

TEXTO Y DATOS DE LA NOTIFICACIÓN

Usuario conectado:	POVILAITIS GIOVAZZINO Ernesto - 20262547494@mnc.notificaciones
Organismo:	CAMARA DE APELACION EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - MAR DEL PLATA
Carátula:	LABORDE MARIA SUSANA C/ MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA S/ MATERIA A CATEGORIZAR - OTROS JUICIOS (LEGAJO DE APELACION)
Número de causa:	C-16959-NE1E
Tipo de notificación:	SENTENCIA
Destinatarios:	20277075203@NOTIFICACIONES.SCBA.GOV.AR, 27237193232@MNC.NOTIFICACIONES
Fecha notificación:	29/05/2026
Alta o disponibilidad	28/5/2026 13:11:20
Firma digital:	Firma válida
Firmado y Notificado por:	RUFFA María Gabriela. SECRETARIO DE CÁMARA --- Certificado Correcto. Fecha de Firma: 28/05/2026 13:11:16
Firmado por:	RUFFA María Gabriela. SECRETARIO DE CÁMARA --- Certificado Correcto. Fecha de Firma: 28/05/2026 13:11:14 UCIN Diego Fernando. JUEZ --- Certificado Correcto. Fecha de Firma: 28/05/2026 13:04:12 MORA Roberto Daniel. JUEZ --- Certificado Correcto. Fecha de Firma: 28/05/2026 12:56:06

La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, de conformidad con lo establecido en el art. 8 del Anexo Único del Acuerdo S.C.B.A. 3975/20, en Acuerdo Ordinario, para pronunciar sentencia en la causa **C-16959-NE1E "LABORDE, MARIA SUSANA c. MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA s. MATERIA A CATEGORIZAR - OTROS JUICIOS (LEGAJO DE APELACION)"**, con arreglo al siguiente orden de votación según sorteo de ley: señores Jueces doctores **Mora y Ucin**.

ANTECEDENTES

I. El titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo N°1 del Departamento Judicial Necochea hizo lugar a la medida cautelar peticionada por la parte actora y, en consecuencia, ordenó a la Municipalidad de Necochea suspender la aplicación y efectos de la Ordenanza 12.009/25, especialmente la subasta del Complejo Casino de Necochea fijada para el día 11 de febrero de 2026, hasta tanto se dicte sentencia en las presentes actuaciones (arts. 41 y cc. de la Constitución Nacional; 5, 6 y cc. del Acuerdo de Escazú; 28 y cc. de la Constitución provincial; 5, 10 y cc. de la ley 11.723; 22 y cc. del C.P.C.A., Ordenanzas 4.238 y 7.106/10) [v. res. elect. de fecha 6-2-2026 del presente legajo de apelación].

II. Declarada por esta Alzada la admisibilidad formal del recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad de Necochea en fecha 12-2-2026 [cfr. proveído de Presidencia del 27-3-2026], y puestos los autos al Acuerdo para Sentencia -pronunciamiento que se encuentra firme-, corresponde plantear y votar la siguiente

CUESTION

¿Es fundado el recurso?

A la cuestión planteada el señor Juez doctor Mora dijo:

I.1. El a quo dictó su pronunciamiento cautelar en los términos indicados en el apartado "I" de los Antecedentes.

Para así resolver, consideró configurados los presupuestos de procedencia del despacho de medidas cautelares previstos en los arts. 22 y ss. del C.P.C.A.

En cuanto a la verosimilitud del derecho, sostuvo que, si bien los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad, en el caso se advertían omisiones sustanciales previo al dictado de la Ordenanza 12.009 que permitían tenerla por desvirtuada en esta etapa preliminar. En tal sentido, destacó que no se encontraba acreditada la realización previa de una evaluación de impacto ambiental exigida por la ley 11.723 (arts. 10 y 23), pese a tratarse aquella de una norma susceptible de generar cambios en el entorno del Parque Miguel Lillo, en el que se encuentra inserto el Complejo Casino Necochea que se pretende subastar (sector identificado como lote mar 4).

Asimismo, señaló que tampoco surgía acreditada la intervención de la Comisión de Preservación Patrimonial, requerida por las ordenanzas 4.238 y 7.106/10 con carácter previo a la desafectación patrimonial del Complejo Casino.

Sobre esa base, invocando el precedente de esta Alzada en la causa A-11875-AZ1E "Asociación para la Conservación del Parque, Duhalde Alicia Cristina s. Amparo (Recurso de) c. Escuela de Deportes Villa Díaz Vélez, Municipalidad de Necochea", sent. del 2-9-2025, entendió que las omisiones señaladas previas al dictado de la Ordenanza 12.009 permitían tener por acreditada la verosimilitud en el derecho invocada.

Respecto del peligro en la demora, ponderó la inminencia de la subasta fijada para el día 11 de febrero de 2026 y consideró que su concreción podría tornar ineficaz la tutela judicial ulterior o generar consecuencias de difícil reparación, especialmente ante la eventualidad de que los dictámenes y evaluaciones omitidos resultaran desfavorables.

Finalmente, concluyó que la suspensión cautelar dispuesta no ocasionaba una afectación grave al interés público.

2. La Municipalidad de Necochea deduce recurso de apelación fundado en fecha 12-2-2026 contra la resolución cautelar.

Inicialmente, el apelante sostiene que no existe un verdadero "caso" ambiental o urbanístico que habilite la acción promovida, por lo que se encuentra ausente el requisito de verosimilitud en el derecho.

Afirma que la actora encuadró su pretensión como una acción preventiva ambiental, invocando derechos colectivos y normativa ambiental, pero que sin lograr identificar concretamente cuál sería el daño o conflicto ambiental derivado de la Ordenanza 12.009/25. En consecuencia, entiende que no existe una controversia judicial real que justifique la intervención jurisdiccional.

Destaca que la ordenanza impugnada regula únicamente la venta, mediante subasta pública, de bienes del dominio privado municipal, sin autorizar obras, emprendimientos urbanísticos ni modificaciones materiales del predio. Según sostiene, las únicas consecuencias jurídicas inmediatas de la norma son actos propios del procedimiento de enajenación -designación de martillero, subasta, boleto y escritura-, sin incidencia ambiental o urbanística.

Asimismo, remarca que el eventual adquirente queda sujeto a los indicadores urbanísticos actualmente vigentes y que los nuevos usos o indicadores continúan sometidos al procedimiento de convalidación provincial, por lo que no existe autorización actual para ejecutar nuevas obras. Añade que, aun en el hipotético caso de futuros desarrollos, estos quedarían sujetos a los mecanismos legales correspondientes, incluyendo participación ciudadana y evaluación de impacto ambiental.

En esa línea, sostiene que la propia Ordenanza 12.009/25 reconoce que la cuestión ambiental está siendo tratada por los organismos provinciales competentes dentro del procedimiento de cambio de uso del suelo, especialmente mediante la intervención del Ministerio de Ambiente.

Con base en ello, el apelante concluye que no existe afectación ambiental concreta, actual ni inminente derivada de la ordenanza cuestionada, por lo que la actora carece de legitimación en los términos invocados y que no se configura un "caso" ambiental o urbanístico susceptible de tutela judicial.

Seguidamente, cuestiona los fundamentos centrales utilizados por el juez de la instancia para justificar la procedencia de la medida cautelar dictada.

Respecto de la ausencia de Evaluación de Impacto ambiental (EIA), sostiene que la ley 11.723 exige dicho procedimiento únicamente para proyectos, obras o actividades susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente, extremo que -según afirma- no se verifica en el caso, ya que la ordenanza no autoriza construcciones, emprendimientos ni modificaciones físicas del predio. Destaca que la operación de venta es "ambientalmente inocua" y que ninguna de las actividades previstas por la normativa ambiental como sujetas a EIA puede asimilarse a una subasta pública de inmuebles.

Asimismo, remarca que los eventuales nuevos usos e indicadores urbanísticos aún no se encuentran vigentes, pues dependen de la convalidación provincial en trámite. En consecuencia, quien eventualmente adquiera el inmueble solo podrá utilizarlo conforme a la normativa urbanística actualmente vigente, la cual -según indica- no otorga capacidad edificatoria adicional.

En esa línea, aclara que la Ordenanza 12.009/25 no forma parte del procedimiento provincial de aprobación de nuevos usos urbanísticos, sino que únicamente regula la venta del inmueble. Agrega que, incluso si la Provincia rechazara los nuevos indicadores urbanísticos, ello no afectaría la validez ni la ejecución de la subasta, ya que los oferentes participan con pleno conocimiento de las limitaciones urbanísticas existentes y asumen el riesgo de una eventual falta de aprobación.

Por último, sostiene que los usos e indicadores urbanísticos proyectados solo fueron considerados para fijar el precio base de la subasta, sin conferir derechos edificatorios actuales ni habilitar actividad alguna. En definitiva, concluye que el *a quo* aplicó erróneamente la normativa ambiental y dictó una cautelar arbitraria al presumir una afectación ambiental inexistente.

Al cuestionar el segundo fundamento utilizado por el inferior para dictar la cautelar, referido a la supuesta omisión de intervención de la Comisión de Preservación del Patrimonio Cultural y Ambiental, el apelante sostiene que incurre en un error interpretativo al considerar que dicha Comisión es la "autoridad de aplicación" del régimen de preservación patrimonial previsto en las Ordenanzas 4.238/00 y 7.106/10. Afirma que, conforme al texto expreso de esas normas, la autoridad de aplicación es el Departamento Ejecutivo municipal y no la Comisión de Preservación.

En esa línea, explica que la Comisión solo posee facultades consultivas vinculadas a la afectación y conservación de bienes patrimoniales, pero no competencia para intervenir en la desafectación del carácter patrimonial de un bien. Por ello, sostiene que el dictamen exigido por la normativa debía emanar del Departamento Ejecutivo, extremo que -según refiere- se verificó mediante los fundamentos desarrollados en el proyecto de ordenanza posteriormente aprobado por el Concejo Deliberante y promulgado por el Ejecutivo.

Asimismo, el apelante desarrolla argumentos vinculados al estado material del Complejo Casino Necochea para justificar la decisión administrativa. Destaca que tanto el dictamen de tasación del Banco de la Provincia de Buenos Aires como el informe de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial describen al inmueble como deteriorado, abandonado, afectado por incendios y actos de vandalismo, e incluso parcialmente irrecuperable.

Añade que la Ordenanza 12.009/25 fundamenta la desafectación y venta en la imposibilidad económica del Municipio de afrontar la recuperación y mantenimiento del complejo, así como en los riesgos que su estado ruinoso genera para las personas y el entorno urbano.

Con base en ello, concluye que la desafectación del inmueble no obedeció a una decisión arbitraria, sino a razones técnicas, económicas y de interés público debidamente explicitadas, por lo que considera que el juez de grado incurrió en un error jurídico que torna arbitraria la resolución cautelar impugnada.

En último término cuestiona la invocación del precedente recaído en la causa "Asociación para la Conservación del Parque c/ Escuela de Deportes Villa Díaz Vélez", sosteniendo que dicho antecedente resulta inaplicable al caso. En este sentido, afirma que aquel proceso sí involucraba una verdadera cuestión ambiental, ya que se trataba de una ordenanza que autorizaba la concesión de un predio del Parque Miguel Lillo para la ejecución de un proyecto edilicio y deportivo concreto -incluyendo canchas, gimnasio, pileta y otras instalaciones-, circunstancia que justificaba la aplicación de la normativa ambiental y la exigencia de evaluación de impacto.

En cambio, sostiene que en el caso presente no existe ningún proyecto de obra, emprendimiento ni actividad susceptible de afectar el ambiente, sino únicamente la venta de inmuebles municipales mediante subasta pública, razón por la cual no puede trasladarse automáticamente la doctrina de ese antecedente.

Sobre esa base, concluye que no se encuentra acreditado el requisito de verosimilitud en el derecho exigido por el artículo 22 del CPCA para el dictado de medidas cautelares, especialmente teniendo en cuenta la presunción de legitimidad de los actos administrativos y el criterio restrictivo que -según refiere- sostiene tanto la Suprema Corte provincial como la Corte Suprema nacional respecto de la suspensión judicial de sus efectos.

En otro orden de ideas, el apelante cuestiona la configuración del requisito de peligro en la demora para el dictado de la medida cautelar. Sostiene que no existe riesgo actual ni inminente que justifique la tutela precautoria, dado que los únicos indicadores urbanísticos vigentes son los previstos por la Ordenanza 2005/81, los cuales -según afirma- no otorgan capacidad edificatoria adicional sobre lo ya existente en el Complejo Casino Necochea.

En esa línea, remarca que la Ordenanza 12.009/25 solo habilita la venta del inmueble mediante subasta pública, lo que implica únicamente una modificación registral o dominial, sin autorización de obras, emprendimientos ni alteraciones materiales del predio. Por ello, entiende que no puede presumirse daño ambiental alguno ni peligro irreversible derivado de la mera transferencia de titularidad.

Asimismo, enfatiza que cualquier eventual modificación futura de usos o indicadores urbanísticos se encuentra sujeta a un procedimiento previo de aprobación ante los organismos provinciales competentes, incluyendo la intervención del Ministerio de Ambiente mediante el trámite IPAR-CUS. En consecuencia, sostiene que existen mecanismos administrativos preventivos suficientes para evaluar y eventualmente impedir cualquier impacto ambiental futuro.

Con base en ello, concluye que la actora no acreditó concretamente el peligro en la demora exigido para la procedencia de la cautelar y que el juez lo tuvo por configurado de manera dogmática y prematura.

Por otro lado, sostiene que la cautelar compromete gravemente el interés público municipal. Expone que la suspensión de la subasta impide al Municipio obtener importantes recursos económicos destinados a obras públicas y sostenimiento de servicios esenciales, en un contexto de emergencia económica provincial. Añade que el mantenimiento del complejo genera elevados costos para el erario municipal y que la paralización del proceso agrava la depreciación y deterioro del patrimonio público.

Finalmente, la Municipalidad sostiene que la medida cautelar dictada por el *a quo* resulta de imposible cumplimiento y ha desnaturalizado las características propias de toda tutela precautoria, esto es, su provisionalidad, flexibilidad y mutabilidad, en la medida en que exige requisitos que jurídicamente no corresponden o que materialmente no pueden cumplirse.

Solicita, en subsidio, el levantamiento, modificación o sustitución de la cautelar conforme el artículo 26 inciso 3 del CPCA, alegando que existen circunstancias nuevas no consideradas al momento de su dictado, especialmente la incorporación del decreto N° 549/10, que delimita las funciones reales

de la Comisión de Preservación. Propone como alternativa menos gravosa mantener únicamente la aplicación de los indicadores urbanísticos actualmente vigentes conforme la Ordenanza 2005/81, hasta tanto concluyan los trámites provinciales de aprobación de los nuevos usos e indicadores urbanísticos.

3. La actora replica los agravios mediante presentación electrónica de fecha 27-2-2026 en la que, avalando lo resuelto en la instancia de grado, solicita el rechazo del embate articulado por la contraria.

II. El recurso merece estima.

1. Inicialmente, y con el objeto de precisar el alcance del planteo que habrá de ser sometido a análisis por esta Alzada, recuerdo que la accionante (María Susana Laborde) -en el marco de una acción de impugnación de la Ordenanza 12.009/25 y su decreto promulgatorio N° 3569/25- solicitó el dictado de una providencia cautelar tendiente a la suspensión de la totalidad de sus efectos, particularmente la suspensión inmediata de la subasta del Complejo Casino de Necochea que se hallaba prevista para el día 11-2-2026.

En términos generales, denunció en su demanda que la Municipalidad de Necochea ha inobservado lo normado por los art. 5 y 6 del Anexo II de la Ordenanza 7106/10, por los artículos 41 de la Constitución Nacional y 28 de la Constitución provincial, así como también lo dispuesto en las leyes 25.675, 11.723, 27.566, decreto ley 8912/77 y la Ordenanza 10.072/20, al disponer la desafectación de un bien que integra el Patrimonio Histórico Municipal para proceder a su venta mediante subasta pública conforme el procedimiento previsto en el decreto ley 9533/80, sin contar con el previo dictamen de la Comisión de Preservación del Patrimonio, sin posibilitar la participación ciudadana en el proceso de ordenamiento territorial y respecto al destino, uso y gestión del Complejo Casino de Necochea, y sin formalizar previamente el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental a que ésta se encontraba legalmente obligada, lo que conlleva un peligro de impacto negativo del ambiente y de la morfología de la localidad balnearia.

El magistrado de grado hizo lugar al anticipo cautelar solicitado por entender que en el *sub examine* se encontraban reunidos los recaudos requeridos para su procedencia. Tal decisión motivó el agravio de la parte demandada, quien se alzó en grado de apelación con el propósito de revertir lo allí resuelto.

2. Expuestos de tal manera los antecedentes de la causa, vale recordar -al igual que lo hiciera el magistrado de la instancia- que las medidas cautelares reflejan una actividad de tipo preventiva dentro del proceso que, enmarcada en una objetiva posibilidad de frustración, riesgo o estado de peligro, según un razonable orden de probabilidades acerca de la existencia del derecho que invoca el peticionante, y exigiendo el otorgamiento de garantías suficientes para el caso de que la petición no reciba finalmente auspicio, anticipa los efectos de la decisión de fondo ordenando la conservación o mantenimiento del estado de cosas existentes o, a veces, su innovación según sea la naturaleza de los hechos sometidos a juzgamiento (esta Cámara causas C-7723-MP2 "Cámara de Ferreterías y Afines de Mar del Plata y Zona", sent. del 15-2-2018; C-9739-MP2 "Arcor SAIC", sent. del 9-6-2020; C-10814-BB1E "Vidal", sent. del 15-6-2021, entre muchas otras).

Lo anterior, junto a la normativa que corresponde aplicar al proceso bajo análisis -arts. 22 al 26 del CPCA-, delimitan los presupuestos esenciales que habilitan el despacho de medidas cautelares, a saber: **i)** el derecho invocado debe ser verosímil en relación con el objeto del proceso (esta Cámara causa C-9605-DO1 "Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales", sent. del 3-3-2020); **ii)** debe existir la posibilidad de sufrir, por quien introduce el planteo cautelar, un perjuicio inminente o el agravamiento de una determinada situación de hecho o de derecho (esta Cámara causa C-8599-DO1 "Galay", sent. del 12-3-2019); y, **iii)** la tutela requerida no debe afectar gravemente el interés público (cfr. doct. S.C.B.A. causa B 66.769 "Club Estudiantes de La Plata", res. de 26-10-2005; esta Cámara causa C-9472-BB1 "Benítez", sent. del 20-2-2020).

Estos recaudos informan y delimitan el contenido valorativo que debe seguir todo juez para otorgar la tutela precautoria exigiendo una mayor o menor presencia de los presupuestos legalmente establecidos, empero sin llegar a justificar la total prescindencia de cada cual (cfr. doct. S.C.B.A. causas B 64.769 "C.,d", sent. de 8-11-2006; Q. 70.775 "Obertini", sent. de 14-8-2013; esta Cámara causas C-5069-MP2 "Gitanes", sent. del 14-10-2014; C-5223-MP2 "Pepsico de Argentina S.R.L.", sent. del 6-11-2014; C-9364-AZ1 "Castro", sent. de 13-2-2020).

3.1. Bajo tales parámetros normativos y analizadas las constancias de autos a la luz del marco valorativo propio -y, por cierto, preliminar- de este tipo de medidas, es posible admitir que -tal como lo pone de resalto la apelante en su memorial- no se constata en el presente, a diferencia de lo sostenido por el juez de la instancia, la concurrencia del presupuesto "verosimilitud de buen derecho" exigida por el código de rito para el otorgamiento de la medida cautelar de suspensión de los efectos de la Ordenanza 12.009 (y su decreto promulgatorio N° 3569/25), que confirió autorización de venta mediante subasta pública conforme el procedimiento previsto en el decreto ley 9533/80 de las parcelas que componen el Complejo Casino de Necochea (y que se encuentran sujetas a la constitución de una nueva división parcelaria -parcelas "A", "B1", "B2", "B2.1" y "B2.2"-), ni de la suspensión inmediata de la subasta del complejo Casino de Necochea que se hallaba prevista para el día 11-2-2026. En concreto,

más allá de la valoración final que resulte de los argumentos de fondo y de la prueba a producirse en las próximas etapas del presente proceso, no se aprecia ostensible -hasta aquí- que el dictado de la decisión comunal atacada adolezca de una ostensible antijuridicidad.

Es que si bien es cierto que el despacho favorable de las medidas precautorias no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino sólo de su verosimilitud (doct. C.S.J.N. Fallos 306:2060; 313:521; 318:2375; S.C.B.A. B. 63.590 "Saisi", sent. de 5-3-2003; B. 65.158 "Burgués", res. de 30-4-2003), no lo es menos que, cuando el objeto de la pretensión consiste en la anulación de un acto emanado de la autoridad municipal (como en el presente caso), la verificación de la apariencia del derecho invocado se vincula directamente con la nitidez y gravedad de los vicios que pueda presentar el mentado acto cuestionado, por lo que las medidas suspensivas de los efectos de un acto administrativo, justamente por la presunción de validez de la que están investidos, sólo tienen cabida cuando quien acciona los impugna sobre bases *prima facie* verosímiles (cfr. doct. C.S.J.N. Fallos 250:154; 251:336; 307:1702; 313:819; 315:2956; 315:2040; 318:2374; doct. S.C.B.A. causas B. 64.853 "Transporte del Oeste S.A.", res. de 11-12-2003; B. 62.471 "Oreópulos", res. de 26-2-2003; B. 61.322 "Peroko", res. de 3-9-2003; esta Alzada causas C-1535-MP2 "Arquitectura y Diseño Metapolis S.R.L.", sent. del 9-2-2010; C-1945-MP1 "Scarimbolo", sent. del 28-12-2010; C-4540-MP2 "Giusti", sent. del 18-2-2014, C-7723-MP2 "Cámara de Ferreterías y Afines de Mar del Plata", sent. del 15-2-2018; C-16031-MP1E "Mirada Ciudadana", sent. del 5-3-2026).

3.2. Es en consonancia con la precedente línea jurisprudencial que concuerdo con lo argumentado por la quejosa en su memorial de agravios, en cuanto a que no se advierte con suficiente evidencia, que el accionar del Municipio de Necochea -materializado en la Ordenanza impugnada- en cuanto autoriza al Departamento Ejecutivo a disponer el llamado a subasta pública de las parcelas que componen el "Complejo Casino de Necochea", así como también a desafectar el mencionado bien del régimen patrimonial establecido por las Ordenanzas 4238/00 y 7106/10, exhiba, a primera vista, una ilegitimidad de rango manifiesto que permita tener por configurado el recaudo formal en tratamiento y, finalmente, a disponer la suspensión cautelar de sus efectos.

La ausencia de nitidez en los potenciales vicios que se imputan al accionar enjuiciado es lo que impulsa a avanzar en el sentido contrario a lo resuelto por el juez de la instancia.

En precisión, el cotejo de las constancias vinculadas al expediente administrativo N° 1086/25 [agregadas al presente legajo de apelación] exhibe que: (i) la Secretaría de Legal y Técnica de la Municipalidad de Necochea, teniendo en cuenta la tasación del Complejo Casino de Necochea efectuada por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, los antecedentes vinculados a los dos infructuosos llamados a licitación de dicho bien y su estado ruinoso, de abandono y colapso actual, así como la imposibilidad de la comuna de solventar con sus recursos su reconstrucción, rehabilitación edilicia, mantenimiento y/o conservación, dictaminó que *"resultaría procedente la venta del mencionado complejo mediante el proceso de subasta pública regulado por el Decreto-Ley N° 9533/80."* para lo cual dispuso que debería *"tomar intervención el Honorable Concejo Deliberante en los términos de lo dispuesto por los arts. 54 y 55 del Decreto Ley 6769/58."* [v. págs. 324/325 de la docum. agregada el 6-3-2026]; (ii) giradas las actuaciones a la Secretaría de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos, dicho organismo elaboró un proyecto de Ordenanza que fue elevado por el Intendente Municipal al H.C.D. [v. págs. 326/370]; (iii) las actuaciones fueron giradas a la Comisión de Política Económica y Finanzas Públicas (capítulo IV - art. 22 inc. "c" del Reglamento Interno del H.C.D.) [pág. 381], quien aprobó el proyecto remitido desde el Ejecutivo, con modificaciones [v. despacho en Comisión, págs. 382/395]; (iv) mediante Ordenanza 12.009 (promulgada por decreto N° 3569/25) se autorizó al Departamento Ejecutivo a llamar a subasta pública conforme el procedimiento previsto en el Decreto Ley 9533/80 de las parcelas -en bloque- que componen el denominado "Complejo Casino de Necochea", las cuales se encuentran sujetas a la constitución de una nueva división parcelaria (arts. 1 y 2), así como de la parcela "C" (donde funcionara el "Teatro Auditorio") (art. 18), procediéndose a desafectar el citado Complejo Casino del régimen patrimonial establecido por las Ordenanzas 4238/00 y 7106/10 (art. 24).

Los extremos señalados, como acertadamente sostiene la recurrente, evidencian -en el acotado marco de conocimiento propio de las medidas cautelares- que la Ordenanza cuestionada, cuyos efectos han sido suspendidos por la medida precautoria aquí apelada, fue dictada luego de un procedimiento previo en el que intervino el Departamento Ejecutivo. Dicha autoridad se encontraría encargada, en el ámbito local, de dictaminar, implementar y ejecutar las acciones destinadas a la preservación y protección de los bienes muebles e inmuebles, públicos o privados, considerados componentes del patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, urbanístico, paisajístico y ambiental (conf. arts. 1 y 3 de la Ordenanza 4238/00 "Código de Preservación Patrimonial", texto según art. 1 de la Ordenanza 7106/10). Asimismo, aparecen a primera vista indicadas las circunstancias que justificarían la conveniencia y procedencia de la desafectación del bien patrimonial involucrado, tales como su actual estado de degradación, abandono y grave deterioro, así como la imposibilidad de la comuna de afrontar con recursos propios las labores necesarias para su recuperación, rehabilitación edilicia y conservación (conf. art. 5 de la Ordenanza 4238/00, texto según Ordenanza 7106/10; y arts. 5 y 6 de las "Pautas de Implementación del Código de Preservación Patrimonial y Método de Categorización de Bienes Patrimoniales", incorporadas como Anexo II a la Ordenanza 7106/10).

Y si bien el marco normativo aplicable prevé -a criterio de la autoridad de aplicación- la convocatoria a la "Comisión de Preservación Patrimonial Cultural y Ambiental del distrito de Necochea" cuando la naturaleza y complejidad de los temas así lo requieran (art. 5 *in fine* del Anexo II de la Ordenanza 7106/10), no resultaría posible asegurar, en este inicial estadio procesal, que la omisión de recabar la opinión de la mencionada Comisión evidenciaría -en el caso- una ilegitimidad manifiesta que permita tener por configurado el requisito de verosimilitud del derecho.

El apuntado razonamiento que, en esta parcela, sustenta argumentalmente la tutela preventiva acordada por el juzgador, confrontada con la consideración de las normas antes citadas, lejos está de arrojar la nitidez que, respecto de los vicios denunciados, es necesaria para conceder la suspensión del acto atacado. Se requiere -en el caso- un mayor despliegue de debate y prueba que excede ampliamente el despacho cautelar para el abordaje de los cuestionamientos dirigidos por la actora contra la arbitrariedad o irrazonabilidad de la decisión de desafectar el bien de su carácter patrimonial (argto. esta Alzada causas C-1701-NE1 "Goya", sent. del 26-8-2010; C-7723-MP2 "Cámara de Ferreterías y Afines de Mar del Plata y Zona", ya citada).

3.3. Párrafo aparte merece el siguiente juicio que practicó el juez en su pronunciamiento para sustentar la presencia del requisito de verosimilitud en el derecho, al entender que la Comuna habría desatendido las reglas y fines que rigen la materia ambiental (argto. ley 11.723), ya que el dispositivo en cuestión fue dictado sin la previa tramitación de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, omitiendo la observación de una instancia de información y participación ciudadana.

Cierto es que esta Alzada ha tenido oportunidad de señalar que, dentro de la lógica que emerge tanto de la cláusula del art. 41 de la Constitución Nacional, como de su similar contenida en el art. 28 del texto magno provincial, se ha remarcado -desde hace algunas décadas- la necesidad de hacer campear en esta materia los principios preventivo y protectorio (cfr. doct. S.C.B.A. causas I. 69.331 "Asociación Civil en Defensa de la Calidad de Vida (ADECAVI)", res. del 22-X-2010; C. 117.088 "Cabaleiro", sent. de 11-2-2016; esta Cámara causa C-2968-BB1 "Grecco", sent. del 24-4-2012 y sus citas; C-16031-MP1E "Mirada Ciudadana", sent. del 5-3-2026), basamentos que actuarían como justificantes de la decisión jurisdiccional tendiente a neutralizar temporalmente una actuación administrativa o privada que -en un análisis preliminar y sin necesidad de extrema certeza- podría suscitar, en modo más o menos intenso, una grave afectación del espacio público y en los bienes ambientales comprometidos (arg. doct. S.C.B.A. causa B. 66.769 "Club Estudiante de La Plata", res. del 26-10-2005, de la opinión de la mayoría).

También se ha dicho que esta visión eminentemente tuitiva, que persigue evitar un detrimento urbano-ambiental potencialmente irremontable con posteriores medidas alegadamente correctivas, demanda de la magistratura un juicio cautelar de prudente ponderación. Frente a la duda razonable sobre el acaecimiento de posibles consecuencias disvaliosas y/o ante la ausencia de elementos de convicción de solvencia técnica incontrovertida, es esperable una visión flexibilizadora a la hora de efectuar el análisis de los recaudos de admisibilidad cautelar por encima de cualquier ritualismo y así garantizar que cuando la sentencia de fondo se emita, el plexo constitucional protectorio en cuestión no se vea soslayado, desoido o vaciado de toda eficacia (cfr. doct. S.C.B.A. causa I. 82.760 "Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica 18 de Octubre", res del 18-X-2015; esta Cámara causas A-1172-BB0 "Ane", sent. del 14-4-2009 y A-7482-MP0 "Asociación Civil para la Defensa y Protección del Barrio Stella Maris", sent. del 10-10-2017).

Sin perjuicio de todo lo anterior, tampoco es menos cierto que -tal como lo señala la recurrente- un análisis inicial de las previsiones en disputa ponen en evidencia, dentro del limitado espectro de cognición que impone el despacho cautelar, que el municipio dispuso -a través del Concejo Deliberante- autorizar la venta mediante subasta pública de un bien de su propiedad, sujetando dicha enajenación al procedimiento establecido en el decreto ley 9533/80 (arts. 7, 8, 20 y ccdtes.), así como a los mecanismos netamente institucionales de publicidad y control [v. publicaciones en el boletín oficial local y provincial, obrantes en la documentación adjunta al presente legajo].

Lo dicho obedece a la consideración de que la lectura preliminar de las disposiciones que rigen la operación autorizada permite advertir que, en lo relativo a los usos e indicadores aplicables a la nueva división parcelaria que se genere a partir de la subasta, estos continúan determinados por la situación urbanística actualmente vigente [zona de Usos Específicos 17, conforme apartado 7.1.28.2.13 de la Ordenanza 2005/81]. Ello es así, toda vez que la modificación de usos e indicadores proyectada por el Municipio respecto del predio del Complejo Casino de Necochea revestiría, por el momento, un carácter meramente potencial e incierto, en tanto no solo se encontraría pendiente de convalidación provincial -al no haberse culminado el trámite ante la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial del Ministerio de Gobierno (conf. art. 83 del decreto ley 8912/77)-, sino que además requeriría, con posterioridad, la sanción y promulgación de la ordenanza pertinente, de conformidad con el compromiso asumido por la Comuna en el art. 21 de la Ordenanza 12.009.

Vale apuntar también que la propia Municipalidad ha destacado entre los considerandos del acto que si bien la Dirección Provincial mencionada *"tiene a su cargo la dirección principal del procedimiento de convalidación, la desaprobación o denegatoria del IPAR-CUS por parte del Ministerio de Ambiente obsta a la aprobación del Cambio de Uso del Suelo y la efectiva legalización de los indicadores que ha*

considerado la Municipalidad de Necochea en relación al ordenamiento territorial del área Casino.", por lo que ".la materia ambiental en toda propuesta de cambios de zonificación y cambios de uso del suelo es, preliminarmente, evaluada por el Ministerio de Ambiente, que examina si existen causales ambientales determinantes de impedimento para aprobar el IPAR-CUS, y en ese caso comunicar a la DPOUT sobre la imposibilidad de una futura aprobación de factibilidad desde el punto de vista ambiental."

En efecto, con el dictamen IF-2021-29264468-GDEBA-DPUTMGGP que conforma el Anexo 3 de la Ordenanza 12.009 se encuentra a primera vista demostrado en el presente que la Dirección Provincial mencionada reconoció que la Comuna ha presentado un nuevo proyecto de ordenanza que resolvería los errores que fueran detectados en la evaluación de la ordenanza N° 10.239, y que *"correspondería convalidar el art. 7 y aquellos incorporados por el Proyecto de ordenanza como 7 bis, ter, quater."*, así como también insistió en la necesidad de incorporar en la evaluación ambiental que deberá de tramitarse ante el IPAR, la proyección de sombras que los edificios de altura pudieran tener sobre la playa y su impacto en la dinámica costera y, en lo que refiere a la infraestructura de servicios, la presentación -durante el procedimiento de convalidación- de los certificados emitidos por los entes prestatarios de factibilidad de provisión de los servicios de agua, cloacas, desagües pluviales y energía eléctrica para las densidades previstas, en cumplimiento de lo normado por el art. 62 del decreto ley 8912/77. De igual manera, la Ordenanza impugnada estipula que el adjudicatario, en caso de solicitar autorización para la ejecución de obras de edificación nuevas sujetas a los nuevos indicadores urbanísticos que pudieran ser aprobados, *"deberá prever que las mismas no produzca, nuevas alteraciones ni mayores saturaciones al estado actual de los servicios públicos de agua, pluviales y cloacas correspondientes a la zona aledaña de la Villa Balnearia, debiendo en su caso realizar las obras requeridas para su mitigación."* (art. 8 -segundo párrafo-).

Las referidas previsiones permiten advertir -reitero, en una primera aproximación y con el grado de conocimiento limitado propio de este análisis preliminar- no solo la ausencia de perfeccionamiento de la eficacia de la reforma proyectada en materia de usos e indicadores urbanísticos, sino también que, en el caso, se estaría procurando -en principio- dar cumplimiento a las exigencias normativas propias de la materia, al supeditar tanto la modificación urbanística como las eventuales obras que aquella habilitaría a una instancia previa destinada a ponderar y descartar posibles consecuencias disvaliosas desde la perspectiva urbano-ambiental (argto. esta Alzada causa C-16031-MP1E "Mirada Ciudadana", sent. del 5-3-2026).

Tal escenario plantea un contexto fáctico y jurídico distinto del que motivara los votos de esta Alzada en la causa A-11875-AZ1E "Asociación para la Conservación del Parque, Duhalde Alicia Cristina" (pronunciamiento cautelar del 24-10-2023 y sent. del 2-9-2025, a cuyos argumentos me remito en honor a la brevedad) y que me lleva -en esta oportunidad- a descartar en la especie la concurrencia de la verosimilitud de buen derecho por las razones invocadas.

3.4. En resumen, tal como lo plantea la apelante, no corresponde tener por configurado en el caso el requisito previsto en el art. 22 inc. 1 apartado "a" del C.C.A., lo que obsta la procedencia de la tutela cautelar pretendida; ello -claro está- sin perjuicio de la valoración final que resulte de los argumentos de fondo y la prueba a producirse en autos al momento de dictarse sentencia de mérito en los autos principales, oportunidad procesal en la cual podrá arribarse a un conocimiento exhaustivo y certero sobre la cuestión sometida a juzgamiento (argto. esta Alzada causas C-2421-NE1 "Aineseder", sent. del 24-5-2011; C-6697-D01 "Ecoplata S.A.", sent. del 13-09-2016; C-7723-MP2 "Cámara de Ferreterías y Afines de Mar del Plata y Zona", sent. del 15-2-2018).

4. Si bien, al quedar descartada toda posibilidad de juzgar verosímil el derecho que sustenta el reclamo de autos, ya no sería necesario indagar sobre la configuración de los restantes recaudos que deben sopesarse para el otorgamiento de la medida precautoria (cfr. S.C.B.A. causa B. 65.043 "Trade", res. del 4-VIII-2004; esta Cámara causas G-941-NE1 "Web 21 Corporation S.A.", sent. del 11-12-2008; G-1203-DO1 "Suárez", sent. del 14-10-2009; C-1525-MP1 "Centro Médico Mar del Plata", sent. del 30-12-2009; C-7723-MP2 "Cámara de Ferreterías y Afines de Mar del Plata y Zona", citada), no puedo dejar de señalar que comparto la posición sostenida por la recurrente en torno a la ausencia en autos del recaudo atinente al peligro en la demora.

Es del caso recordar que dicho requisito de procedencia cautelar expresamente consagrado por el art. 22 del C.C.A. -inciso 1°, ap. "b"- implica la posibilidad de sufrir, por parte de quien solicita la tutela precautoria, un perjuicio inminente o el agravamiento de una determinada situación de hecho o de derecho.

Así, la demostración del peligro en la demora no sólo importa acreditar el perjuicio que se pretende evitar con la anticipación sino, principalmente, su palpable irreparabilidad en el futuro (esta Cámara causas A-1123-MP0 "Asociación Civil de Consumidores Defendete", sent. del 26-5-2009; C-1538-MP1 "Vematel S.A.", sent. del 26-3-2010; C-1868-AZ1 "Santa Mónica S.A.", sent. del 22-12-2010; A-14792-MP2E "Surfrider Argentina", sent. del 3-10-2024).

Bajo tales parámetros, y a contrario de lo sostenido en la instancia de grado, no cabe tener por suficientemente acreditado en el caso el peligro en lademora, al no advertirse una situación de riesgo inminente que justifique la tutela precautoria pretendida. Ello así, en la medida en que -a diferencia de lo

sostenido por la parte actora al fundar el recaudo aquí analizado- la sola celebración de la subasta pública no determinará, por sí misma, una alteración material inmediata del predio involucrado. Antes bien, entre la eventual adquisición del inmueble y la posibilidad concreta de materializar los usos proyectados median procedimientos y decisiones administrativas posteriores, aún no consolidados, cuya concreción efectiva no solo permanece incierta, sino que además se encuentra supeditada al cumplimiento de recaudos y etapas aún pendientes (v. arts. 2, 8, 21 de la Ordenanza 12.009).

5. Por lo dicho hasta aquí, descartada la presencia de dos de los presupuestos basilares de admisibilidad de la tutela precautoria decretada en el grado, deberá ser dejada sin efecto la medida allí ordenada, lo que torna inoficioso el análisis de los restantes agravios blandidos por la recurrente en su escrito de apelación.

Cable aclarar, finalmente, que la revocación de la medida precautoria dispuesta en la instancia de origen no implica clausurar de modo definitivo la posibilidad de tutela provisional, la cual podrá ser nuevamente requerida y eventualmente reconsiderada si, con posterioridad, se verificaran circunstancias sobrevinientes que permitan advertir un cuadro de urgencia y gravedad cualitativamente diverso al aquí examinado, conjuntamente con una acreditación suficiente de la verosimilitud del derecho, extremo que en esta instancia liminar no se ha estimado configurado (arg. doct. S.C.B.A. causa I. 72.312 "Scalzo Trocino", res. del 15-04-2015; esta Cámara causas C-12291-MP2E "Ocaña", sent. del 20-12-2022; C-13247-AZ1E "Santa Mónica S.A.", sent. del 21-3-2024; C-16031-MP1E "Mirada Ciudadana", sent. del 5-3-2026 -del voto del doctor Ucín-).

Esa apreciación deberá efectuarse, llegado el caso, en el marco del juicio de ponderación propio de la protección cautelar, atendiendo a la interrelación dinámica entre los recaudos de urgencia y verosimilitud, de modo tal que una mayor intensidad del peligro en la demora pueda ser prudentemente sopesada con un grado de cognición adecuado sobre la plausibilidad del derecho invocado, sin que ninguno de tales presupuestos resulte prescindible, aunque sí susceptible de valoración conjunta y flexible según las particularidades del caso concreto. Todo ello, sin soslayar la necesaria consideración del interés público comprometido y la ausencia de una afectación grave del mismo, recaudo que también integra el juicio de fundabilidad cautelar en el ámbito contencioso administrativo (conf. art. 22 incisos "a", "b" y "c" del C.C.A; cfr. doct. S.C.B.A. causa B. 65.043 "Trade", res. del 4-08-2004; cfr. doct. esta Cámara causas C-5892-BB1 "IACA Laboratorios S.A.", sent. de 20-10-2015; C-9014-DO1 "Pelazzini", sent. de 18-7-2019; C-10441-MP1E "GI SA", sent. del 27-4-2021; C-15984-MP1E "Flores", sent. del 21-08-2025; C-16031-MP1E "Mirada Ciudadana", sent. del 5-3-2026 -del voto del doctor Ucín-).

III. Si lo expuesto es compartido, propongo al Acuerdo acoger el recurso de apelación deducido por la Municipalidad de Necochea en fecha 12-2-2026, revocar el pronunciamiento de grado de fecha 6-2-2026 y, en consecuencia, dejar sin efecto la medida cautelar allí decretada. Habiendo mediado contradicción, la imposición de costas debería diferirse para el momento en que se decida la suerte del principal (cfr. doct. S.C.B.A. causa C. 101.606 "Álvarez", sent. del 16-IV-2014; arg. doct. esta Alzada causa C-4690-BB1 "Buiani", sent. del 29-5-2014).

Voto, consecuentemente, por la **afirmativa**.

El **señor Juez doctor Ucín**, por idénticos fundamentos a los brindados por el señor Juez doctor Mora, vota la cuestión planteada por la **afirmativa**.

De conformidad a los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, dicta la siguiente:

SENTENCIA

1. Acoger el recurso de apelación deducido por la Municipalidad de Necochea en fecha 12-2-2026, revocar el pronunciamiento de grado de fecha 6-2-2026 y, en consecuencia, dejar sin efecto la medida cautelar allí decretada.

2. Habiendo mediado contradicción, la imposición de costas se difiere para el momento en que se decida la suerte del principal (cfr. doct. S.C.B.A. causa C. 101.606 "Álvarez", sent. del 16-IV-2014; arg. doct. esta Alzada causa C-4690-BB1 "Buiani", sent. del 29-5-2014).

3. Diferir la regulación de honorarios por las labores cumplidas ante esta Alzada para su oportunidad [art. 31 ley 14.967].

Regístrese, notifíquese por Secretaría electrónicamente (conf. art. 10, Anexo Único del Acuerdo SCBA N° 4013/21 -t.o. Ac. 4039/21-).

Hecho, devuélvanse las actuaciones al Juzgado de origen.

Para verificar la notificación, y las copias de traslado si las hubiere, ingrese a:

<https://notificaciones.scba.gov.ar/verificar.aspx>

Su código de verificación es: FA7VJ9ZY

