

La figura legal del paisaje protegido: evaluación de su eficacia a los fines de ordenamiento territorial ambiental bonaerense.

Por Paula Nosedáⁱ

RESUMEN:

Este trabajo tiene por objetivo evaluar la eficacia del “paisaje protegido”, como figura protectora en el marco del ordenamiento territorial que cada partido de la provincia de Buenos Aires debe llevar a cabo dentro de sus jurisdicciones. A tal fin, se revisará las áreas que han sido declaradas “Paisaje Protegido” y se intentará i) delinear el régimen jurídico que caracteriza a esta figura, y ii) la eficacia en su aplicación.

1.- Introducción.

En esta oportunidad, traemos a la reflexión en el marco de este III Congreso de Derecho Agrario Provincial, la figura del Ordenamiento Territorial, como el instrumento de la gestión ambiental que permitirá balancear la cantidad de tierras destinadas a producción y/o a ocupación urbana con respecto a aquellas áreas destinadas a conservación de los ecosistemas naturales¹, en particular de aquellos que han evolucionado en armoniosa conjunción con la intervención humana.

De conformidad con la Meta 11 de Aichi para la Conservación de la Biodiversidad, para el 2020 deberían protegerse, a través del sistema de áreas naturales protegidas, al menos el 17% de áreas terrestres y aguas continentales, y el 10% de áreas marinas y costeras. Dicha meta se definió en el marco de una estrategia 2011-2020 para el cumplimiento de las medidas de conservación in situ que deben adoptar los países que han firmado y ratificado el Convenio de Diversidad Biológica (Ley Nacional N° 25.375). Al respecto, según datos de la Secretaría de Ambiente de la Nación², el referido balance en nuestro país indicaría que existen 434 Áreas Naturales Protegidas, con una superficie aproximada de más de 33.000.000 ha, que representan el 11,90% de la superficie continental nacional. Sin embargo, para la Provincia de Buenos Aires el panorama no resulta tan alentador, según datos del OPDS³, solo el 4,5% del territorio bonaerense se

¹ <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>

² <http://estadisticas.ambiente.gob.ar/?idarticulo=13763#terreymarino>

³ <http://www.opds.gba.gov.ar/ANPSite/uploaded/Image/folletoGRALANP.jpg>

encuentra bajo algunas de las categorías de protección de áreas naturales que prevé la legislación.

En consonancia con poder alcanzar el objetivo nacional, teniendo en cuenta el destino netamente productor asignado a nuestra provincia de Buenos Aires, haremos referencia a la figura del “paisaje protegido” consagrada por la legislación bonaerense en el año 2001. A tal fin, revisaremos cómo viene evolucionando y poniéndose en práctica para el logro de sus objetivos protectores.

2.- Concepto.

De acuerdo a la Convención Europea del Paisaje del año 2000, el paisaje es definido como “...*parte del territorio tal y como es percibida por sus poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores de naturales y/o humanos y de sus interlocutores...*”.

El concepto de “paisaje” tiene la capacidad de englobar otros dos conceptos complejos, ambiente y cultura, sin embargo se afirma que es un objeto intelectual en formación, debido a que todavía adolece de una definición de técnica jurídica que le otorgue al paisaje autonomía y elementos de protección⁴.

Si revisamos nuestra legislación nacional, el paisaje es un elemento más a tutelar dentro del ambiente de un área protegida y por lo general se destaca por su belleza escénica. Sin embargo, es a nivel provincial que la legislación instituye el concepto de paisaje como nueva categoría jurídica de protección, en general siguiendo la clasificación del la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN)⁵. Se trata de espacios que aún conservan mucho de natural pero con una “*antropización positiva*”⁶

A nivel de la legislación provincial, reconocen expresamente esta categoría de protección de áreas naturales:

- Buenos Aires - Ley N° 12704

⁴ Morel Echevarría, Juan Claudio, en *Ambiente y Cultura como objetos del Derecho*, Editorial Quórum, Buenos Aires, 2008, p. 134.

⁵ Categoría V: Conservación de paisajes terrestres y marinos y recreación: Proteger y mantener paisajes terrestres/marinos importantes y la conservación de la naturaleza asociada a ellos, así como otros valores creados por las interacciones con los seres humanos mediante prácticas de manejo tradicionales. https://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_aprotegidas/ap_categorias_cfm

⁶ Pastorino, Leonardo F., *Derecho Agrario Argentino*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2009, p.297.

- Córdoba -Ley N° 7343
- Chubut - Ley N° 4617 (L.IXI N° 18)
- La Pampa -Ley N° 2651
- Mendoza - Ley N° 6045
- Neuquén - Ley N° 2594
- Río Negro - Ley N° 2670
- Salta - Ley N° 7107
- San Juan - Ley N° 6911
- San Luis - Ley N°IX-0309-2004 -5421

3.- Régimen jurídico que caracteriza a esta figura.

En la Provincia de Buenos Aires, la Ley N° 12.704 establece que “paisaje protegido” abarca ambientes naturales o antropizados con valor escénico, científico, ecológico u otros, conformados por especies nativas y/o exóticas de la flora o la fauna, o recursos ambientales a ser protegidos. Para que proceda su declaración deberán: i) permitir acceso público; ii) elevar la calidad de vida de la población; iii) proteger el ambiente; y iv) ser lo suficientemente abarcativos para que los procesos naturales y artificiales que en ellos se desarrollen aseguren la interacción armónica del hombre con la naturaleza.

Podría afirmarse que la técnica de tutela elegida es la del perímetro protegido por ley, sin embargo al querer corroborar si el perímetro definido por ley cada ley particular de declaración encierra una superficie “lo suficientemente abarcativa” para el logro de los objetivos de protección de los paisajes declarados tales, no pudimos obtener la totalidad de tales referencias, en atención a que el organismo previsto legalmente, Registro de Paisajes Protegidos, que funcionaría en el ámbito de la autoridad de aplicación, el OPDS, no tiene publicaciones al respecto en su sitio web oficial que se limita a una enumeración de los paisajes protegidos indicando un link con el texto de la normativa respectiva.

Por otra parte, para valorar la eficacia de esta figura de protección de áreas naturales, es necesario diferenciarla de la figura de la reserva natural. En particular, si bien el común denominador que tienen ambas es la finalidad protectora área, se destaca que la figura de protección que nos ocupa es **dinámica**, por permitir la evolución del paisaje a través del desarrollo armónico del área; **flexible**, por permitir la protección de valores

naturales intervenidos positivamente por el hombre; y de **gestión abierta**, por prever expresamente la participación de los vecinos del área en la toma de decisiones, así como asigna un rol esencial en los Municipios para ejecución de los Planes de Manejo.

Con relación a estas tres afirmaciones positivas sobre la regulación del Paisaje Protegido, es justamente donde al momento de su aplicación se han suscitados **dificultades**, a saber:

- a. En cuanto al aspecto dinámico del paisaje (en construcción), cabe cuestionarnos si no es contradictorio con el mismo motivo que persiguieron las declaraciones primigeniamente, ya que por definición tuvieron por objeto preservar valores naturales antropizados. Al respecto, se podría sostener que lo que se pretende preservar no es un “statu quo” sino una forma de evolucionar del paisaje⁷. Ello quedaría establecido al momento de la declaración particular y que de hecho las normas han reflejado en particular en el artículo 2° de la Ley 12.704. Estos criterios serán guías para plantear los planes de manejo y desarrollo de las áreas, como para evaluar el otorgamiento de permisos de obras, previo EIA y participación de los vecinos.

- b. En lo que hace a la flexibilidad o laxitud⁸ de la figura, al permitir declarar Paisaje Protegido a ciertas áreas cuya mayor parte son tierras de propiedad privada, lo que conlleva ciertas restricciones en el uso de la propiedad, al no estar previsto ningún tipo de compensación, la legislación bonaerense intentó salvar la situación, requiriendo el consenso de los vecinos que pudieran verse afectados al momento de establecer el plan de manejo. Sin embargo, la reglamentación fue más lejos aún, estableciendo que notificado fehaciente el titular del dominio, podrá oponerse a la declaración y, en tal caso, debería avanzarse con el régimen de expropiación, lo que sería a todas luces un dislate. Acá deberá tenerse en cuenta que este tipo de

⁷ Priore, Riccardo, «Derecho al paisaje, Derecho del paisaje: La evolución de la concepción jurídica del paisaje en el Derecho comparado y en el Derecho internacional». Revista interdisciplinaria de Gestión Ambiental, n.o 31 (julio 2001).

⁸ Pastorino, Leonardo F. “Los derechos de propiedad y su influencia en la gestión de los bienes y valores ambientales provinciales”, II CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL, UNLP, La Plata, 2013.

declaraciones redundan en la valorización de las propiedades que integran dicho paisaje.

- c. La gestión abierta, vendría a poner un poco de equilibrio a la situación. En general se observa que, los primeros interesados en obtener la declaración de protección de un área son los propios vecinos, quienes ven la posibilidad de un desarrollo distinto (ecológico – escénico) bregan por conservar las cualidades que distinguen al área objeto de declaración. Ello estaría en línea con la primera etapa (Declaración), conforme lo exige el Decreto reglamentario 2314/2011. Sin embargo, dichos vecinos que muchas veces no pertenecen a los núcleos urbanos centrales de cada Partido, obtenida la declaración dependen de la iniciativa que tengan las autoridades locales para implementar y reglamentar los instrumentos de protección previstos para el área.

4.- Estado de su implementación en la provincia.

AREA	UBICACIÓN	NORMA	FINALIDAD	Observaciones
Parque Cariló	Partido de Pinamar	Ley 12.099/98	Preservar la integridad del paisaje geomorfológico y urbanístico	Gran presión de intereses inmobiliarios sobre autoridades municipales para obtener autorizaciones para desarrollo obras. Pronunciamientos SCJBA: i) “Sociedad de Fomento Cariló c/Municipalidad de Pinamar/Amparo” Ac. 73.998, 29/5/02) se exigió a las autoridades locales implementación de la legislación (Paisaje Protegido y Ley 11.723); y ii) “Sociedad de Fomento Cariló c/Municipalidad de Pinamar s/Amparo”, Ac.90.941, se exigió la reglamentación procedimiento EIA con participación ciudadana. Ordenanza N° 3361/06: cumple con la manda judicial reglamenta usos y procedimiento EIA
Cuenca del Arroyo El Pescado	Partidos de Berisso y La Plata	Ley 12.247	Preservar libre de contaminación e integridad del paisaje	No se encontraron ordenanzas municipales reglamentando Declaración Paisaje Protegido
Barrio Suhr Horeis	Partido de San Martín	Ley 12290	Preservar integridad del paisaje geomorfológico y urbanístico y enriquecer	Vecinos promovieron su declaración
Cuenca del	Partidos de	Ley 12.707	Conservar recursos	--

Río Quequén-Salado	Chaves Suarez, Dorrego y Pringles		hídricos libres de contaminación y la integridad del paisaje (reservas arqueológicas y paleontológicas)	
Monte Ribereño Isla Paulino, Isla Santiago	Partidos de Berisso y Ensenada	Ley 12.756	Preservar integridad del paisaje geomorfológico, histórico y urbanístico. Fomentar desarrollo ecoturístico del área signada por avance industrial	--
Reserva Parque - Paseo del Bosque	Partido de La Plata	Ley 13.593	Preservar parque urbano de importancia regional, sitio de valor natural y ambiente antropizado de valor paisajístico, socio-cultural, ecológico y de paseo y recreación	Prohibición usos incompatibles a los municipios adyacentes.
Área de La poligonal	Partido de Tandil	Ley 14.126	Preservar paisaje geográfico (sierras), geomorfológico, turístico y urbanístico. Identidad tandilense	Prohíbe autorizar explotaciones mineras. Establece reconversión de las existentes. Prevé indemnizaciones laborales trabajadores mineros e incorporación a planta estatal. AA:OPDS Res. OPDS 17/2011: aprueba plan de manejo Superficie total 14 000 has, dividido en 3 áreas urbana –complementaria-rural
Santa Cartalina	Partido de Lomas de Zamora	Ley 14.294	Preservar área como uno de los últimos reductos rurales del conurbano bonaerense, desarrollar turismo ecológico, evitar rezonificación del área que implique autorizar actividades incompatibles.	Preserva declaraciones anteriores de lugar Histórico Nacional y de Reserva Ecológica. Le es aplicable también la Ley 10.907. Gastos imputables a presupuesto Provincial. 700 has
Micro Albuféra de Reta	Partido de Tres Arroyos	Ley 14.482	Desarrollar turismo ecológico e investigaciones del área. Ordenar los usos y evitar presiones económicas para desarrollo urbanístico irracional	Solo declara. Se encontró ordenanza que declara a nivel municipal 6288/2012

5.- Conclusiones.

A partir del material revisado, se podría evaluar la eficacia en la aplicación de la figura del paisaje protegido con relación a la ordenación, la participación y la gestión demostrada por las autoridades locales correspondientes a cada Paisaje Protegido declarado. En tal sentido, se observa que, en la mayoría de los casos, se ha avanzado en aspectos formales (declaración), pero se han encontrado obstáculos a la efectiva puesta en marcha de la figura a través de planes de manejo; reglamentaciones de usos, estudio de impacto ambiental y participación social previa al otorgamiento de autorizaciones de obra.

Ello podría atribuirse a la falta de claridad de la normativa reglamentaria de la Ley 12.704, a los factores de poder que logran demorar la regulación a nivel local; o a la falta de capacidad técnica y/o financiera de ciertas autoridades locales al momento de poder definir y aplicar los aspectos particulares para gestionar adecuadamente el área conforme los objetivos de manejo.

Ahora bien, con relación a la reticencia que pudieran oponer los propietarios privados de tierras a ser declaradas bajo la figura de paisaje protegido, recordamos la necesidad “...*capacitar y dar a conocer los perfiles con que es consagrada la propiedad...*”⁹ con relación a la armonización que debe existir entre los derechos individuales y los derechos de incidencia colectiva, ahora expresamente receptados por el Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (Arts. 14 y 240)”.

Es oportuno recordar que el ordenamiento territorial (OT) si bien se originó como herramienta de planificación urbana, ha evolucionado hasta alcanzar su conceptualización integral actual¹⁰. Sintéticamente, se afirma¹¹ que el OT es una herramienta de la política

⁹ De Bianchetti, Alba, El Ordenamiento Territorial rural en la Provincia de Corrientes, en el marco del Desarrollo Sustentable, ponencias compiladas por Pastorino Leonardo F. y Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam, I Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial - 1a ed. -, Santa Rosa, mayo 2011. CD-ROM

¹⁰ Foy Valencia, Pierre, “Consideraciones Jurídicas sobre el Ordenamiento Territorial Ambiental”, Revista Espacio y Desarrollo N° 21, 2009, CIGA, Lima, pp. 140-141

¹¹ FARN – FCD, El ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de un política nacional, Vol. 2, Buenos Aires, 2011, disponible en: http://cambiodemocratico.com.elsever.com/publicaciones/OAT_2.pdf, p. 16

ambiental de carácter interdisciplinario, dinámico y participativo para la organización de las actividades en un ámbito espacial determinado. Desde el aspecto normativo, el OT se materializa a través de la regulación de dichas actividades por zonas, el establecimiento de estándares de calidad ambiental y la disponibilidad de garantías legales, a fin conservar el patrimonio cultural y natural existente en el área objeto de ordenamiento. En consecuencia, la figura del paisaje protegido es una de estas garantías legales a aplicar aquellas áreas reservadas a espacios verdes, conforme zonificación del plan ordenador de cada municipio. Cabe recordar, que en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, el ordenamiento territorial se encuentra en cabeza de los municipios que la componen, quienes son los encargados de elaborar los planes de ordenamiento de conformidad a lo establecido en la Ley 8912 y su normativa complementaria. Se destaca que la citada Ley 8912 no hace referencia a los espacios que sean destinados a áreas naturales protegidas, sino simplemente al porcentaje del territorio que deberá ser reservado con destino a espacios verdes y/o a provisión de servicios públicos.

Finalmente, se observa que no basta con la mera declaración para hacer frente a las presiones de las actividades humanas que avanzan transformando territorios y dando origen a paisajes. Ello plantea la necesidad de buscar herramientas más flexibles y participativas para gestionar el territorio, sus complejidades locales con el norte puesto en el desarrollo sustentable.

Con la experiencia recogida en estos años se sugiere que la autoridad de aplicación prevea la publicación de las distintas experiencias de la declaración de paisajes protegidos bonaerenses, para poder monitorear el avance en la consecución de los objetivos propuestos para cada área protegidas bajo esta figura. Ello seguramente redundará en que otras tantas áreas puedan ser promovidas como tales, allanando el camino a los vecinos de estas otras localidades que persiguen la gestión adecuada de sus áreas y un desarrollo planificado en armonía con el entorno.

¹ Profesora del Seminario de Derecho Ambiental y de Derecho Agrario de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires –UNICEN, nosedapaula@gmail.com