias	Diseño de estrategias para poner en práctica las soluciones vía acciones de carácter discontinuo y continuas.
9. Programas operativos	Programación de las acciones según las soluciones y las estrategias seleccionadas para ejecutarlas, ejecución de las acciones de control y seguimiento de los resultados obtenidos.
10. Ambito compartido (real)	Materialización de las acciones programadas en el ámbito. Monitoreo de los objetivos y de la sustentabilidad ambiental. Control ambiental.
Reinicio del ciclo de pasos en niveles progresivamente más detallados y precisos	

3.3. Aspectos jurídicos a considerar para la constitución de un área de gestión.

Las áreas de gestión no constituyen hechos materiales, sino que nacen a partir de una norma legal o de un acto administrativo que determina sus objetivos, ámbito territorial, programación, normas de ordenamiento y forma de gestión.

Este camino puede resumirse en los siguientes pasos:

1- Caracterización y objetivos de la constitución del área de gestión.

Como ya hemos mencionado, las áreas pueden surgir del Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, de decisiones políticas derivadas de necesidades o propuestas regionales, o problemas coyunturales.

Para su concreción debe determinarse en primer lugar sus objetivos o ejes de desarrollo: productivo, agrícola, ganadero, forestal, geopolítico, social de protección, de recuperación o reconversión, ordenamiento urbano, etc.

2- Coordinación de responsabilidades y competencias para la elaboración e implementación de las normas jurídicas requeridas para la implementación del área.

Es conveniente la formación de una comisión ad-hoc o de un comité intersectorial con competencia en las materias atinentes a la programación.

En el caso de que el área involucre a uno o varios municipios, esta comisión o comité debe necesariamente incluir a representantes de esos municipios.

Asimismo, según la metodología que se adopte deberán integrarla o participar activamente, la comunidad (ver punto anterior) organizaciones y personas privadas (Org).

Por otra parte es conveniente, desde su iniciación, prever los aspectos en que existen competencias compartidas u organismos con los que es necesario compatibilizar políticas y acciones (Administración Nacional de Parques; Autoridades de Cuenca, etc.)

Para ello es conveniente el dictado de un decreto de constitución en el que se designe a los responsables de las tareas (diagnóstico, evaluación y elaboración de proyectos y su financiamiento) los plazos y la forma de aprobación definitiva. Asimismo es importante declarar una restricción general de no innovar, para evitar la producción de hechos o actos que alteren las condiciones de la zona, o lleven a la especulación.

3-Aprobada la propuesta o proyecto definitivo deberá establecerse la forma y organización del área de gestión que deberá ejecutar los proyectos; aplicar y controlar las normas particulares y ajustarlas a medida que sea necesario.

3.4. Anteproyecto de Decreto Provincial sobre conjuntos o complejos integrados residenciales y turístico-recreativos (Clubes de Campo).

VISTO:

Que el decreto 313/82 sobre Clubes de Campo, establece las normas para la aprobación de complejos de residencia transitoria para usos recreativos, tomados de la ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires y

CONSIDERANDO:

Que resulta necesario ajustar la reglamentación de los clubes de campo y formas similares de ocupación del suelo, a las características y necesidades de la Provincia de Neuquén;

Que en base al estudio de las distintas situaciones existentes y a la previsión de un adecuado ordenamiento de la subdivisión y uso del suelo, es necesario regular aquellos conjuntos que integran el uso de espacios comunes con espacios individuales, asegurando además la efectiva construcción de infraestructura y prestación de servicios.

POR ELLO,

El Gobernador de la Provincia del Neuquén

D E C R E T A:

Artículo 1: Se entiende por Club de Campo o complejo residencial integrado, a un área territorial de extensión limitada que reúna las siguientes características:
1) Una parte de la misma se destine a uso comunes (o a usos comunes y espacios de uso restringido para preservación del suelo o espacio que constituye la parcela) y la parte restante se encuentre acondicionada para la construcción de viviendas.

2) El área común y el área de viviendas deben guardar una mutua e indisoluble relación funcional y jurídica, que las convierta en un todo inescindible. El área común podrá destinarse a infraestructura y servicios comunitarios, recreación y reserva de uso condicionado; no podrá subdividirse ni enajenarse en forma independiente de las unidades que constituyen el área de viviendas.

Artículo 2: Los clubes de campo deberán constituirse en acuerdo con las normas de la ley 13.512 y 19.724, debiendo además contar con la aprobación previa de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y de la Dirección Provincial de Catastro. En los casos que el Club de Campo esté localizado dentro de ejidos deberá cumplir además con las normas municipales, urbanísticas y de localización que correspondan, por lo que se requerirá su visación por la autoridad competente municipal.

Artículo 3: El patrocinador del proyecto y/o el propietario del inmueble a afectar a este régimen, serán responsables solidariamente de la construcción de la infraestructura y de la puesta en funcionamiento de los siguientes servicios; dentro de los plazos que se establezca en la aprobación del proyecto, bajo pena de caducidad de la aprobación.

1) Agua: Deberá asegurarse el suministro de agua para el consumo humano en la cantidad y calidad necesaria, a fin de satisfacer los requerimientos máximos previsibles calculados en base a la población tope estimada. Deberá garantizarse también la provisión de agua necesaria para atender los requerimientos de las instalaciones de uso común. Podrá autorizarse el suministro mediante perforaciones individuales, provisión por red o canales de acuerdo con las normas provinciales en materia de agua.

2) Tratamiento de efluentes: Cuando las napas puedan contaminarse fácilmente como consecuencia de las particulares características del suelo o de la concentración de viviendas en un determinado sector se exigirá la provisión de cloacas. En caso contrario, se admitirán sistemas individuales de tratamiento de efluentes domiciliarios.

3) Energía: Se exigirá provisión de energía eléctrica (o gas) para viviendas y locales de uso común tratando de fomentar el uso de fuentes no convencionales de energía, siempre que con estos sistemas no se afecten normas expresas o de estética, incluidas en el reglamento de copropiedad.

4) Circulación: Las vías de circulación principales y secundarias deberán ser mejoradas con materiales o productos que se aprueben para cada caso dentro del respectivo proyecto.

El acceso que vincule al club con una vía externa pavimentada, deberá ser tratada de modo que garantice su uso en cualquier circunstancia.

5) Eliminación residuos sólidos: Deberá asegurarse un sistema de eliminación de residuos sólidos, que no provoque efectos secundarios perniciosos (humos, olores, proliferación de roedores, etc.).

Artículo 4: Cuando las condiciones de circulación del entorno lo requieran o para los casos de seguridad o prevención de incendios, deberá cederse al uso público una franja perimetral de ancho no inferior a 7 metros. En la ribera de espejos de agua y vías navegables deberá (cederse al dominio público o) dejarse un retiro libre de ocupación de 35 metros. Para cursos de agua no navegables el retiro será de 12 metros.

Artículo 5: Los clubes de campo aledaños a cursos de agua o lagos podrán solicitar a la autoridad competente la concesión de un acceso directo a los mismos, siempre que no afecte el uso público del agua o la ribera.

Artículo 6: Los proyectos deberán ajustarse a los siguientes indicadores urbanísticos y especificaciones básicas:

1) La superficie mínima para constituir un Club de Campo será de 5 has.

2) La superficie total del Club, el porcentaje mínimo de área común con relación al área de unidades individuales, la superficie total edificable y la superficie mínima por unidad funcional, se interrelacionarán del modo que establece el siguiente cuadro:

Superf. total en ha.	Proporción área-común individual		Superf. total edificab. máxima.	Superficie mínima de Unidades Funcionales	
				Exclusivos para edific. o const.	con espacios complementarios
5 a 30	70%	30%	40%	80 m ²	600 m ²
+ de 30	60%	40%	30%	150 m ²	1000 m ²

3) Las construcciones podrán tener hasta una altura máxima de 9 metros debiendo ajustarse a los materiales e imagen aprobados en el proyecto.

.....

Podrá admitirse la construcción de edificios de más de una unidad funcional, o que agrupe total o parcialmente las unidades de vivienda, pudiendo en tal caso modificarse los parámetros de sin que excedan de

4) La red de circulación interna deberá proyectarse de modo que se eliminen al máximo los puntos de conflicto y se evite la circulación veloz. Las calles principales tendrán un ancho mínimo de quince (15) metros y las secundarias y las sin salida once (11) metros. En estos últimos el "cul de sac" deberá tener un diámetro de veinticinco (25) metros como mínimo.

Artículo 7: El proyecto de club de campo deberá respetar los hechos naturales de valor paisajístico (Flora, nichos de especies autóctonas, ríos, arroyos y espejos de agua, topografía del terreno), pudiendo determinar, además de espacios de uso común construidos o no, espacios protegidos para su conservación o utilización sostenible.

Artículo 8: Las unidades funcionales de vivienda deberán integrarse a las condiciones del paisaje tanto en los aspectos constructivos como en los estéticos.

Artículo 9: Todos los condicionamientos particulares en cuanto a edificabilidad y uso deberán figurar en el proyecto y una vez aprobados incluirse en el reglamento de copropiedad para su cumplimiento por parte de los propietarios y nuevos adquirentes.

Artículo 10: La desafectación del inmueble al régimen de club de campo no habilita su subdivisión o fraccionamiento, considerándose en este caso que existiría un cambio de uso que hace necesario un nuevo trámite de habilitación y autorización de fraccionamiento o urbanización para el que deberán cumplirse todas las condiciones requeridas por las leyes provinciales y ordenanzas municipales.

(Artículo para discutir su viabilidad o conveniencia).

La adopción del régimen de club de campo para proyectos de cabañas, apart hoteles o similares tipos de alojamiento turístico, deberá ser analizado y aprobado por la Dirección de Turismo, de acuerdo con las normas establecidas en tal materia.

Artículo 11: De forma.

El decreto vigente parte de una equívoca similitud entre el club de campo y fraccionamiento.

Por esto, si bien se reemplaza lo referido, por ejemplo, a cesiones para espacios verdes, se mantienen proporciones (1-3 frente fondo) o medidas mínimas de las unidades funcionales, como si fueran nuevas parcelas, cuando la esencia del Club de campo es la indivisibilidad de la parcela total y la vinculación funcional y jurídica de los espacios individuales y el área común, como conjunto indivisible.

Además, el Club de Campo, cuando se formaliza a través de la Propiedad horizontal y Prehorizontal posibilita una organización (consorcio) y la fijación de condicionantes de uso, formas constructivas y funcionamiento de servicios comunes mediante el reglamento de copropiedad.

Otro de los aspectos de importancia que facilita esta figura es su mayor adaptación a las condiciones del terreno y a una zonificación interna, por usos, donde es posible la determinación de espacios protegidos, áreas de uso común, de equipamiento comunitario, recreación, deportes, etc.

3.5. Lineamientos de normas básicas de ordenamiento ambiental y urbanístico para comisiones de fomento.

3.5.1. Ambito de aplicación o ámbito territorial

Las características propias de las comisiones de fomento equivalentes a formas pre-municipales o municipios rurales en otros regímenes legales, hacen que las áreas territoriales comprendidas dentro de sus jurisdicciones, no sean predominantemente urbanas, ni en la extensión ocupada por tales usos, ni en su intensidad.

Por ello las normas básicas que deben considerarse para su ordenamiento deben ser fundamentalmente preventivas y encauzadores de la forma de ocupación y uso del suelo, tanto urbano como rural. Ambas zonas deben tratarse interrelacionadamente y con un sentido ambientalista y de desarrollo sustentable.

3.5.2. Conceptos Y Definiciones

Las palabras y expresiones de este Código tienen los siguientes significados:

1. Relativos a las zonas y tipos de zonas:

ZONA: Extensión territorial a la cual este código asigna normas específicas y homogéneas en toda su extensión.

ZONA URBANA: Es la zona que dentro del ejido municipal o jurisdicción local, presenta la mayor artificialización del medio natural y mayor ocupación del suelo, con predominio del uso residencial concentrado y servicios y equipamientos jerarquizados. Ofrece y ejerce la mayor diversidad y complejidad de funciones, respecto a su población y área de influencia, cuya función principal es la prestación de bienes y servicios.

PERIMETRO URBANO: Es el polígono conformado por la zona urbana, más la zona de reserva para su ampliación. Los usos y actividades de carácter urbano se localizarán dentro de los límites físicos definidos por este polígono.

ZONA DE PROTECCION O PRESERVACION NATURAL: Espacio especialmente consagrado a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados.

ZONA DE ACTIVIDADES PRIMARIAS: Comprende las actividades productivas de cultivo agrícola, ganadero, granjero y forestal y a la minería.

ZONA DE USOS ESPECIFICOS O COMPLEMENTARIA: La destinada a la instalación y funcionamiento de equipamientos y servicios de escala urbana o regional.

ZONA DE RECUPERACION: La que por sus condiciones naturales de localización u ocupación, queda sujeta a planes particularizados a ser desarrollados por la Autoridad de Aplicación.

ZONA DE RESTRICCIÓN: La que no cuenta con características apropiadas para el desarrollo de actividades.

ZONA DE EXPANSION URBANA: Zona prevista para la futura ampliación urbana, dentro de los límites del polígono urbano.

2. Relativos al uso del suelo:

USO DEL SUELO: Propósito para el cual un predio y las construcciones e instalaciones asentadas en el mismo han sido diseñadas, construidas, ocupadas, utilizadas y mantenidas. En este concepto se incluye la ocupación y subdivisión.

USO PREDOMINANTE: El que, señalándose como preferencial para una determinada zona, la caracteriza y por consiguiente, se desea preservar en sus condiciones esenciales y promover prospectivamente.

USO COMPLEMENTARIO: El que considerándose compatible con el uso predominante, es necesario para su mejor desarrollo o funcionamiento.

USO NO PERMITIDO: El que no puede implantarse en una zona por no ser compatible con el carácter de la misma y los usos en ella permitidos.

USO NO CONFORME: Uso no permitido en una zona pero que constituye un hecho previo a la vigencia de este Código. Según los casos, se adoptarán medidas para neutralizar sus efectos negativos y, si fuese necesario su erradicación. Su existencia no posibilita la habilitación de otros casos cuyo uso sea igual o similar al existente.

USO CONDICIONADO: Uso no permitido cuya subsistencia puede admitirse determinando pautas y criterios con respecto al control de sus efectos negativos.

USO NO CONSIGNADO: Uso no mencionado expresamente y cuya instalación y funcionamiento no puede ser resuelto por analogía con otros. Ante una solicitud referente a un uso no consignado, la Autoridad de Aplicación deberá realizar un estudio particularizado y, en los casos que corresponda, gestionar la sanción de la ordenanza que posibilite su inclusión como uso permitido, con las restricciones que correspondan según la zona.

3. Relativos a las subdivisiones:

SUBDIVISION: Cualquier división de lotes, parcelas o predios.

PARCELA: Unidad de registraci3n catastral.

FRACCIONAMIENTO: Toda subdivisi3n donde fuese necesario abrir nuevas calles o prolongar las existentes, con el objeto de crear bloques.

FRACCIONAMIENTO BIS: Toda subdivisi3n donde fuese necesario 3 no, abrir nuevas calles o prolongar las existentes y se generan fracciones menores que mantienen igual uso y destino que la original.

Si hubiese cambio de uso y/o destino, puede ocurrir que la subdivisi3n en parcelas m3nimas, a3nque sobre la calle preexistente, sea considerada como urbanizaci3n y exigible la dotaci3n de servicios p3blicos de infraestructura y cesi3n de espacios fiscales/p3blicos.

URBANIZACION: Todo fraccionamiento que incluye la dotaci3n de servicios e infraestructura completa, conexi3n vial con la trama circulatoria existente y cesi3n de espacios verdes y reserva fiscal.

(BLOQUE O) MANZANA: Fracci3n de terreno conformado por una o m3s parcelas, rodeada de v3as p3blicas en todo su per3metro.

SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA COMPLETOS: A los efectos de la aplicaci3n de este c3digo, se entender3 por tales: conexi3n a red de agua corriente o sistema de aprovisionamiento aprobado, conexi3n a red cloacal o sistema de tratamiento de efluentes aprobado, conexi3n a red de gas o sistema de aprovisionamiento aprobado, conexi3n a redes de energ3a el3ctrica domiciliaria y de alumbrado publico, recolecci3n, tratamiento y disposici3n de residuos s3lidos pavimentos o tratamiento de calzadas aprobado. Para la provisi3n de energ3a y gas podr3n aprobarse la utilizaci3n de sistemas no convencionales.

ESPACIO VERDE: Superficie de cesión obligatoria, al dominio público municipal, en fraccionamientos y urbanizaciones, destinada a espacios libres forestados y/o parquizados, para la recreación activa o pasiva.

RESERVA FISCAL: Superficie de cesión obligatoria, al dominio privado municipal, en fraccionamientos y urbanizaciones, destinada a satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de salud, seguridad, cultura, educación, administración pública, justicia, transporte, red vial, etc.

4. Relativos a las vías de circulación

VIA PUBLICA: Ruta, avenida, calle, callejón y todo paso abierto al tránsito declarado "vía pública" por autoridad competente.

VIA PRIMARIA DE CIRCULACION: Las de vinculación urbana entre distintos sectores del ejido, con otros núcleos urbanos o con el resto del territorio.

VIA SECUNDARIA DE CIRCULACION: Las que posibilitan la distribución y la dispersión del tránsito vehicular hacia las diferentes zonas.

VIA TERCIARIA DE CIRCULACION: Las que posibilitan el acceso vehicular a las unidades habitacionales.

CALZADA: Franja de la vía pública, destinada a la circulación vehicular.

VEREDA: Franja de la vía pública destinada a la circulación peatonal.

5. Relativos al tejido urbano

TEJIDO URBANO: Relación entre los volúmenes edificados y el espacio urbano.

ESPACIO URBANO: Espacio entre los volúmenes edificados de la ciudad, capaz de garantizar un equilibrio entre el medio construido y el libre, que permita buenas condiciones de asoleamiento, iluminación y ventilación natural.

RETIROS: Distancia que debe guardar la edificación con respecto a la línea municipal, o a los ejes medianeros, según se indique para cada zona.

EDIFICIO DE PERIMETRO LIBRE: Edificio retirado de todas las líneas divisorias de la parcela.

LINEA DE EDIFICACION(L.E.): Línea virtual dentro de la parcela, a partir de la cual está permitida la ocupación con volúmenes construidos o con sus proyecciones, de acuerdo a los retiros obligatorios que hayan sido establecidos.

ALTURA MAXIMA: Medida vertical, tomada desde la cota del terreno hasta el punto más alto que se permite alcanzar a un edificio.

4. Relativos a las condiciones ambientales:

ESTABLECIMIENTOS: Cualquier planta industrial, fábrica, taller o lugar de manufactura, extracción, elaboración o depósito de cualquier producto, que origine o pueda originar efluentes o residuos.

EFLUENTE: Todo residuo gaseoso, líquido, sólido o mezcla de ellos, que fluya y/o se deposite en un cuerpo receptor.

RESIDUOS: Todo elemento o sustancia sólida, líquida, gaseosa o mezcla de ellas, que un establecimiento, inmueble, barco o instalación descargue directa o indirectamente en un cuerpo receptor. Incluye todo desecho humano, animal, vegetal, mineral o sintético.

CUERPO RECEPTOR: El constituido por la atmósfera, las aguas y cualquier clase de terreno, capaz de contener, conducir o absorber las sustancias sólidas, líquidas o gaseosas que a él llega.

CONTAMINACION: Incorporación a los cuerpos receptores de microorganismos, sustancias sólidas, líquidas, gaseosas o mezcla de ellas, y/o energía en cualquiera de sus formas, que alteren desfavorablemente las condiciones naturales del mismo y/o que puedan afectar la sanidad, higiene o bienestar de la población (humana, animal o vegetal).

INSTALACION DE DEPURACION: Todo dispositivo, equipo, construcción, instalación o proceso destinado al tratamiento del efluente, tendiente a obtener la calidad exigida en este Código para los mismo, previo a su vertido a los cuerpos receptores.

INFORME PARCIAL I

ANÁLISIS DE DIVERSAS CUESTIONES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, VINCULADAS CON EL RÉGIMEN MUNICIPAL.

- 1.1. Análisis crítico de la incidencia espacial del establecimiento de distintos tipos de municipios, con relación a las situaciones existentes en la provincia de Neuquén: ejidos colindantes, áreas de jurisdicción provincial, departamentos.
- 1.2. Propuesta de normas legales y reglamentarias para la modificación o complementación de la Ley nº53 de municipios, sobre competencia provincial o municipal en ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
- 1.3. Modelos de convenios interjurisdiccionales e intermunicipales para la implementación de relaciones sectoriales, cooperación, prestación de servicios y coordinación de jurisdicciones (Nación-Provincia-Municipios).

Anexo I.

INFORME PARCIAL Nº1

1. Análisis y asesoramiento sobre cuestiones vinculados a los municipios.

1.1. Análisis crítico de la incidencia espacial del establecimiento de distintos tipos de municipios con relación a las situaciones existentes en la Provincia de Neuquén: ejidos colindantes, áreas de jurisdicción provincial, departamentos.

Las comisiones de fomento son una forma de organización premunicipal, por la que el Poder Ejecutivo Provincial atribuye determinadas funciones a una comisión designada por el mismo, para la gestión de los intereses locales de pequeños asentamientos que no alcanzan a constituir municipios.

El decreto 1759/94 regla las Comisiones de Fomento Rurales, entendiéndose por tales "todos los centros de población entre 250 y 500 habitantes reconocidos como tales en la actualidad o en el futuro por el Poder Ejecutivo Provincial, dependiendo del mismo en forma exclusiva y dotándoseles de atribuciones y responsabilidades para desarrollar funciones del poder administrador" art.1.

Se siguen en el decreto los lineamientos de la constitución provincial sobre municipios, en que se consideran tales por la sola cantidad de habitantes, sin que el asentamiento se relacione a superficie o condición alguna. La única referencia a su delimitación territorial se encuentra en el artículo 6º: "tendrán por ejido los que fueron o fueren fijados por ley de la Honorable Legislatura Provincial". No surge del artículo la razón por la cual el Poder Ejecutivo, que tiene facultades para la creación, conformación y control de las Comisiones, se autolimita requiriendo la sanción de una ley para la determinación del "ejido", equiparándolo al de un municipio, sin considerar hasta que punto se trata de cuestiones similares. El ejido municipal es el límite de la jurisdicción y competencia de una entidad autónoma creada y regida por la Constitución y la ley respectiva. El "ejido" en los casos de las Comisiones de Fomento, determina el ámbito territorial de competencia delegada a estos órganos, que son creados y regidos por un decreto del Poder Ejecutivo.

Con referencia a los aspectos territoriales, el decreto es más completo que las normas vigentes municipales, al disponer que entre los deberes y funciones de la Comisión, que ésta podrá "Dictar resoluciones y/u ordenanzas destinadas al ordenamiento del desarrollo urbano de la localidad, ejerciendo el control de la aplicación del Código Urbano y de Edificación, normando el funcionamiento, ubicación e instalación de los establecimientos comerciales e industriales, construcción de los edificios particulares y/o públicos, sus partes accesorias y las demoliciones y todo lo concerniente a la disposición interna del tránsito vehicular y la exigencia de construcción de cercos y veredas", inc. K, art. 7.

Las comisiones de fomento rural presentan en líneas generales -a partir de la cualidad común de los centros que administran, que tienen pequeña población (250 a 500 habitantes)- características diferenciales de acuerdo con su rol, ubicación geográfica y componentes económico-sociales, que también muestran en su disimilitud las agrupaciones mayores.

Es decir que los asentamientos de población, desde las formas embrionarias hasta los centros urbanos institucionalizados como municipios, constituyen tipos diversos cuyas diferencias y necesidades no son tomadas, sin embargo, en cuenta dentro de la legislación vigente, para la determinación de diferentes funciones y formas organizativas.

En esta cuestión también la legislación argentina está en deuda: "la recepción jurídica de las diferencias socio-económico-políticas a través de 'categorías' dentro de la realidad municipal, no se ha proyectado acertadamente. También en éste aspecto ha prevalecido lo estructural y lo formal (asignar distintas formas de administración o gobierno a las diversas categorías municipales) por sobre lo sustancial (asentar las diferencias en el quantum de las atribuciones)". Rosatti H., Tratado de Derecho Municipal, T. I, Pág. 61.

Así, tanto la Constitución como la ley 53 de la Provincia de Neuquén consideran tres categorías de municipios basadas exclusivamente en el número de habitantes, que se traduce -salvo las posibles alternativas que brinda la Carta de los municipios de primera categoría- en un gobierno municipal con mayor o menor cantidad de miembros del Consejo Deliberante, lo que es el mismo esquema para situaciones diversas.

De igual manera, desvinculada de las distintas realidades, se establece el ámbito territorial de los municipios: dice el art. 65 de la ley 53 concordante con el 1º de la misma ley, "el ejido municipal tendrá una superficie uniforme de ocho mil hectáreas, respetándose para los ya existentes su actual superficie".

Esto ha dado lugar a la existencia de ejidos desvinculados de la geografía, actividades, proyecciones de crecimiento y relaciones con otros centros que tenían los municipios respectivos.

Como resultado, la jurisdicción así determinada era en algunos casos, mucho más grande que las posibilidades del municipio o por el contrario ella resultaba escasa frente a un mayor desarrollo. Por otra parte, esta uniformidad negaba la consideración de la efectiva prestación de los servicios básicos, y la atención de las necesidades del área a cubrir.

Podemos observar entonces, que es preciso, bien sea dentro de una ley de ordenamiento territorial, o en la muy necesaria modificación de la ley 53 de municipios, establecer parámetros metodológicos para la determinación de ejidos, tales como los que se refieren a antecedentes, población y su proyección de crecimiento, características de la localización, su vinculación funcional con el resto del territorio y con otros asentamientos de población y áreas complementarias, el medio natural, actividades predominantes, capacidad operativa para la prestación de servicios y recursos económico-financieros del municipio.

Dentro de la metodología es importante tener en cuenta, además de los estudios y/u opiniones de los organismos que entienden en estas materias (Dirección de Municipalidades, Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano, Turismo, Tierras, etc.) la activa participación del o de los municipios considerados (ver punto referido a actividades desarrolladas por la Comisión de Ejidos.)

El análisis de estos aspectos nos lleva a la necesidad de resolver una cuestión previa a la demarcación de un límite en sí, y que es la base territorial de las entidades municipales.

El municipio podrá ser, en ese sentido y de acuerdo con las principales corrientes de la legislación provincial:

a) El gobierno y administración local del núcleo de asentamiento de población de tipo urbano más su proyección y área de influencia o,

b) Una división político territorial más amplia que incluye diversos asentamientos o localidades de distinto rango y áreas rurales, con una cabecera sede de las autoridades municipales y delegaciones en el resto (municipio-partido o departamento).

En el primer caso, los ejidos pueden ser colindantes o existir espacios intermedios de jurisdicción provincial. Cabe destacar asimismo que es frecuente, dentro de esta última situación, numerosos casos en que los municipios (o comisiones de fomento rural) prestan ayuda o extienden sus servicios a pequeñas comunidades, caseríos o parajes, fuera de su propio ejido. En tales circunstancias ¿qué es lo adecuado? Ampliar el ejido a toda el área en forma continua, con lo cual la municipalidad deberá hacerse cargo muchas veces de extensas superficies vacías, o considerar la posibilidad de establecer una jurisdicción municipal discontinua (1) o únicamente convenir con la Provincia como titular de la jurisdicción fuera de ejido, la prestación de servicios, ayuda, control o ejecución de acciones determinadas (mantenimiento de redes, provisión de elementos de primera necesidad, comunicaciones, emergencias, etc.)?.

La relación del municipio con su espacio territorial es expresión del sustento real de su autonomía, sin perjuicio de la consideración de sus vínculos funcionales y estructurales con la provincia y la región. En este sentido puede señalarse la ampliación de las funciones municipales locales o propias, con el ejercicio de facultades delegados por la provincia en vías de una desconcentración o descentralización del estado que según el caso también puede incidir en la fijación del ejido.

La provincia de Neuquén como ya lo hemos referido, parte, de acuerdo con su constitución, con la consideración del número de habitantes para la formación de un municipio. La ley 53 es más precisa "Son municipios todos los centros de población que alberguen dentro de una superficie de 8000 hectáreas, una población no menor de 500 habitantes".

(1) Ver más adelante jurisdicciones discontinuas en áreas turísticas.

La determinación de ejidos colindantes ofrece la ventaja teórica de que la totalidad del territorio provincial quedaría cubierto por jurisdicciones municipales, lo que querría decir que toda su población recibiría servicios de carácter local y de competencia municipal tales como limpieza, alumbrado, sanidad, conservación de calles y paseos y abastecimiento, etc.

Es esto posible en la totalidad del territorio de Neuquén? Si observamos la superficie y localización de los 29 municipios existentes, graficados en el mapa adjunto y aún agregando las comisiones de fomento con sus escasos recursos humanos y económicos, resulta evidente, en primer lugar, la discriminación de situaciones.

Los asentamientos de población existentes, constituidos como municipios o comisiones de fomento, no podrán de hecho atender áreas prácticamente desiertas, de difícil acceso o de características tales que su desarrollo se vincula más directamente a intereses provinciales (o nacionales) que a los de municipios relativamente más próximos.

La departamentalización sólo encubriría estos problemas, y aún podría agravarlos en tanto la asignación de calidad de municipio cabecera y delegaciones administrativas, va en desmedro de la disponibilidad de recursos y de la eficiente prestación de servicios, sin perjuicio de los conflictos políticos que el sistema conlleva. En este punto se debe recordar además, que uno de los ejes más importantes del municipalismo es la inmediatez, en el sentido de que cada agrupamiento de población, debe tener su propio gobierno. Ello dentro de un límite razonable que nos conduzca a una desintegración del territorio en unidades ineficientes o inadecuadas. La administración de la cosa pública por los mismos interesados es por cierto la manera de hacer posible la participación ciudadana, que comienza por el manejo de las cuestiones vecinales comunes y se extiende en competencia y territorio a problemas generales de desarrollo económico-social y administración del estado.

En el caso de Neuquén, la Constitución menciona a los departamentos, pero sin vincularlos con el régimen municipal. Así en su artículo 5º establece "que se mantiene la actual división política de la Provincia, la que podrá ser modificada por ley, no pudiéndose cambiar sus denominaciones departamentales".

Dentro de las atribuciones del Poder Legislativo, el artículo 101, dispone que corresponde al mismo "establecer la división civil o territorial para la mejor administración de la Provincia, requiriéndose dos tercios de la totalidad de sus miembros para la división departamental".

Esta división departamental tiene su origen en la época en que Neuquén era Territorio Nacional. En sus comienzos existían sólo 5 departamentos, número que aumentó hasta 16 hasta el momento de la Provincialización. Cuál era hasta entonces el objetivo de estas divisiones?: "la mejor administración del territorio" mediante la designación en cada uno de ellos de un Comisario, un Juez de Paz y un encargado del Registro Civil (función que muchas veces cubría el mismo Juez de Paz) y cuyo asiento era la localidad cabecera. A esto debe agregarse su consideración en los Censos Nacionales y Provinciales y en cuestiones electorales (ver antecedentes aportados por el Doctor Mestre- Dirección de Municipalidades). Así planteado, los departamentos constituyeron avanzadas en la integración del territorio al país y la forma primera de organización para su administración.

Los constituyentes del 57 en manera alguna los consideraron como una forma o sistema municipal, el que se trata en capítulo separado partiendo del concepto de que cada centro de población de más de 500 habitantes podrá constituir un Municipio.

Actualmente se mantienen los 16 departamentos con las mismas denominaciones y límites de más de 40 años. Sin embargo no siempre esas divisiones se ajustan a "la mejor administración de la Provincia".

En algunos casos porque los distritos considerados para la descentralización o desconcentración de funciones provinciales (salud-sanidad-producción, etc.) no siempre coinciden con ellos. Con relación a los municipios, si bien los primitivos ejidos no trasponían límites departamentales, la evolución natural de los asentamientos, más allá de divisiones formales, han avanzado parcialmente sobre la superficie contigua de otro departamento. Esta situación lleva a la duda (en particular duda de las autoridades del municipio que es cabecera del departamento sobre el que se ampliaría la jurisdicción del municipio originario) acerca de las posibilidades de ampliación del ejido al área efectivamente integrante del núcleo municipal por su

localización, relaciones funcionales y características del área. Un ejemplo de ello es San Martín de los Andes y la necesidad de la ampliación de su jurisdicción municipal.

Nuestra opinión es que el ejido municipal debe fijarse de acuerdo con los parámetros ya mencionados de rol, función, sustento natural, prestación de servicios, recursos, etc. prescindiendo de la división departamental que hace a la administración de la Provincia, pero no condicione o no debe condicionar los límites municipales. Antes bien, la fijación del ejido municipal debe crear la necesidad de modificar del departamento.

1.2. Propuesta de normas legales y reglamentarias para la modificación o complementación de la ley nº53 de municipios, sobre competencia provincial o municipal en ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

1.2.1. Modificación de normas vigentes

Artículo 6 -Decreto 1759/94.

"Las Comisiones de Fomento Rurales tendrán por ejido los que fueron o fueren fijados por ley de la Honorable Legislatura Provincial".

Propuesta de Modificación: El Poder Ejecutivo determinará por decreto el ámbito territorial de las Comisiones de Fomento Rural, sirviendo éste como antecedente para la fijación legal del ejido, en los casos de que el centro de población se constituya en municipio, una vez alcanzadas las condiciones para su creación.

La determinación del ámbito territorial de competencia de las Comisiones de Fomento Rural, no requiere la sanción de una ley. Por el contrario, el condicionamiento establecido en el artículo 6 vigente se contrapone con el objetivo y sentido de dichas comisiones, en tanto creaciones del Poder Ejecutivo como formas de gestión de intereses locales y/o de facultades propias delegadas en esos órganos.

Las Comisiones no son municipios. Equipararlos a los efectos de aplicarles el artículo 56 de la Constitución, no es necesario ni conveniente en el sentido de cristalizar situaciones de núcleos en formación. Cuando los asentamientos llegan a los 500 habitantes y la Legislatura considera adecuado su constitución como municipios, debe hacerlo por ley y también por ley fijar su ejido.

Ley nº53 Orgánica de Municipios

Artículo 6º: "El ejido municipal tendrá una superficie uniforme de 8000 has, respetándose para los ya existentes su actual superficie".

Este artículo se funda en el art. 183 de la Constitución Provincial que establece que la Legislatura hará la primera delimitación territorial de los municipios y los sucesivos que sean necesarios.

Se considera que no es adecuado reconocer o establecer una superficie fija y uniforme para todos los municipios, sino que ella debe determinarse en cada caso en base al estudio de cada situación en particular.

Propuesta de Modificación

- El ejido municipal será determinado por ley, teniendo en cuenta los antecedentes del asentamiento, el rol del Municipio de que se trate, su actual población y su proyección, las condiciones naturales del área y actividad económica predominante, vinculación funcional con el resto del territorio y otros asentamiento de población, capacidad operativa para la prestación de los servicios y recursos económico-financieros.

- Correlacionar con el artículo 1º en cuanto a la relación población dentro de una superficie de 8000 has, refiriéndola al artículo propuesto.

Agregar asimismo el siguiente texto:

El Municipio deberá participar en la determinación de su ejido, pudiendo solicitar a la Honorable Legislatura Provincial, a través del Poder Ejecutivo, su modificación, rediseño o ampliación.

Artículo 102, Inc. 17: "La apertura, ensanche, construcción, conservación y mejoramiento de las calles, caminos, plazas, paseos públicos y las delineaciones y niveles en situaciones no comprendidas en la competencia provincial".

Propuesta: agregar en la primera parte:

Aprobar el Plan de Ordenamiento Urbano, Código de Edificación y Normas sobre uso, ocupación y subdivisión del suelo y determinación del perímetro urbano.

Artículo 103, Inc. 6: "Las zonas industriales y residenciales del municipio, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización".

Propuesta:

La zonificación del territorio municipal de acuerdo con su aptitud natural y las proyecciones de crecimiento, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización.

1.2.2. *Compatibilización con el Proyecto de Ordenamiento Territorial Provincial.*

Propuesta:

i) La provincia y los municipios podrán compabilizar el ejercicio de sus respectivas competencias, mediante el acuerdo de principios comunes en las materias interrelacionadas tales como:

- . Criterios que orienten los procesos de localización de asentamientos humanos, urbanización, desarrollos productivos y crecimiento equilibrado de las distintas áreas provinciales.
- . Normas sobre ambiente, su protección, conservación y racional aprovechamiento de recursos naturales.
- . Vinculación de planes con las redes de transporte, comunicación e infraestructura general.
- . Localización racional de la inversión pública y atenuación de aspectos negativos del impacto de grandes obras.
- . Efectos territoriales de la descentralización y desconcentración de facultades y funciones municipales.

ii) Los municipios, dispondrán la integración junto con otros municipios y/o la provincia u otros estados de áreas de programación para el desarrollo, protección, prevención de riesgos o reserva para distintas regiones o subregiones.

Nuevos asentamientos de población.

i) Se entenderá por nuevo asentamiento de población, al acondicionamiento de un área, con la finalidad de efectuar localizaciones humanas, a través de usos del suelo vinculados con la residencia y las actividades de servicios, producción, abastecimiento y comunicaciones compatibles con la misma, funcionalmente separadas de otros centros.

ii) El establecimiento de nuevos asentamientos de población debe responder a causas justificadas, fundamentadas por estudios específicos, localizarse en sitios aptos y convenientes para tal finalidad. La propuesta de creación, irá acompañada del correspondiente plan director, cuyos alcances y contenidos serán definidos en cada caso por el Organismo Provincial competente en Desarrollo Urbano.

iii) Los asentamientos espontáneos quedarán sujetos a la evaluación del organismo provincial competente en Desarrollo Urbano, para su reconocimiento como nuevo asentamiento de población. Este reconocimiento compromete la realización de los servicios públicos esenciales.

iv) La localización de los asentamientos temporarios de población, motivados por la construcción de grandes obras o explotación de recursos naturales, será aprobada en cada caso por el Poder Ejecutivo Provincial, considerando los intereses locales y los específicos del emprendimiento, en base al informe técnico que realice la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

1.2.4. Participación comunitaria.

i) Los planos urbanos municipales serán sometidos antes de su aprobación a un período de difusión pública para que los habitantes puedan conocerlos y observarlos. Las opiniones vecinales serán considerados dentro del procedimiento de aprobación del plan.

ii) Cuando se presenten casos debidamente fundados por los que corresponda eximir, por el medio correspondiente, de la aplicación de normas de uso, ocupación o subdivisión del suelo establecidos en planos municipales aprobados, se requerirá la conformidad de los vecinos afectados que se expresará a las organizaciones establecidas y en forma directa a los vecinos.

1.2.5. Reserva inmobiliaria municipal.

i) Estarán constituidas por tierras fiscales municipales no ocupadas legalmente o afectadas a programas específicos y los que se adquirieran a cualquier título, con el fin de disponer de los inmuebles necesarios para el desarrollo, de centros de servicios, actividades productivas y localización de equipamiento e infraestructura.

1.3. Modelos de convenios interjurisdiccionales e intermunicipales para la implementación de relaciones sectoriales, cooperación, prestación de servicios y coordinación de jurisdicciones (Nación-Provincia-Municipios).

1. *Convenio Provincia-Municipalidad de San Martín de los Andes-Facultad de Arquitectura de Buenos Aires (U.B.A.).*

Entre la Provincia de Neuquén representada por el Subsecretario de Obras Públicas y denominada en adelante la "PROVINCIA", la Municipalidad de San Martín de los Andes representada por su Intendente..... y denominada en adelante la "MUNICIPALIDAD", y la Universidad de Buenos Aires representada por el Decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismoy denominada en adelante la "FACULTAD", se conviene en celebrar el Presente Convenio que tiene por finalidad la complementación de esfuerzos y aportes en un proceso participativo de planificación-acción, destinado a la preservación ambiental, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano del área de San Martín de los Andes. Las cláusulas que rigen este convenio son las siguientes:

PRIMERA: La FACULTAD tendrá en cuenta y procurará atender los requerimientos que le formule la PROVINCIA y la MUNICIPALIDAD, con la finalidad de desarrollar estudios e investigaciones, así como organizar cursos y seminarios, referentes al objetivo del Convenio.

SEGUNDA: La PROVINCIA y la MUNICIPALIDAD formularán sus requerimiento a la FACULTAD asignando las prioridades que estime pertinentes en función de los problemas más relevantes que presenten los aspectos señalados.

TERCERA: La FACULTAD concertará con la PROVINCIA y la MUNICIPALIDAD DE SAN MARTIN DE LOS ANDES antes del día 20 de abril de cada año, el Programa ANUAL de Actividades, acompañado de su correspondiente presupuesto, lo cual deberá ser aprobado por las partes.

CUARTA: La FACULTAD hará conocer a la MUNICIPALIDAD y PROVINCIA, a través de informes de avance, cada seis meses, el desarrollo de las actividades pactadas.

QUINTO: Los resultados parciales o definitivos que se logren de las actividades desarrolladas, podrán ser publicados o dados a conocer por cualquier medio, por la PROVINCIA, la MUNICIPALIDAD o la FACULTAD, con la sola condición de hacer constar que han sido elaborados en el contexto del presente Convenio, con mención de las instituciones intervinientes.

SEXTA: Las acciones a que den lugar éste Convenio serán instrumentadas en programas que especifiquen los objetivos particulares, las formas de operación y las responsabilidades de las partes. Se concretarán mediante rubricados por los funcionarios aquí firmantes o por los que oportunamente designen las partes. En dichas acciones podrán intervenir instituciones ajenas a las firmantes del presente Convenio.

SEPTIMA: En las acciones que se implementen en el marco del presente Convenio, se dará prioridad a la participación de profesionales y personal provincial y municipal, así como de entidades intermedias locales, en procura de su capacitación y perfeccionamiento.

OCTAVA: Para la financiación de las acciones que resulten del presente Convenio, la PROVINCIA y la MUNICIPALIDAD podrán recurrir a la asistencia de organismos nacionales e internacionales.

NOVENA: El presente Convenio no tiene duración determinada. En caso de que una de las partes resuelva denunciarlo, deberá notificarlo a las restantes con una antelación mínima 4 años (cuatro) meses, y con el compromiso de mantener en vigencia el Convenio hasta la finalización de las actividades previstas para el período en curso que cuenten con recursos económicos asignados.

Conformes las partes y previa lectura y ratificación, se firman (3) tres ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto, en la ciudad de a los(7) siete días de mes de Mayo de mil novecientos noventa y dos.

Este Convenio se firma ad-referendum de su ratificación por el Consejo Directivo de la F.A.D.U. y el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires.

2. *Convenio Provincia-Municipio para colaboración en estudio y elaboración Plan de Ordenamiento Urbano Territorial.*

ACTA ACUERDO

Entre el Estado Provincial de Neuquén, representado en este acto por el Sr. Subsecretario de Estado de Obras y Servicios Públicos,....., por una parte y por la otra, la Municipalidad de Loncopué representada en este acto por el Sr. Intendente Municipal, convienen en celebrar el presente Acta Acuerdo, que se regirá por las siguientes cláusulas:- - - - -

1) Defínese el objeto del presente Acta Acuerdo como el estudio y formulación de una Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial para Loncopué, coordinando estrategias interjurisdiccionales e intersectoriales, para la solución de los aspectos espaciales, demográficos y productivos del Municipio.- - - - -

2) A tal efecto intégrase una Comisión con el objeto de elaborar el Plan citado en el Artículo 1º, que estará compuesta por los siguientes Organismos:- - - - -

a) Por la Provincia del Neuquén: La Subsecretaría de Estado, Obras y Servicios Públicos, quien designará un técnico de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como responsable del desarrollo del Plan dentro de sus competencias.- - - - -

b) Por la Municipalidad de Loncopué: Dependencias técnicas del Departamento Ejecutivo y representantes del Honorable Concejo Deliberante. El Municipio designará un técnico responsable para el desarrollo del Plan dentro de sus competencias.- - - - -

Podrán intervenir además, con la anuencia de las partes celebrantes, otros Organismos Públicos cuyas actividades u objetivos se relacionen con los aspectos tratados en el Plan, como así la comunidad de Loncopué, a través de sus Organizaciones intermedias.- - - - -

3) La Subsecretaría de Estado, Obras y Servicios Públicos, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, elaborará una propuesta metodológica,

coordinará las acciones con los organismos provinciales, con competencia en aspectos vinculados al Plan, brindará el asesoramiento técnico y capacitación necesarios para la elaboración conjunta y posterior implementación y seguimiento del Plan, por parte del Municipio, realizará los relevamientos planialtimétricos necesarios para la definición de los aspectos físicos del Plan, los relevamientos referidos al diagnóstico y propuesta (equipamiento, red vial, infraestructura, estado de dominio, ocupación, etc.), la documentación de textos y gráficos correspondientes y toda otra actividad que surja como necesaria a los efectos del presente Acta Acuerdo. - - - - -

4) La Municipalidad suministrará de base, requerida para la elaboración del estudio y se hará cargo del pago de viáticos (alojamiento y comida) y costos del traslado de los agentes de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que acudieran a realizar tareas requeridas a los fines del estudio. - - - - -

5) El Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial, cuyo plazo de ejecución se estipula en 18 meses corridos, a partir de la firma del presente Acta Acuerdo, susceptibles de ser modificados con acuerdo de ambas partes, comprenderá el análisis y diagnóstico de situación en el Ejido Municipal, propuesta de Ordenamiento Urbano-Territorial, Lineamientos de Desarrollo, con propuestas alternativas, Código Urbano-Rural e Instrumentación Operativa. -

6) Todos aquellos proyectos que impliquen subdivisiones y parcelamientos de la tierra, y cambios en el uso y destino de la misma, dentro del Ejido Municipal de Loncopué, serán estudiados conjuntamente por las partes del presente Acta Acuerdo, hasta tanto tenga vigencia, por Ordenanza Municipal, el Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial, objeto del presente Acta. - - -

7) Dando lectura y ratificación y conforme las partes, se firman 3 (tres) ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto, en la ciudad de Neuquén a los.....días del mes de de mil novecientos noventa y

3. Convenio sobre Normas Provinciales fuera de Ejido

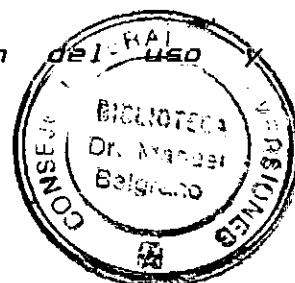
FUNDAMENTOS

1) Antecedentes de la colaboración entre Provincia-Municipio y la Universidad Nacional de Buenos Aires, en el estudio y propuesta para la elaboración del PLAN DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL de San Martín de los Andes.

2) Situación existente en el área de jurisdicción provincial contigua al ejido de San Martín de los Andes.

3) Conveniencia de compatibilizar y/o complementar las normas sobre uso, ocupación y subdivisión del suelo, en ambas áreas con el fin de prevenir la distorsión del PLAN DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL por falta de normas específicas en la zona de jurisdicción provincial.

4) Facultades provinciales para la regulación del uso y ocupación del suelo fuera de ejido.



CONVENIO

Entre la Provincia del Neuquén, representada en este acto por el Sr. Subsecretario de Estado, Obras y Servicios Públicos,, por una parte, y por la otra la Municipalidad de San Martín de los Andes, representada por la Sra. Intendente Municipal, acuerdan celebrar el presente convenio que se regirá por las siguientes cláusulas:

CLAUSULA 1: El Municipio acuerda extender el estudio para la ampliación del Plan de Ordenamiento Ambiental, al área provincial contigua al ejido municipal, determinada en el anexo I.

CLAUSULA 2: Dicho estudio, compatibilizado con la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, servirá

de base para definir los parametros a establecer por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos para la autorización de subdivisiones, ocupación y uso del suelo y en general dictar todas las medidas preventivas requeridas para evitar la distorsión del PLAN DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL y futuros efectos negativos.

CLAUSULA 3: El Municipio deberá informar a la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano cualquier modificación en las situaciones de hecho que se produzcan en el área.

Áreas contiguas a los municipios o de influencia y relaciones recíprocas.

La determinación del ejido municipal no implica la creación de ámbitos cerrados desvinculados de un contexto mayor, sino que la delimitación se refiere al radio de acción con relación a la prestación de servicios, poder de policía y fundamentalmente ámbito espacial de validez de sus normas. No hay murallas que separen el núcleo municipal del entorno. La ciudad, pueblo o villa, sus áreas complementarias y de expansión se forman por las actividades y elementos de un contexto mayor, el que a su vez se estructura y se modifica en razón de su propia naturaleza y por la influencia de la red de asentamientos de población. Por lo tanto, con relación a la forma de ocupación, subdivisión y uso del suelo, aspecto fundamental del ordenamiento y planificación municipal, la limitación del alcance espacial de las normas que lo regulan, limita también los objetivos que se persiguen.

Así por ejemplo cuando un municipio a través de ordenanzas o dentro de un Plan Urbano establece los requisitos, y medidas mínimas de subdivisión o los condicionantes de zonificación de determinados espacios, es posible y frecuente la burla a dichas normas en asentamientos, usos o fraccionamientos fuera de ejido pero dentro de su área de influencia, que distorsionan la zona y crean las condiciones para originar futuros problemas de deterioro ambiental, necesidades de prestación de servicios e infraestructura, transporte, etc.

Estas situaciones inciden en el municipio que no siempre desde su ámbito podrá solucionarlos.

Como ejemplos podemos mencionar el caso del loteo (no totalmente materializado y de medidas inadecuadas por falta de normas) localizado frente al lago Huechulafquen y que comprende un área mucho mayor que la planta urbana del ejido de Junín de los Andes del que es aledaño. (Ver plano)

Q la situación del loteo contiguo al ejido de San Martín de los Andes, para el que la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano ha propuesto efectuar mediante convenio con el Municipio, la compatibilización de las normas de uso del suelo provinciales (fuera de ejido) con los del Plan (en estudio) de Ordenamiento Ambiental de la mencionada Municipalidad.

Las soluciones, como puede observarse pueden ser distintas, pero cabe destacar que es a todos más necesario prevenir este tipo de situación antes de que se produzcan, bien sea mediante la compatibilización de las normas para áreas fuera de ejido, contiguas a los distintos municipios o por medidas de no innovar que aseguren el cumplimiento del ordenamiento espacial dentro de las distintas áreas de influencia, no necesariamente a incluir dentro de ejido.

**2. HABILITACION DE USO, SUBDIVISION Y OCUPACION DEL SUELO,
LIMITACIONES Y RESTRICCIONES AL DOMINIO.**

2.1. Bases para la reglamentación de usos del suelo fuera de ejidos municipales. Requisitos para la admisión de cambios de uso, procedimiento y organismos competentes.

Posibilidades de implementación de certificados de habilitación de usos.

2.2. Bases de reglamentación para la autorización y control del fraccionamiento, subdivisión y ocupación del suelo.

**Distintas situaciones (áreas productivas, ganaderas, forestales, agrícolas, mineras, turísticas y de servicios).
Condicionantes mínimos (superficie, infraestructura, accesos, etc.)**

2.3. Establecimiento y reglamentación de limitaciones al dominio basadas en el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial: servidumbres de paso, espacios libres, cesiones y reservas control de torrentes.

- Anexo documentación.

II INFORME PARCIAL

2. Uso, subdivisión y ocupación del suelo.

2.1. Bases para la reglamentación de usos del suelo fuera de ejidos municipales. Requisitos para la admisión de cambios de uso, procedimiento y organismos competentes.

2.1.0. Consideraciones previas.

El territorio de la Provincia constituye una unidad de espacios interrelacionados y el ámbito de aplicación de las normas jurídicas provinciales.

De acuerdo con la distribución constitucional de facultades, hay normas nacionales vinculadas al suelo o al territorio, aplicables a la totalidad del territorio del país (ej. Código Civil -art. 2326 indivisibilidad de los inmuebles cuando no constituyan una unidad económica; leyes de vialidad; habilitación de pasos internacionales; normas CIRSOC, etc.) o a partes del mismo (ej. zonas de seguridad, áreas de frontera); normas provinciales aplicables a la totalidad de su territorio (ej. leyes de catastro, aguas, protección del ambiente, bosques, tierras fiscales, colonización, conservación del suelo, o habilitación de nuevos emprendimientos, usos turísticos o fuera de ejidos municipales, etc.) y normas municipales de alcance local, en aquellas materias en que tienen atribuciones exclusivas o concurrentes con la Provincia (Códigos urbanos, ambientales, de edificación, ordenanzas de zonificación, etc.) de acuerdo con lo establecido en la Constitución de Neuquén y la ley de municipios nº53.

Esta trama de distintas jurisdicciones que implica el régimen federal, se corresponde con ámbitos espaciales de validez de las normas, según niveles, pero debe establecer al mismo tiempo, para que exista un verdadero equilibrio del sistema, una efectiva compatilización de normas e intereses.

En tal sentido es evidente que la política legislativa provincial en esta materia, debe asegurar la vigencia de un sistema integral de normas sobre ordenamiento que asegure además, las relaciones intermunicipales dentro del conjunto, la participación de los actores públicos y privados y la coordinación intersectorial, fortaleciendo los planes municipales urbanísticos o de ordenamiento ambiental, mediante una asignación clara de competencias y la sanción de instrumentos jurídicos que faciliten el cumplimiento de los mismos y la coordinación de las actuaciones estatales.

Ello exige además la vigencia de normas (leyes, reglamentos, resoluciones) provinciales que dentro de su competencia regulen el uso, división y ocupación del suelo, objeto del presente informe.

En él reseñaremos en particular las disposiciones existentes, referidos en particular a los problemas más frecuentes o de mayor importancia actual.

Desarrollaremos además las bases de discusión de posibles reglamentaciones del proyecto de ley de ordenamiento territorial elaborado por la Dirección, como así también aquellos que puedan proponerse dentro del margen que dan las leyes actualmente vigentes, hasta tanto se sancione el mencionado proyecto.

Hemos separado el tratamiento de los usos del suelo fuera de ejidos municipales, por razones estrictamente de competencia provincial o municipal, lo que no implica una fragmentación conceptual del espacio y mucho menos una separación equivalente a rural (fuera de ejido) urbano (municipal) ya que consideramos que no todo el espacio municipal es urbano en sentido estricto, sino que puede comprender zonas productivas, de reserva natural o no urbanizable.

"No debe hablarse de un espacio rural, sino de espacios rurales que se interpenetran paulatinamente con los espacios urbanos, sin solución a continuidad" Jung Jacques, La Ordenación del Espacio Rural. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid pág. 7.-

2.1.1. Normas sobre uso del suelo.

La mayoría de los países del mundo moderno (1) cuentan con normas legales sobre utilización del suelo y planeamiento urbano-rural. El concepto incluye no solamente el control y ordenación del desarrollo del suelo (amenagement del territorio-land management, en un sentido más amplio que el de urbanización), la construcción de edificaciones o las modificaciones en el uso de determinados emplazamientos y solares, así como los controles ejercidos sobre la división de parcelas, sino los aspectos positivos del planeamiento: creación de nuevas ciudades, áreas protegidas y de reserva, comunicación y automotor, etc.

Hasta una época relativamente reciente, los controles sobre el uso del suelo se reducían a reglamentación de la edificación en tanto que hoy en día casi todos los países como por ejemplo, los analizados en la recopilación de Garner citada, tienen controles detallados cuando menos sobre los siguiente tipos de actuación:

- a) Creación o ampliación de edificaciones de diverso tipo, modificaciones en el uso de los edificios existentes y del suelo no urbanizado.
- b) Demolición o alteración de edificaciones de valor histórico.
- c) Exhibición indiscriminada de anuncios.
- d) Creación de zonas industriales nuevas.
- e) Protección de áreas de especial belleza.
- f) División, segregación y concentración física de solares y parcelas.

En Alemania los controles sobre la urbanización en sentido amplio, incluyen todas las actividades de edificación, construcción, ingeniería, movimientos de tierra y alteración de la utilización o aprovechamiento del suelo. Las prescripciones formales de la edificación comprenden la zonificación y el planeamiento a nivel local, cuyo exacto cumplimiento es objeto de control mediante la correspondiente licencia o autorización.

(1) Garner LL.D. *Derecho de la Planificación Territorial en la Europa Occidental*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1976.-

Como dato llamativo mencionemos que los vecinos quedan implicados en el procedimiento que se sigue para la expedición de las licencias de edificación: los documentos que constituyen el proyecto técnico que debe acompañar a la solicitud de la licencia han de venir firmados por los dueños de todos los solares adyacentes al que se pretende edificar. La negativa de uno de los colindantes a firmarlos no impide necesariamente que la autoridad competente expida la licencia. Su oposición prosperará cuando la autoridad administrativa haya dejado de tener en cuenta cualquier norma dictada para proteger los intereses de los propietarios vecinos, como puede ser, por ejemplo, los que imponen la obligación de respetar una distancia mínima con respecto a los linderos del terreno a edificar. (1)

En Bélgica, la Ley de Planeamiento Urbano y Rural, contempla la utilización del suelo, partiendo de que todos los planes (generales, regionales y particulares) producen efectos vinculantes y tienen eficacia legal una vez aprobados por Real Decreto. Además establece la obligación de obtener licencia de edificación antes de proceder a la construcción de obras, así como la necesidad de obtención del permiso de parcelación antes de iniciar cualquier operación de este tipo.

En Inglaterra se parte del concepto de que el planeamiento ha de consistir en algo más que la simple elaboración de los mismos: su ejecución implica una efectiva realización del "desarrollo" del suelo, ejecutado por empresas privadas o por organismos estatales.

"Por desarrollo se entiende la realización de operaciones de edificación, ingeniería, minería u otras, ejecutadas en o sobre el suelo, por encima o por debajo de su superficie, así como la puesta en práctica de cualquier tipo de modificación sustancial en el uso o destino de cualesquiera edificaciones u otros bienes inmuebles". (2)

(1)Op. cit. pág.43.-

(2)Town and Colintry Planning Act.1971 - Sección 22.-

Evitar o prevenir un "desarrollo" inadecuado es entonces un punto central del sistema, que se rige conforme al principio básico de que no se puede realizar en la práctica ningún "desarrollo" sin obtener previamente de la autoridad local de planeamiento el oportuno permiso.

Todo permiso se expide sometido a la condición de que la operación que se autoriza debe iniciarse dentro de un período de cinco años (o el que se determine expresamente) a contar de la fecha de su otorgamiento.

Si la operación no se termina dentro de un plazo razonable, la autoridad de planeamiento puede dirigir al promotor un mandamiento ejecutivo en que se le requiera concluir la obra o actividad en un plazo determinado. Si tal mandamiento no se cumpliera en sus propios términos puede llegarse a la invalidación del permiso concedido, de forma que jurídicamente la operación de "desarrollo" en curso de ejecución se considere realizada en contravención del control urbanístico establecido, con los consiguientes efectos.

En Francia el control del cumplimiento del planeamiento urbano y rural es preventivo en tanto se requiere un permiso de edificación o licencia de obras por medio de los cuales la autoridad establece que los proyectos de construcción y edificación no son contrarios a ninguna prescripción urbanística y un control a posteriori a través de la aplicación de sanciones a toda infracción cometida. Además, las autoridades no se limitan a la aplicación coactiva de las reglamentaciones, puesto que pueden realizar por sí mismas aquellas operaciones prescriptas en los planes, en forma directa o por medio de "órganos de intervención" constituidos por distintas formas de organizaciones públicas y privadas (1).

(1) Lema Surier, Jeanne La Planificación Urbana y Rural en Francia.

Esta mención necesariamente parcial de legislación de otros países, se hace al solo efecto de recordar la generalidad de la regulación del uso del suelo y mostrar, como en los países más liberales el ejercicio del derecho de propiedad, particularmente sobre inmuebles, está rigurosamente condicionado en su uso, primeramente por normas urbanísticas y más tarde por los derivados del planeamiento general del suelo (Ordenamiento territorial).

En nuestro régimen legal, el Código Civil en su art. 2513, dispone que es inherente a la propiedad, el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular, lo que restringe el carácter absoluto que la misma tenía antes de la reforma de 1968.

Sin embargo la legislación positiva solo ha reglamentado algunas situaciones como las referidas a aquellos usos del suelo que pueden provocar la erosión, degradación o agotamiento de suelos productivos, la exigencia de planes dasocráticos en los bosques productivos o contaminación ambiental.

Donde es más completa la regulación de las distintas formas de uso de los inmuebles, es dentro del derecho urbanístico, en el ámbito municipal.

Los planes urbanos, a partir de la zonificación del municipio, establecen los condicionamientos de los distintos usos, en cuanto a su localización e intensidad, como así también fijando los límites mínimos de subdivisión y fraccionamiento y las restricciones y límites al dominio derivados de estas normas.

2.1.3. Normas vigentes en la Provincia de Neuquén

La Provincia de Neuquén tiene normas específicas sobre las siguientes situaciones:

.Usos Turísticos: Es obligatoria, de acuerdo con el Decreto nº2308/79, la presentación de proyectos de alojamiento turístico para su visado y precategorización.

La Disposición 036 de 1994 de la Subsecretaría de Turismo reglamenta los requisitos de la presentación, disponiendo que toda persona física o razón social propietaria del proyecto deberá presentar una memoria descriptiva del proyecto, fichas técnicas según las especificaciones de los formularios, cantidad de empleos a generar y en los casos de localización fuera de ejido, planos conforme a los requisitos establecidos por la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y a la Reglamentación de alojamientos turísticos, Decreto Provincial nº2308/79 y Reglamentación de Componentes Turísticos Provinciales nº329/74. La Subsecretaría de Turismo, una vez constatado el cumplimiento de los requisitos establecidos, efectuará el visado y clasificación del proyecto.

.Emprendimientos ubicados fuera de ejidos municipales: La presentación de planos para su registro, tiene tres instancias: Visación previa, visación por el Consejo Profesional (Ley 708) o por el Colegio de Arquitectos (Ley 1670) y Registro definitivo de la documentación. La información y requisitos de la presentación se detallan en los anexos que se acompañan a este informe.

.Licencias comerciales fuera de jurisdicción municipal: De acuerdo con la Resolución nº50/94 del Ministerio de la Producción y Turismo (Subsecretaría de Industria, Comercio y Promoción Industrial) es obligatoria la presentación de certificado final de obra otorgado por la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en forma previa al otorgamiento de las licencias comerciales en locales fijos, salvo para aquellos que por la envergadura del emprendimiento no se justifique, excepción que se realizará mediante disposición fundada de la Dirección de Comercio Interior.

Los emprendimientos destinados a alojamiento turístico deberán presentar la correspondiente inscripción (Disposición 036/94 antes mencionada) como condición previa para el otorgamiento de la licencia comercial.

2.1.4. Certificados de habilitación de usos

Finalmente, con referencia a la última parte del punto en desarrollo, no hay obstáculos jurídicos para el establecimiento en forma general, de certificados de uso o certificados de habilitación, con relación a la totalidad de los usos, en la forma en que actualmente se aplican las normas para autorización de usos turísticos o nuevos emprendimientos. Pero entendemos que su generalización tendría que responder a un plan de Ordenamiento Territorial o a Planes Sectoriales o Regionales, o a las correspondientes normas del área de gestión en los que estén comprendidos. (1)

Es por esto que consideramos que hasta tanto no se cuente con la base técnica necesaria, solo puede implementarse el control de uso o de cambio de uso para determinada escala, como en los casos en que se requiere el estudio de impacto ambiental o en las situaciones que por sus efectos, resulta de interés general su autorización y control, tales como el cambio de uso de productivo a urbano o usos extractivos.

(1) "El planeamiento deberá adelantarse y controlar el complejo campo de tensiones de ocupación del espacio rural, a partir de sus opciones de transformación. Cuestión previa es el "esfuerzo teórico, metodológico" que incida sobre el gran vacío de un conocimiento específico de la base espacial y territorial sobre la que se desarrolla la problemática de la ocupación rural; si la urbanística ha desarrollado una cultura específica de los procesos urbanos de sus estructuras y formas y de las lógicas de formación y cambio, así como en definitiva de su capacidad como soporte de nuevas situaciones de construcción física y de uso, parece que un esfuerzo análogo esté pendiente para construir una intervención rigurosa sobre el territorio, hasta hoy hecha más de intuiciones puntuales y de una preservación genérica por la presentación" de la Torre Monmay, J. Urbanismo y Suelo Rústico. -CEUMT Barcelona -1985-.

En el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se establece (Art. 21) que el aprovechamiento de los suelos en todo el territorio provincial, deberá efectuarse de los límites de sus características naturales, a tales fines los organismos competentes condicionaron los usos, actividades o prácticas temporarias o permanentes que provoquen procesos de erosión, agotamiento o degradación. Asimismo se tiende a la protección y promoción de los usos productivos: en el artículo 20, se establece que en las áreas periurbanas se estimularán los usos agropecuarios, forestales y demás usos productivos, que no ocasionen contaminación del aire, agua, suelo, subsuelo o paisaje y en el artículo 21 infine, dice que se limitarán las actividades extractivas e industriales y la ocupación edilicia, cuando implique riesgo para el mantenimiento del uso agrícola-ganadero o forestal.

Los espacios fuera de ejidos, ofrecen una amplia diversidad de usos, por lo que resulta necesario el examen de las posibilidades de desarrollo en medios rurales, de actividades tales como: industria, artesanías, servicios, turismo, ocio de los habitantes de las ciudades, residencia de la población vinculada al cultivo o explotación de recursos naturales, recordando además, hasta que punto se encuentran relacionadas estas actividades con el proceso de urbanización. Consideramos, afirma Jacques Jung en la obra ya citada, pasado el tiempo de "oponer la ciudad al campo, como se hace al admitir el principio de los planes específicos de ordenación rural; se trata hoy más bien de favorecer sus relaciones de interdependencia por medio de planes de ordenación global, sobre la base de una sólida armazón urbana".

Asimismo, no debemos estimar que las áreas rurales son equivalentes a áreas de producción, sino que existen dentro de lo rural áreas mineras, no utilizables, de reserva, etc.

Estudiados los centros de población institucionalizados (municipios y comisiones de fomento) y su relación con el resto del territorio, podría declararse a éste último como zona no urbanizable, salvo los casos en los que la proyección de su crecimiento se encuadre dentro de las condiciones o necesidades del ordenamiento territorial, previstas para urbanizaciones o creación de nuevos asentamientos.

En principio, la calificación de no urbanizable puede ser conveniente para las áreas aledañas o colindantes con los municipios, como forma de coadyuvar al cumplimiento de los planes urbanos o ambientales de los municipios, o para áreas de preservación o reserva natural.

No obstante, la diversidad de uso posibles en las áreas fuera de ejido, determinan necesidades de edificación para equipamiento y prestación de servicios, residencia, actividades complementarias, construcciones sanitarias y escolares, etc. que no necesariamente proliferan, ni forman un tejido urbano.

Por eso resulta conveniente distinguir en forma clara, la diferencia entre no urbanizable, y no edificable. La ley española de uso del suelo distingue suelo urbanizable y no urbanizable, pero no aboga, al decir de Ribas Piera (1) por la "urbanidad del suelo no urbano" (limitación para que no se formen "núcleos de población") pero tampoco niega la edificabilidad sin génesis que desde siempre ha necesitado el suelo rústico. Suelo no urbanizable no significa, ni mucho menos, suelo no edificable, sino tan solo suelo sustraído de aquel proceso de urbanización que le conduciría a transformarse en un centro o asentamiento densificado de población.

(1) Si se parte de admitir que la función específica en los suelos no urbanizables preponderantemente es la producción agraria o forestal "la edificación reduce, proporcionalmente a su extensión, tales edificios, incluso los espacios intersticiales quedan anulados para la agricultura o la silvicultura pues no solo se requieren parcelas de cierta extensión, sino que la densidad de tráfico humano generado por la edificación excesiva deteriora las condiciones en las que una explotación agraria puede ser tal" Ribas Piera CMUNT-Barcelona.

La declaración de áreas no urbanizables no significará la imposibilidad de realizar construcciones, pero si de condicionar tanto su localización, como los elementos que puedan afectar la producción, los recursos naturales o el paisaje.(1)

En la lista de depredadores de las zonas no urbanizables (o fuera de ejido) se puede mencionar los equipamientos y servicios que en el campo buscan su implantación y arraigo, ya sea porque su función está intrínsecamente vinculada al territorio (grandes obras hidroeléctricas, plantas de procesamiento de minerales e hidrocarburos, autopistas) o porque fueron rechazados por el Municipio que los considera como usos incompatibles (depuradoras, plantas de envasado de gas, polvorines militares, etc.)

Resumiendo, consideramos adecuadas, desde el punto de vista jurídico, las normas de control del uso del suelo vigentes, lo que no obsta que se agreguen a ellos las que regulen aquellos usos susceptibles de provocar impactos ambientales de cierta magnitud y los que originen urbanizaciones (o afecten áreas productivas o paisajísticas) según se desarrolla en el punto siguiente.

(1) "Problemas urbanos en el campo y su tratamiento desde el Plan General" -CMUNT -Barcelona. Revista minero dedicado a Urganismo y Suelo Rústico -pág. 18 y siguientes.

2.2. Fraccionamiento, subdivisión y ocupación del suelo.

2.2.1. Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano).

El proyecto de ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo define dos formas de división del suelo: fraccionamiento y subdivisión, según se requiera o no el trazado de las vías públicas. (art. 27).

Todo fraccionamiento fuera de ejidos municipales deberá realizarse en base planos, los que serán visados por la Dirección de Tierras y Colonización, la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y aprobados por la Dirección de Catastro.

Para la aprobación de proyectos de subdivisión o fraccionamiento (como también para la unificación o reparcelamiento) se tendrá en cuenta:

- a) El carácter adquirido del área, o permitido por planes aprobados.**
- b) El gradiente planialtimétrico y la aptitud físico natural del suelo.**
- c) Los cursos de aguas superficiales y la situación de napas.**
- d) La racionalidad de los costos e inversiones en infraestructura que requiera su habilitación para los usos previstos.**
- e) La accesibilidad directa a cada inmueble con condiciones de transitabilidad permanente.**
- f) Provisión de servicios básicos acorde al destino del área.**
- g) La adecuación a las condiciones e infraestructura existente especialmente en los parcelamientos de tipo urbano.**
- h) La concreción de todo otro requerimiento específico que establezca la reglamentación.**

El diseño de fraccionamiento y trazados viales, deberán asegurar condiciones planialtimétricas, parcelarias y viales que faciliten un correcto escurrimiento de las aguas pluvio-aluvionales y la permanencia de la forestación y el tapiz vegetal existente.

La reglamentación podrá establecer los parámetros mínimos de cada uno de los elementos a tener en cuenta, siendo conveniente su regulación según áreas de programación, en las que básicamente se definan los usos con relación a las condiciones naturales y de planificación específicos de la zona.

A partir del concepto que el uso del suelo determina las distintas formas de fraccionamiento, el proyecto dispone que en los casos de tierras con usos productivos su división no podrá dar lugar a parcelas menores a la unidad económica. Por ello en su art. 29 dice:

"Las parcelas resultantes de fraccionamiento, subdivisión y reparcelamiento destinadas a usos productivos, no podrán ser inferiores a las superficies mínimas que el organismo provincial competente en agricultura y ganadería establezca como unidad económica. Las divisiones del suelo en virtud de partición hereditaria quedarán sujetas a las mismas exigencias".

Por otra parte separa los usos de tipo urbano de los rurales que incluyen todos los usos no urbanos, exigiendo las siguientes cesiones:

1. Espacios circulatorios:

- a) En fraccionamientos y subdivisiones de tipo urbano: los correspondientes a los trazados que conforman la trama general continua de tránsito vehicular y peatonal, asegurando el acceso permanente a cada unidad parcelaria.*
- b) En fraccionamiento de tipo no urbano rural: los espacios para la apertura de vías de tránsito vehicular permanente que posibiliten la accebilidad independiente a cada parcela y las necesarias para acceder a las superficies cedidas como reserva, cuando se implemente su uso público.*

2. Superficies de Reserva para los siguientes usos:

- a) *En fraccionamientos de tipo urbano:*
 - Espacios verdes.
 - Localización de equipamientos comunitarios.
- b) *En fraccionamientos de tipo no urbano, en los casos que corresponda:*
 - Superficies para forestación o espacios necesarios para la conservación del suelo y control de torrentes.
 - Accesos a fuentes hídricas y áreas del dominio público.
 - Localización de servicios.
 - Espacios con pastaje y agua para ganado en tránsito.
- c) *Bandas para uso público en perilagos y ríos.*

Los valores de superficies mínimas y máximas de cesión que se establezcan reglamentariamente sólo podrán modificarse a través de planes aprobados de acuerdo a la presente Ley.

Para los destinos establecidos en el inciso b) y c) de este artículo, las superficies se cederán gratuitamente hasta un máximo que no supere el 10% de la superficie total del fraccionamiento. En los casos de ser necesarias cesiones mayores, se indemnizarán o expropiarán las superficies excedentes.

2.2.1. Normas Provinciales referidas a fraccionamiento y subdivisión

La Ley 684 (Modificada por la Ley 797 en 1973) clasifica a los inmuebles a los efectos catastrales, teniendo en cuenta, en el caso de las plantas urbanas, su localización dentro de ciudades, villas o pueblos y todo centro de población cuyo fraccionamiento está representado por manzanas y solares en sus respectivos planos oficiales, municipales o particulares.

En cambio considera el uso actual de los inmuebles para la determinación de las plantas suburbanas, subrurales y rurales. Así determina que se consideran plantas suburbanas las formadas por predios destinados a cultivos en pequeña escala o a lugares de recreo cuya representación gráfica se distinga con la denominación quintas en los planos de fraccionamiento. Se tendrá igualmente por predios suburbanos todos aquellos destinados a los usos indicados y que por sus superficies y su ubicación colindante con los centros urbanos o con quintas puedan calificarse como tales. Se tendrán por predios subrurales los destinados a huertas, granjas, tambos, viñedos, frutales, etc. cuya representación gráfica se distinga con la denominación de quintas o chacras en los planos de fraccionamiento, siempre que no hayan sido urbanizados posteriormente. Serán calificados como subrurales los terrenos que por su uso, extensión y analogía puedan considerarse como tales. Finalmente se consideran plantas rurales las formadas por predios rústicos o terrenos de campos ocupados por estancias, invernadas y otras explotaciones agrícolas o ganaderas de cualquier naturaleza, mineras, etc..

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial es posible distinguir la clasificación de áreas, zonas o inmuebles según el carácter adquirido por el uso existente o calificado según previsiones de los distintos planes, de acuerdo con su aptitud natural o por el destino que esos planes le asignan.

El uso (o el cambio del mismo) y la localización del inmueble en distintas zonas según planificación, determinará la forma de subdivisión o fraccionamiento y los límites mínimos de su superficie.

Así los inmuebles urbanos, ubicados en jurisdicciones municipales, se subdividirán o fraccionarán de acuerdo con las normas locales.

En los rurales y subrurales, en principio, será de aplicación el artículo 2326 que dice "No podrán dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento. Las autoridades locales podrán reglamentar, en materia de inmuebles, la superficie mínima de la unidad económica".

Para verificar esta condición por disposición 070/92 se establece que es de estricta competencia, para las mensuras de tierras rurales y subrurales la intervención de la municipalidad con jurisdicción o en su defecto de los organismos provinciales: Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y de la Dirección de Tecnología Agraria.

Sin perjuicio de las observaciones que sobre el concepto de unidad económica (1) puede hacerse, debemos hacer notar la importancia del control en cuanto al exceso de subdivisión de los predios (minifundio) como así también la necesidad de verificar las consecuencias de los cambios de uso en que se fundan los fraccionamientos.

La obligación de cesión gratuita de porcentajes de terreno en los fraccionamientos, tiene su origen en la Reglamentación Nacional de Mensuras (Decreto 1026/57) en donde al tratar las exigencias mínimas para los fraccionamientos en forma de damero cuando no existan reglamentaciones urbanísticas locales luego de referirse a los frentes y superficies de los lotes, calles, orientación, amezanamiento y ochavas dispone que se deberá dejar 10% como mínimo del área del predio para destinarla a la formación de espacios verdes y como mínimo 2% de la superficie total de los lotes para reserva fiscal.

Con respecto a los fraccionamientos rurales, se proyectarán "teniendo en cuenta su aptitud para el futuro destino", procurando distribuir equitativamente los beneficios de las aguadas y determinando un ancho mínimo de 15 metros para las calles.

No se harán fraccionamientos en los que queden lotes que no tengan uno de sus límites, por lo menos, sobre calles o caminos públicos. En caso de proyectarse calles perimetrales, estas podrán tener la mitad del ancho exigido, a fin de dejar al lindero la cesión de la otra mitad.

Entendemos que en materia de fraccionamientos la Provincia debería contar con una normativa más ajustada que desarrollara 3 aspectos fundamentales:

1º) Medidas y superficies mínimas 2º) Cargas del fraccionamiento en cuanto a provisión de servicios e infraestructura distinguiendo entre simples fraccionamientos y urbanizaciones o proyectos de desarrollo de áreas 3º) Plazos para la materialización del fraccionamiento, las obras o proyectos en que se basa y o edificaciones previstas.

Este último punto se vincula además, con la necesidad de sanear las situaciones de los llamados loteos fantasmas para los cuales sería necesario implementar por ley un sistema de reparcelamiento (del tipo que prevé la ley española) que contemple las distintas cuestiones referidas al derecho de los adquirentes, sus obligaciones tanto como las del propietario originario y las formas de remodelación o reserva del área.

Como alternativas posibles se podrían dictar normas de uso del suelo para áreas contiguas a ríos y lagos (donde es más grave este problema) declarando cuales serán "urbanizables" y cuales "no urbanizables", de manera que no se consoliden situaciones de hecho en estos últimos.

Asimismo se podría establecer en estas mismas áreas, normas sobre FOS muy bajas, que impliquen la necesidad de unificar parcelas para poder edificar.

Hasta tanto podría proponerse en forma inmediata un recargo progresivo en el impuesto inmobiliario sobre los lotes no edificados o abandonados y exenciones para los que dentro de determinado plazo se ajusten a las normas que se establezcan para el desarrollo del fraccionamiento, induciendo de este modo su regularización o la disponibilidad de los lotes, sin llegar a la expropiación, único remedio jurídicamente inobjetable para estas situaciones.

2.2.3. Regimen Legal de la Propiedad Horizontal

Antes de la sanción de la ley 13512 de propiedad horizontal, el código civil (art. 2617) prohibía a los propietarios de edificios dividirlos horizontalmente entre varios dueños, ni por contrato, ni por actos de última voluntad.

La evolución de la realidad y de las necesidades derivadas principalmente de la existencia de edificios de departamentos (en su mayoría alquilados y vigentes en esa época -1948- las leyes de prórroga de contratos) la ley de propiedad horizontal toma un aspecto no contemplado hasta ese momento, contribuyendo a solucionar los problemas económicos y sociales que la norma citada del Código Civil provocaba.

Pero más allá de esta circunstancia, el régimen de propiedad horizontal, por una interpretación amplia de sus normas, abrió la posibilidad de su aplicación a numerosas situaciones no expresamente contempladas en el derecho positivo.

A partir de entonces, la creación de una nueva forma de propiedad de la parcela (indivisible) integrada por unidades funcionales independientes y partes comunes, viene a regular con ventaja, situaciones en que era necesario armonizar los intereses de propietarios individuales con el conjunto, para los que otras formas como la sociedad o el condominio (1) no eran del todo convenientes.

Dice la ley 13512, en su artículo 1º, que los distintos pisos de un edificio o distintos departamentos de un piso o departamentos de un edificio de una sola planta, que sean independientes y que tengan salida a la vía pública directamente o por un pasaje común, podrán pertenecer a propietarios distintos.

(1) Recordemos que en nuestro sistema el condominio es un derecho real de propiedad que pertenece a varias personas por una parte indivisa de una cosa mueble o inmueble. Es decir es el derecho a un porcentaje abstracto de la misma.

Cada propietario será dueño exclusivo de su piso o departamento y copropietario sobre el terreno y sobre todas las cosas de uso común del edificio, o indispensables para mantener su seguridad, tales como cimientos, muros maestros, techos, escaleras, instalaciones de servicios centrales, ascensores, etc.

Cada propietario podrá usar de los bienes comunes conforme a su destino, sin perjudicar o restringir el legítimo derecho de los demás. Puede sin necesidad de consentimiento de los demás enajenar su unidad o constituir sobre ella derechos reales.

Los derechos de cada propietario en los bienes comunes son inseparables del dominio, uso y goce de su respectivo departamento o piso.

Los propietarios tiene a su cargo, en proporción al valor de sus pisos o departamentos, las expensas de administración y reparación de las partes y bienes comunes.

Al constituirse, el consorcio de propietarios deberá acordar y redactar un reglamento de copropiedad y administración donde se provean por lo menos, la designación de un representante de los propietarios y la forma y proporción de la contribución de los propietarios en los gastos y expensas comunes.

De esta síntesis surgen los rasgos distintivos de la propiedad horizontal:

- a) Integración de partes comunes y partes individuales dentro de una parcela única e indivisible.*
- b) Administración de la propiedad por un consorcio constituido por los propietarios y distribución proporcional de gastos y expensas.*

La ley 19724 regula la adjudicación y enajenación a título oneroso de unidades inmuebles según el regimen de propiedad horizontal.

En el período llamado de "Prehorizontalidad" que comprende desde el momento en que se ofrece una unidad que todavía no está en construcción, hasta aquel en que finaliza la edificación y se cumplen los trámites para adjudicar el dominio, existe la posibilidad en que se frustren los derechos en expectativa de los adquirentes.

La ley impone al propietario del inmueble que se proyecta subdividir y adjudicar en propiedad horizontal, la obligación de afectar el mismo por escritura pública, al negocio proyectado, de lo que surgen limitaciones a su disponibilidad.

Uno de los objetivos de la afectación, dicen los fundamentos de la ley, consiste en que en el acto de otorgamiento de la escritura respectiva el propietario acompañe los elementos que habilitarán a los futuros adquirentes a conocer fehacientemente las condiciones de dominio del bien, el plano del proyecto de obra y su aprobación, las cláusulas del Reglamento de copropiedad y administración y los porcentuales estimativos. Si la continuación de la obra se torna imposible, se prevé el medio de desafectar el inmueble, sin perjuicio del derecho de los adquirentes a reclamar del propietario la devolución de cuanto hubieran pagado, más los intereses.

Debemos mencionar finalmente por su vinculación con cuestiones de ordenamiento, el artículo 3 que dice:

"Al otorgarse la escritura de afectación, el propietario del inmueble debe entregar al escribano la siguiente documentación que se agregará a aquella:

- a) Copia íntegra certificada del título de dominio con constancia del escribano de haberlo tenido a la vista.*
- b) Plano de mensura debidamente aprobado.*
- c) Copia del plano del proyecto de la obra, con la constancia de su aprobación por la autoridad competente.*
- d) Proyecto de plano de subdivisión firmado por profesional con título habilitante.*
- e) Proyecto de reglamento de copropiedad y administración.*

El régimen de propiedad horizontal no establece límites en cuanto a la superficie del terreno sobre la que se asienta, salvo disposiciones de planificación, como tampoco en cuanto a la cantidad de unidades que compondrán la parcela.

Esta forma que ha permitido el uso de espacios comunes y la disponibilidad individual de unidades funcionales, es aplicable a muy distintas situaciones tales como los clubes de campo, parques industriales, proyectos agrícolas, cocheras, embarcaderos deportivos y hasta cementerios.

2.2.4. Clubes de Campo

Los clubes de campo constituyen según la definición de la legislación de Provincia de Buenos Aires un complejo recreativo residencial, establecido en un área territorial de extensión limitada, que no conforma un medio urbano y que reúne las siguientes características:

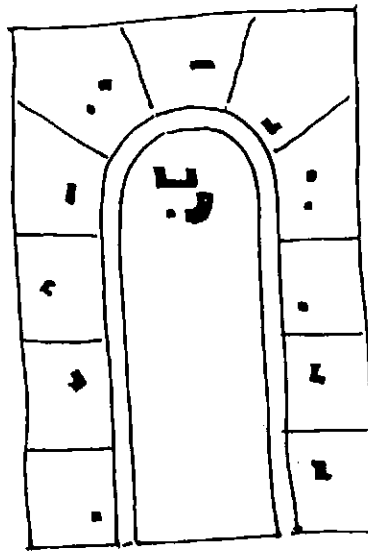
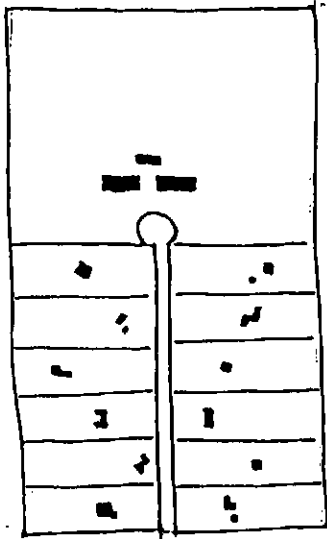
- a) Está localizado en áreas no urbanas.
- b) Cuenta con equipamiento deportivo, en contacto con la naturaleza.
- c) La parte restante está ocupada por viviendas transitorias.
- d) El área común de esparcimiento y el área de viviendas deben guardar una mutua e indisoluble relación funcional y jurídica, que las convierte en un todo inescindible. El uso recreativo del área común de esparcimiento no podrá ser modificado pero podrán reemplazarse unas actividades por otras; tampoco podrá subdividirse dicha área ni enajenarse en forma independiente de las unidades que constituyen el área de viviendas.

Este último inciso fue la base para que la forma jurídica adoptada para determinar los derechos de propiedad, fuera la del régimen de propiedad horizontal, que aseguraba la relación entre la parte común y las unidades funcionales, manteniendo la indivisibilidad de la parcela sobre la que todas se asentaban.

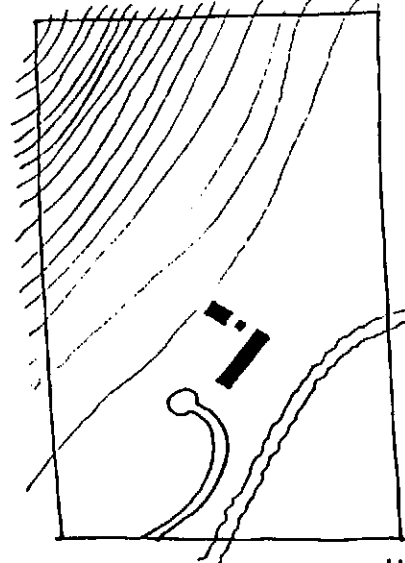
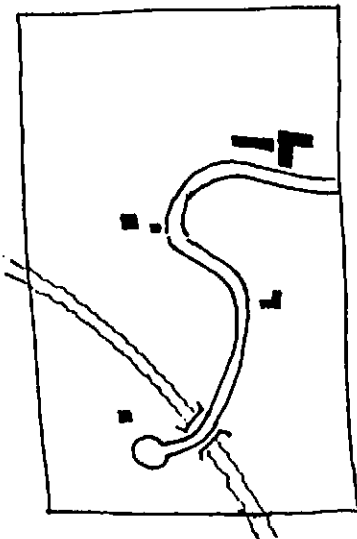
Por ello es necesario distinguir claramente la forma particular de uso del suelo que significa el establecimiento de un club de campo, dentro del cual puede existir una amplia gama de alternativas de diseño y de adaptación a las condiciones naturales del predio, de la forma jurídica que instrumenta y garantiza la propiedad, es decir la relación con la cosa y la relación de los particulares entre sí.

La provincia de Neuquén reglamentó por Decreto 0313 de 1982 los clubes de campo, siguiendo la normativa de la provincia de Buenos Aires. Existen además en Códigos de Planamiento Municipales (Por ej. Villa La Angostura) normas particulares sobre los mismos y la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano tiene un proyecto de modificación.

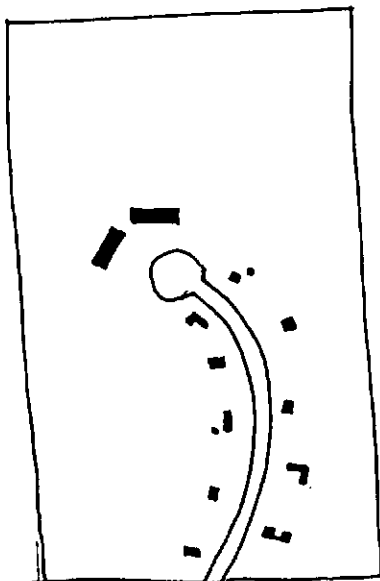
CLUB DE CAMPO - Esquemas de distribución



A- Area común y unidades funcionales (que incluyen lo edificado y una superficie adicional de tierra)



B- Area común y unidades funcionales (que sólo comprenden lo edificado)



En ambos casos (A y B) deben incluirse:

- FOS y FOT totales
- Definición de usos en las áreas de uso común:
 - recreativas
 - de protección

Al respecto queremos hacer algunas observaciones:

En primer lugar es necesario ajustar la legislación vigente, tomada de una realidad distinta a la de esta Provincia.

Este ajuste se refiere principalmente a:

- 1) Localización: es conveniente una primera diferenciación de acuerdo con las características del medio en que se ubique el Club, que no necesariamente responde a una zonificación general de la provincia (ver proyecto) sino a una clasificación particular de inmuebles, en zonas naturales, paisajísticas, turísticas, forestales o protegidas, en bordes de ríos o lagos y con suelo, clima y vegetación determinadas o en zonas de producción, áridas o próximas a centros poblados, donde en general los objetivos del club serán distintos.*
- 2) Los parámetros urbanísticos de los clubes deben dar otras alternativas. La regulación existente está concebida casi como para un fraccionamiento. Se regulan los lotes internos individuales, sin considerar el total de la parcela, posiblemente con la intención de resguardar esta figura para que no se transforme en una máscara de fraccionamientos no admisibles, pero que no se contemplan las diferencias según los caracteres marcados en el punto anterior y la consideración de la parcela total como la unidad de regulación.*
- 3) Se han cambiado ideas con los técnicos de la Dirección acerca de distintas posibilidades para el diseño del club y la distribución de espacios comunes, protegidos e individuales, que enriquecen las posibilidades de una nueva reglamentación, manteniendo las pautas establecidas, pero agregando otras posibilidades (Por ej. reducción de las unidades individuales a la superficie construida).*

- 4) Por último deberá estudiarse la posibilidad de extensión de esta forma, a complejos no deportivos o de segunda residencia sino, por ejemplo, a conjuntos de residencia permanente, o a "clubes" ecológicos en que se condicionen por la reglamentación y se incluyan en el reglamento de copropiedad, la obligatoriedad de preservación de los recursos (particularmente forestales) y la utilización de los sistemas constructivos o de servicios no convencionales.

2.3. Restricciones y Límites al Dominio

En anteriores informes se desarrollaron los aspectos generales y la justificación jurídica de las restricciones y límites de dominio, instrumentos imprescindibles tanto en el planeamiento urbano, como en el ordenamiento territorial y uso del suelo.

Tal es así que se podría establecer como los dos campos más importantes de estas disciplinas 1) la política y actuación o gestión del estado; 2) la regulación jurídica del ejercicio de la propiedad privada, a través de restricciones, servidumbres y limitaciones de tipo administrativo (es decir, constituidas en interés público o común) que hacen al uso, ocupación y subdivisión del suelo.

2.3.1. Línea de Ribera

En el orden provincial se encuentra a estudio de la Legislatura un proyecto de ley sobre línea de ribera, que establece las bases conceptuales y procedimiento para su fijación.

Así define la línea de ribera por la "cota de nivel a la que llegan las aguas de los ríos o lagos durante las crecidas máximas anuales medias".

Las restricciones que este proyecto propone son las siguientes:

. El propietario de un fundo vecino a una línea de ribera fluvial o lacustre no puede, sin consentimiento de la autoridad de aplicación, hacer excavaciones ni abrir fosos en su terreno que puedan alterar la cota de dicha línea.

. Conforme al artículo 2611 del Código Civil y a los artículos de la ley proyectada, el Poder Ejecutivo podrá con carácter de aplicación general a todos los propietarios o habitantes de un área geográfica deslindada:

- a) Definir geográficamente las vías de evacuación de inundaciones, y las áreas inundables o anegables, y levantar mapas de zonas de riesgo contentivos de sus límites y que representen las edificaciones y otras construcciones, caminos, muelles, líneas eléctricas, obras hidráulicas, y vegetación permanente, existente a la fecha del mapa, la que será indicada en éste. El Poder Ejecutivo adoptará los períodos que estime pertinentes de recurrencia de las crecidas necesarias para definir dichas líneas, los que podrán variar de un área a otra. Seguirá en todo el procedimiento las pautas adoptadas por la Guía de Procedimiento anexa a la reglamentación. Según las características del área de que se trate podrá distinguirse o no, en ella, la vía de evacuación de inundaciones, del área inundable o anegable.
- b) Detallar genéricamente, para la vía de evacuación y para el área inundable o anegable, las limitaciones y restricciones que impone al ejercicio del dominio de los bienes que están en esas áreas, las que tendrán el propósito de facilitar el libre y rápido escurrimiento de las aguas que puedan desbordar o anegar esas áreas, y prevenir la destrucción o el deterioro de bienes de vidas. Entre tales limitaciones y restricciones pueden estar:

- (i) prohibición de edificar, habitar, reparar o construir determinados tipos de edificios.
 - (ii) prohibición de hacer determinados usos de la tierra o edificios.
 - (iii) obligación de edificar sólo con arreglo a características de seguridad que el Poder Ejecutivo determine.
 - (iv) prohibición de hacer cultivos permanentes.
 - (v) obligación de demoler obstáculos al libre escurrimiento de las aguas.
 - (vi) obligación de construir y mantener drenajes y desagües privados.
 - (vii) obligación de construir obras privadas defensivas contra las inundaciones.
 - (viii) prohibición de subdividir los inmuebles en unidades menores a la superficie que el Poder Ejecutivo fije.
- c) Disponer la construcción de obras públicas de control y defensa.
 - d) Imponer tasas o contribuciones de mejoras, o la contratación obligatoria de seguros, a los habitantes y propietarios protegidos y administrar los fondos resultantes.
 - e) Otorgar créditos o subvenciones para la radicación en otras áreas de los habitantes de las áreas inundables o anegables.
 - f) Establecer un régimen impositivo diferencial, mediante recargos o exenciones totales o parciales entre quienes habitan o construyen en un área inundable, según que lo hagan desde antes o después de la fecha del mapa al que se refiere el inciso a).

- g) Ordenar la evacuación temporal de todas las personas y bienes muebles o semovientes de un área amenazada de inundación grave e inminente.
- h) Ordenar la demolición a costa del propietario, de las obras construidas o reparadas en infracción a las disposiciones tomadas en virtud de esta ley, cuando la fecha de construcción o reparación sea posterior aludido en el inciso a).

Las medidas mencionadas en los incisos d), e) y f) requieren autorización legislativa previa para su aplicación.

El camino público de ribera medirá 35 metros de ancho si el río o lago es navegable conforme al artículo 2639 del Código Civil. En el caso de ríos no navegables y tramos o brazos secundarios de los navegables que hayan perdido esta aptitud, los propietarios ribereños están obligados a dejar el camino público en un ancho de 10 metros, con las mismas condiciones fijadas en el precitado artículo 2639 del Código Civil. Donde exista o se habilite una calle pública, que permita la continuidad del tránsito, esta zona no será mantenida.

Si el río o lago al que se vincula fuere empleado en transporte de maderos u otros objetos de explotación, el terreno sobre el que se extiende esta zona podrá ser transitoria y ocasionalmente utilizado para ese fin, siempre que no se dañe al fundo. Los daños causados serán indemnizables.

Como en el caso de las normas de ordenamiento territorial, pendiente también de sanción, entendemos que hasta donde resulte jurídicamente posible es necesario dictar las normas sobre aspectos reglamentarios por decreto o resoluciones internos que den solución a los problemas más urgentes.

En este caso una de las cuestiones que puede preverse es la referida a las bandas del dominio público o sujetos a servidumbres o restricciones al dominio (en cuanto a construcciones y uso) de los lugares contiguos a ríos o lagos. No es conveniente que se sigan aprobando en estos casos, fraccionamientos en que las parcelas llegan y en algunos casos sobrepasan la línea de ribera.

Con respecto a los ya aprobados, como mínimo deben establecerse, siguiendo los criterios del proyecto antes reseñados, las restricciones y limitaciones al uso de estas franjas.

2.3.2. Control de Torrentes

Vinculado estrechamente con el manejo de las cuencas hídricas, el control de torrentes mediante el uso adecuado de la alta cuenca, tiene por objeto evitar la erosión del suelo, el desencadenamiento de aluviones o deslizamiento de tierras y la colmatación acelerada de diques por arrastre de sedimentos.

Dentro de los planes de preservación del medio, o de áreas de programación, deberán estudiarse las cuencas y subcuencas, a los fines de determinar las restricciones en el uso de las tierras y las obligaciones a imponer a sus propietarios.

Las principales medidas a adoptar, se refieren a:

- 1- Reglamentación de usos admitidos, de manera que se pueda conservar o reimplantar la cubierta vegetal del suelo en áreas erosionables.

Condiciones de uso agrícolas, ganaderos, forestales o extractivos, de acuerdo con el tipo de suelo, pendiente y clima.

- 2- Determinación de áreas de prohibición de uso o vedas-Reservas-Areas Protegidas.

- 3- *Obligación de plantar especies protectoras permanentes y construcción de defensas.*
- 4- *Constitución de consorcios de conservación del suelo.*
- 5- *Forma de financiamiento de las obras.*

2.3.3. Servidumbre de paso-ductos

En las áreas de ganadería extensiva de la provincia, la trashumancia es un fenómeno ampliamente estudiado en sus aspectos económicos sociales y en la incidencia que esta forma tiene en la erosión de amplias áreas.

El proyecto de la Dirección establece que deberán determinarse los pasos para el tránsito de ganado o trazado de vías públicas, por aquellos lugares que afecten en menor medida el suelo y provoquen el menor daño a los cultivos o explotación existentes.

Estas precisiones deberán hacerse al planificar estas áreas, determinando, una vez localizados los emplazamientos convenientes, la condición jurídica de las tierras que atraviesan y establecer servidumbre o vía pública según se trate de tierras fiscales o privadas.

Además será conveniente el acuerdo con propietarios, ocupantes o permisionarios sobre la localización que previamente hayan efectuado los técnicos.

Con respecto a las servidumbres de ductos, en general, sería conveniente proponer al ejecutivo, el dictado de un decreto en relación con la publicidad de las mismas, siguiendo los lineamientos consensuados a nivel técnico y que son los siguientes:

Los tendidos de infraestructura sobre y bajo suelo, serán determinados gráficamente por los organismos competentes y centralizados por la Dirección Provincial de Catastro para ser librados a la consulta pública.

Conforme a la normativa propia de esa Dirección, se registrarán los planos de mensuras de servidumbres administrativas y de infraestructura de servicios existentes o futuros. El organismo ejecutor de la obra, será el responsable de proveer la documentación correspondiente al tendido de la instalación, en forma tal que se posibilite su ubicación espacial y la identificación de los inmuebles afectados, así como la instalación de indicadores visibles sobre los terrenos.