

Este documento ha sido descargado de:  
This document was downloaded from:

*Núlan*

**Portal *de* Promoción y Difusión  
Pública *del* Conocimiento  
Académico y Científico**

**<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS**

**+info <http://nulan.mdp.edu.ar/2504/>**

Gestión Políticas Públicas y Recreación  
**Derecho Ambiental y Turismo. El caso de las licitaciones de UTF en el Partido de Gral. Pueyrredon a partir de 2010. Un cambio de mirada.**

Ana María Biasone, Cecilia Lucía Mantecón & Cecilia Pallante  
FCEyS. Universidad Nacional de Mar del Plata  
anabiasone@hotmail.com

### **Resumen**

La reforma constitucional de 1994, introduce las bases para la protección del medio ambiente como derecho y como deber de cada ciudadano, asimismo establece herramientas de participación y control para la consecución de un desarrollo dentro de un modelo sustentable.

Los sectores involucrados en el turismo, tienen como desafío el desarrollo de esta actividad, cuidando la salud del ambiente y brindando a los consumidores servicios de calidad.

Este trabajo, es fruto de la investigación interdisciplinaria conectando al derecho y el turismo con las ciencias exactas y naturales. Para esto vamos a caracterizar la costa bonaerense y desarrollar el plexo normativo aplicable a las costas desde el Derecho Ambiental.

### **Abstract**

The theoretical framework for the protection of the environment was introduced in 1994 on the constitutional reform as a law and duty for each citizen. Also provides participation tools and control to achieve development in a sustainable model.

Workers of tourism industries have the challenge to develop this activity and take care of the health of the environment and provide to each people better consumer goods.

This paper is the result of interdisciplinary research connecting the law with the sciences as biology, geology and environmental sciences. For this research we will characterize the coasts of Buenos Aires and we develop the regulatory plexus applicable to the light from the environmental law.

### **Introducción**

Las zonas costeras son de vital importancia para la salud humana, la protección de la biodiversidad y el desarrollo del sector turístico. Este último además, es trascendente para la economía de las poblaciones costeras.

Asimismo, abarcan solamente el 20 % de la superficie de la Tierra, pero albergan a una considerable proporción de la población humana. Actualmente se estima que el 60% de la población del planeta vive en zonas costeras (a menos de 100 km de la costa).

Más de 100 millones de personas en todo el mundo viven en zonas que se encuentran a una altitud de 1 m o menos sobre el nivel del mar (Douglas y Peltier

2002). De las 33 megalópolis del mundo, 26 están en países en desarrollo y 21 en zonas costeras (Klein y otros 2003).

Uno de los sectores que más modifican las costas, es el sector de viajes y turismo, utilizando como principal recurso natural, las hermosas playas formadas en la costa. A nivel mundial genera cerca de 200 millones de puestos de trabajo y supera el 10 por ciento del PIB mundial, sobrepasando los 3.500 billones de dólares. Se prevé que para el 2020, 1.5 mil millones de turistas gastarán en promedio 2 billones de dólares al año, o más de 5 mil millones de dólares al día; a lo que debemos añadir los turistas domésticos, con un volumen bastante importante aunque difícil de calcular, sobre todo para aquellos que utilizan las playas.

### **Caracterización costas bonaerenses**

La provincia de Buenos Aires, posee una ribera marítima sobre el océano Atlántico de una extensión de 1.281 kilómetros de largo, que se prolonga desde la punta norte del cabo de San Antonio hasta la desembocadura del río Negro. Asimismo siendo en su mayor parte una costa de carácter medanosa, lo cual explica la presencia de extensas playas de arenas aptas para la instalación de balnearios. Juárez, Montobani (2006).

Dadon y Matteucci (2006) caracterizan esta costa como baja, con escasos accidentes y poblada de médanos formando cordones paralelos a la costa. Continúan diciendo que en general, el mar y el viento generan amplias playas dunícolas que obstruyen parcial o totalmente el desagüe de los cursos fluviales que bajan hacia el mar, originándose lagunas, bañados y esteros de suelos salinos y con problemas de acidez. Asimismo, generan una buena disponibilidad de agua subterránea.

En consecuencia, en estas tierras atrayentes para los visitantes, se desarrollaron ciudades dedicadas al turismo. El crecimiento de estos asentamientos urbanos, se ha realizado, sin control y sin planificación, aparejando problemáticas en las zonas costeras. Es decir, las acciones antrópicas realizadas en las costas, producen erosión costera, contaminación, cambios en biodiversidad, modificación del sistema hídricos, entre otras consecuencias negativas. Mantecón (2012).

### **Normativa**

La legislación ambiental se encuentra actualmente, desde el ámbito internacional al local, en una situación dinámica y muchas legislaciones más recientes están aún coexistiendo con otras anteriores en tanto sean fehaciente y convenientemente reglamentadas y aseguren su completa aplicación.

La protección del ambiente está inexorablemente vinculada al bienestar socio económico de una nación. Es esencial un desarrollo sustentable en el cual la explotación de los recursos naturales, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y los cambios institucionales, estén conjugados armónicamente con el propósito de acrecentar tanto el potencial presente como el futuro, para satisfacer las necesidades y las aspiraciones

humanas. En esencia, el desarrollo sustentable es un desarrollo no meramente ecológico, sino también económico y social (Krom, 2009).

El derecho ambiental, tiene características propias. Las demás ramas del derecho clásico son verticales y se dividen por ramas. El derecho ambiental rompe con esta estructura, realiza un corte transversal y se nutre de las demás ramas del derecho. Es por eso que toda la normativa sobre turismo que se relacione con la gestión sustentable debe enmarcarse en este nuevo orden jurídico, partiendo del artículo 41 de la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente.

En consecuencia, para abordar esta temática debemos partir de la Constitución Nacional. La ley fundamental, en su artículo 41, instituye el derecho a "un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras"<sup>i</sup>. De este modo se consagra el principio de equidad intergeneracional con jerarquía constitucional.

Esta norma es fundamental, porque en primer lugar le brinda al ambiente la máxima protección que puede tener un bien jurídico dentro de un plexo normativo. Y en segundo lugar, crea un sistema de protección ambiental. Determina, entre otras cosas, un derecho pero también un deber. Establece el derecho a un ambiente sano y a su vez la obligación de protegerlo. Para ello le brinda herramientas que establece el acceso a la educación ambiental, a la información ambiental y el acceso a la justicia<sup>ii</sup>.

Asimismo, es importante resaltar que adopta un concepto amplio de ambiente. El derecho a un ambiente sano, incluye la protección del patrimonio natural y cultural, además a la protección de la diversidad biológica.

Otra parte fundamental del sistema que implementa la Constitución es la nueva distribución de competencias. La norma establece que la Nación será encargada de sancionar las leyes que establezcan los presupuestos mínimos de protección y las provincias a complementarlos, aclarando que esto no afecta las jurisdicciones locales.<sup>iii</sup>

Como consecuencia de esto en el año 2002 se sanciona la Ley General del Ambiente que establece "los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable".

Además de destacar este instrumento de prevención, se resaltan las herramientas establecidas para el control de las actividades antrópicas. Ellos son: la educación ambiental, el acceso a la información ambiental y la participación ciudadana.

Por su parte, la ley Nacional de Turismo nº 25.997, "declara de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país." Asimismo consagra como uno de los rectores principales al desarrollo sustentable, normando que "el turismo se desarrolla en armonía con los recursos naturales y culturales, a fin de garantizar sus beneficios a las futuras generaciones. El desarrollo sustentable se aplica en tres ejes básicos: ambiente, sociedad y economía".

## **Turismo**

Ante la degradación ambiental de las zonas turísticas, y como resultado de la conciencia ambiental aplicada en las diferentes disciplinas, se empieza a desarrollar el concepto de turismo sustentable. Por ello, en los albores del siglo XXI, se comenzó a señalar, que la falta de un plan turístico, había generado en muchos países un desarrollo económico no incluyente con un aprovechamiento no sustentable de los recursos naturales y la anarquía en el desarrollo de los espacios territoriales. (Alvarado y otros 2013) Asimismo, otro aspecto a tener en cuenta es el gran impacto ambiental que se evidenció ante el creciente tránsito de viajeros. Según la Organización Mundial del Turismo (OMT), en 2020 se registrarán 1.500 millones de arribos en el mundo, el doble del nivel actual. En este marco se da a conocer, la primera definición de turismo sustentable, brindada en 1991, en el 41 Congreso de la Asociación Internacional de Expertos Científicos en Turismo, y surgió como aplicación del principio de desarrollo sustentable: "el turismo sostenible es aquel que mantiene el equilibrio entre los intereses sociales, económicos y ecológicos". La OMT, en el año 2000, agregó que "el turismo sustentable es aquel que atiende las necesidades de los viajeros actuales y de las regiones receptoras, al mismo tiempo que protege y fomenta las oportunidades para el futuro". Es decir que lo que se busca, es lograr un uso físico y un desarrollo óptimo de la playa, que respete elementos físicos naturales del ambiente playero Zielinski et al. (2014).

### **Caso de estudio: Licitación Complejo Playa Grande Mar del Plata**

Con este cambio de mirada, teñida por los principios rectores consagrados en el derecho ambiental, principalmente el desarrollo sustentable, se presenta a licitación el Complejo Playa Grande.

De esta forma, en el pliego de licitación se tienen en cuenta dos aspectos fundamentales, en primer lugar la preservación de este bien patrimonial, y en segundo lugar la preservación de los componentes naturales.

Podemos observar, que en estos aspectos, se ven incluidos todos los elementos de la definición amplia de ambiente, normado en la Constitución Nacional. De este modo, se han tenido en cuenta tanto los elementos los históricos y patrimoniales como los naturales.

Recordemos que el "Conjunto Playa Grande" fue declarado como Bien Cultural de Interés Patrimonial por Ordenanza N° 8.342, asimismo declarado de Interés Patrimonial por Ordenanza N° 10.075, también se encuentra dentro del listado de bienes patrimoniales aprobado por Ordenanza n° 15.728, y de la misma forma fue declarado Sitio Histórico Urbano Arquitectónico, incorporando al Patrimonio Cultural de la Provincia de Buenos Aires por Ley Provincial N° 13.631.

Este complejo, construido en la década del 30, posee tanto valores históricos como arquitectónicos, que forman parte de la identidad de la ciudad. En su construcción, se resaltaron valores de funcionalidad, belleza e higiene, asociados a la idea de estética y paisaje urbano.

Fue pionero en la intervención del hombre sobre la costa, hacia el año 1936 ya se habían instalado servicios de balnearios y restaurantes, junto a los primeros tendidos de carpas y toldos sobre a arena. Asimismo se destacan dos

instituciones fuertes, dentro de la comunidad: el Yacht Club y el Ocean Club, al extremo norte se encuentra al Normandie, que luego sería la Confitería París. (Pastoriza Elisa, 2002) ilustra el pliego de licitación, diciendo que los servicios de balnearios pasan a ser de los programas de mayor preocupación en el contexto socio político de la época en la cual el proyecto para Playa Grande es la expresión material de la concepción de modernidad.

El conjunto fue diseñado por ingenieros civiles y agrónomos de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires en 1939. Ellos adoptaron una simpleza formal, sencillez constructiva y claridad funcional, como contrapunto del lenguaje pintoresquista que caracterizaba a Mar del Plata. Siendo éste el primer conjunto arquitectónico de proyección urbana, que conjugaban la prestación de los servicios turísticos, las facilidades de accesibilidad y la integración a la geografía costera.

Sobre los aspectos ambientales, en la construcción se han tenido en cuenta el aprovechamiento del talud natural y de la barranca, conjugándose con la resolución estético paisajista de los espacios exteriores. El área paralela a la zona urbana, es resuelta mediante una carpeta de césped, donde se asoman plumerillos, tamariscos y gramíneas, flora característica de las zonas litorales marítimas.

Hasta aquí, desarrollamos los aspectos históricos y patrimoniales que hacen de este lugar un tesoro patrimonial a ser cuidado, formando parte del ambiente con protección de rango Constitucional.

Sobre los elementos naturales, el pliego de licitación de basa en la Norma IRAM 42.100, la misma, es una norma de certificación de calidad que surge de la iniciativa de instituciones públicas y privadas, ante la necesidad de contar con normas de calidad.

Esta norma se centra en tres aspectos fundamentales, la calidad, el ambiente y la seguridad. Asimismo, en primer lugar uno de sus objetivos es proporcionar al cliente servicios que satisfagan sus requisitos, incluyendo los legales y reglamentarios, aumentando la satisfacción del cliente y de otros grupos de interés. En segundo lugar, implementar prácticas adecuadas que promuevan el uso sustentable de los recursos naturales y culturales en las actividades desarrolladas en balnearios.

Dentro de los aspectos que se han tenido en cuenta en la licitación están la concientización, el tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos, el tratamiento de Aguas y el Manejo sustentable de las Energías.

Respecto a la concientización, se refiere a la educación ambiental. Tanto la norma IRAM como los demás sistemas de certificación en el mundo<sup>iv</sup> dan preponderancia a este punto fundamental, para la protección del ambiente. Podemos observar que la educación ambiental está consagrada, tanto en el artículo 41 de la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente.

Asimismo, otro punto fundamental en el pliego es el tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos. El pliego lo divide en identificación e individualización de los Residuos Sólidos Urbanos, debiendo realizarse la separación en residuos húmedos y secos antes de su retiro del sector.

En segundo lugar el depósitos para residuos en tránsito, esta obligación supone la disponibilidad de un depósito para residuos en tránsito de uso del consorcio para el acopio de aquellos residuos provenientes de las aéreas comunes.<sup>v</sup>

En tercer lugar dispone un plan de mantenimiento y limpieza del Paseo Público, en el cual se determina un plan diario de limpieza húmeda de todo el paseo, que incluye la totalidad de los solados, el equipamiento urbano y los espejos de agua, un plan diario de limpieza de áreas verdes, con retiro de residuos secos y una limpieza, mantenimiento y recambio de cestos de residuos con vaciado permanente de los mismos.

Otro aspecto tenido en cuenta es la limpieza, higiene y mantenimiento de la arena, esta limpieza incluye tanto los lotes de sombra explotados por los balnearios como las aéreas públicas. Para esto se debe realizar un rastrillaje profundo, desinfección y retiro de residuos antes de las 8:00 de la mañana de cada día. Un segundo rastrillaje que deberá hacerse entra las 19:00 y las 20:00 de cada día en el momento de retirarse los usuarios de la arena. La instalación de cestos de residuos, de acuerdo al tipo de residuos orgánicos e inorgánicos, cada 50 metros cuadrados, debiendo realizarse el retiro y reposición de bolsas durante todo el día.

También se tiene en cuenta un plan de retiro de residuos del Complejo y la manipulación, tratamiento y retiro de residuos patológicos.

Otro aspecto fundamental en el tema de residuos es el establecimiento de un programa de reciclado de plásticos, su objetivo es lograr una gradual disminución y reciclado posterior de los residuos plásticos generados en la playa, promover un tratamiento sustentable de los residuos plásticos, generados en el sector y lograr una educación y participación de la comunidad.

De la misma forma, se trabajó sobre el tratamiento de aguas, debiendo formalizar una propuesta de uso sustentable de este recurso tan importante y escaso. Para su utilización se debió tener en cuenta sistemas de desagües primarios y secundarios de filtros, decantadores, trampas, que impliquen el pre tratamiento de aguas servidas a las redes, como sistemas de cortes y reducción de aguas para grifos, duchas y descargas de sanitarios.

También se contempló la posibilidad de sistemas alternativos de provisión de aguas para balnearios, es decir que cada unidad posea un pozo de aguas propio o que entre dos unidades de compartan uno con el correspondiente medidor y prorrateo de gastos de perforación.

Por último, se tuvo en cuenta un sistema de recuperación de agua, es decir el tratamiento de aguas grises, que se puede utilizar para las tareas de limpieza de solados del Paseo Peatonal, riego de espacios verdes, etc.

Para finalizar, vamos a tener en cuenta el manejo sustentable de las energías, para eso se debió reconvertir todos los sistemas de control y ahorro de energías, es decir incluir la utilización de células fotoeléctricas detectoras de movimiento en locales. La colocación de tableros generales sectorizados que admitan el corte de sectores o circuitos, y la utilización de lámparas de bajo consumo y amigables con el medio ambiente.

## Conclusión

Los lineamientos Constitucionales nos desafían a definir el plexo normativo aplicable a la actividad del turismo, desde un paradigma sustentable conjugando la protección del ambiente y el desarrollo de este sector.

A la hora de formular políticas, se debe tener la capacidad de crear e implementar aquellas que tengan en cuenta los sistemas naturales y sociales interactuando entre sí, cuantificando sus conexiones y los resultados futuros.

Asimismo, a los fines de esta presentación cumplimos con las consignas relativas a extensión. De esta forma, este trabajo, se trata de un primer documento exploratorio y descriptivo que, en una próxima etapa, se propone indagar sobre las cuestiones que hacen al cumplimiento o no de la normativa por parte de los concesionarios a los que en ese momento les fueron otorgadas las Unidades Turísticas Fiscales para su explotación, protección y mantenimiento dado que hay evidencia que, en varios casos, ello no ha sucedido.



## Bibliografía

- Alvarado Orozco, Martínez Javier; Núñez Patricia “Las teorías del desarrollo. En el análisis del turismo sustentable” en InterSedes: Revista de las Sedes Regionales, vol. XIV, núm. 27, 2013, pp. 144-167 Universidad de Costa Rica Ciudad Universitaria Carlos Monge Alfaro, Costa Rica.
- Dadon José R. y Matteucci Silvia D.. “Caracterización de las grandes regiones costeras Argentina” en Manual de manejo costero para la Provincia de Buenos Aires. Isla Federico y Lasta Carlos A. (ed.) Eudem Mar del Plata, 2006.
- Duglas B.C. and W. R. Peltier (2002). "The Puzzle of Global Sea-Level Rise" ([dead link] – Scholar search). Physics Today 55 (3): 35–41. doi:10.1063/1.1472392. Archived from the original on 13 February 2005. Retrieved 24 March 2005.



- Juárez Viviana I. y Mantobani José M.. “La costa bonaerense: un territorio particular”, en Manual de manejo costero para la Provincia de Buenos Aires. Isla Federico y Lasta Carlos A. (ed.) Eudem Mar del Plata, 2006.
- Krom Beatriz S.(2011) La nueva minería sustentable 2ª ed. Estudio, Buenos Aires
- Klein, R., Nicholls, R. and Thomalla, F., 2003, The Resilience of Coastal Megacities to Weather-Related Hazards, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, pp. 101-120.
- Mantecón Cecilia Lucia “Consideraciones sobre el desarrollo urbanístico y la problemática ambiental en las costa de la Provincia de Buenos Aires”, en Revista electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja. Año VII Nº 12, 2013 Buenos Aires.
- Pastoriza, Elisa 2002 Las puertas al mar. Consumo, ocio y política en Mar del Plata Montevideo y Viña del Mar (Buenos Aires: Biblos y UNMdP).
- ZIELINSKI, Seweryn y DIAZ CANO, Marlenny.Los esquemas de certificación de playas turísticas en América Latina: Evaluación del componente socio-cultural y el nivel participativo. *Estud. perspect. tur.* [online]. 2014, vol.23, n.1, pp. 156-175. ISSN 1851-1732.
- Fotografía
- Foto 1: Imagen de Playa Grande, Fotografía pública y cedida por el EMTUR.  
[http://www.turismomardelplata.gov.ar/ASP/SP/galeria.htm#prettyPhoto\[pp\\_gal\]/14/](http://www.turismomardelplata.gov.ar/ASP/SP/galeria.htm#prettyPhoto[pp_gal]/14/)

---

<sup>i</sup> Artículo 41 - Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

<sup>ii</sup> La Constitución Nacional norma el acceso a la justicia en su artículo 43 diciendo” Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que

protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”.

A través de estos tres principios Argentina cumple su compromiso asumido en la Cumbre de Río del año 1992 en el principio 10 del documento final.

<sup>iii</sup> En la Argentina, y conforme a lo establecido por el art. 124 de la Constitución Nacional “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Esta no es ni siquiera una facultad concurrente entre el Estado Nacional y la Provincia sino que por el contrario es una facultad exclusiva de las provincias.

<sup>iv</sup> Premios al mejoramiento del entorno costero: El Ejemplo de la Bandera Azul. Foundation for Environmental Education. 2006. [www.blueflag.org](http://www.blueflag.org).

<sup>v</sup> El consorcio Playa grande, es la asociación de los concesionarios del complejo, cuya finalidad es la complementariedad de recursos, capacidades y aptitudes de gestión en un ente único.