

30 de Octubre de 2014

Objeto: Informe Jurídico Preliminar Proyecto de Ordenanza Municipal

Materia: Productos de acción química y/o biológica Ley 10.699 (agroquímicos).

Jurisdicción: Provincia de Buenos Aires - Partido de Rojas -

Solicitante: Sociedad Rural de Rojas (CARBAP)

Referencias normativas: Constitución Nacional, art.41º; Constitución Provincial arts. 28º, 191º, 192º y 193º; Leyes Nacionales 18.073, 18.284, 20.418, 24.051, 25.278, 25.675, 26.011, Decreto 21/2009 (CNIA) , Resolución SAGPyA 350/1999; Leyes Provinciales 6.769 (t.o.), 8.751 (t.o.), 8.785 (t.o.), 8.912, 10.699, 11.459, 11.720, 11.723, 13.230; decretos 499/1991, 1.170/2000, 956/2002, 2.697/2005, Res OPDS 40/2014 y complementarias.

1. Introducción.

El presente propone examinar el proyecto de referencia ingresado en el HCD de Rojas en fecha 16 de octubre de 2014.

El mismo se encuentra incluido en un sinnúmero de ordenanzas municipales sancionadas en muchos partidos bonaerenses con el objetivo de proteger la salud humana y el ambiente potencialmente expuestos por riesgos de derivas de aplicaciones terrestres y aéreas en cultivos agrícolas extensivos (trigo, maíz, soja, colza, cebada, etc) y en cultivos agrícolas intensivos (horticultura, floricultura, fruticultura) de productos aprobados por el SENASA. Para el análisis se recurre a directrices y recomendaciones de organismos internacionales, de los que Argentina forma parte, conferencias, exposiciones y cursos de autores de distintas disciplinas, documentos e informes de instituciones públicas gubernamentales, como también y fundamentalmente cláusulas constitucionales, normas jurídicas nacionales y provinciales vigentes; a ello se agrega análisis de las competencias y atribuciones de los concejos deliberantes para regular cuestiones respecto a los genéricamente llamados “agroquímicos” en el marco de la Constitución Provincial, Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires y en el marco del Principio Jurídico Constitucional de Jerarquía Normativa.

A los efectos metodológicos se propone un análisis general y un análisis de cada artículo del proyecto con comentarios y sugerir respetuosamente algunas recomendaciones que cooperen para un mejor análisis parlamentario local y que la eventual sanción no conlleve aspectos inválidos, ineficaces e inaplicables como se verifican en muchas ordenanzas sancionadas movilizadas por una razón que despierta alta sensibilidad social y convertidas en normas testimoniales e inútiles, sólo útil para exposiciones discursivas, de aplicación imposible o desviadas de los fines que las inspiraron convirtiéndose en herramientas de

recaudación municipal vía irregular imposición de multas, tasas, aranceles y derechos municipales; muchas de las ordenanzas examinadas no se aplican, otras ni se han implementado y otras han sido derogadas como ocurrió con la ordenanza municipal de Mar del Plata nº 18740/2008 que imponía áreas de restricciones, exclusiones y prohibiciones extremas que produjeron su reemplazo por una norma más adecuada y equilibrada si bien algunas de sus disposiciones han sido suspendidas y esperan fallo judicial final.

El presente se desarrolla en tres partes: a) Comentarios generales, b) Comentarios particulares y c) conclusiones y recomendaciones.

2. Comentario General del Proyecto de Ordenanza desde un enfoque de técnica legislativa y la materia objeto de regulaciones.

De su lectura surge un texto elaborado, de redacción cuidada con transcripción textual de normas, pero con algunas omisiones o citas defectuosas de referencias normativas sustanciales y disposiciones que controvierten el principio jurídico constitucional de la jerarquía normativa; confusiones técnicas sobre algunos aspectos de la naturaleza del objeto que pretende regular en materia de los comúnmente llamados agroquímicos, fitosanitarios, plaguicidas, pesticidas o agrotóxicos.

Globalmente se identifican ciertas ambigüedades conceptuales y normativas que confunden su comprensión y esencialmente, de ser aprobada como está propuesta, producirían situaciones conflictivas en su aplicación y cierta controvertida dispersión del objeto de regulación oscilando entre la regulación de productos de acción química o biológica, regulación de actividades, regulación de distancias y regulación del ámbito jurisdiccional que es de competencia provincial.

Una cuestión técnica la encontramos en el “Visto” cuando expresa “*Que los nuevos modelos de producción agrícola imperantes en nuestro país en general y en nuestra región en particular, han incorporado un importante componente tecnológico que incluye la aplicación de fitosanitarios y fertilizantes.*”, reproducción de una expresión textual que se verifica en otras ordenanzas municipales y proyectos examinados; en realidad y siguiendo informes de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la utilización de los llamados impropia y genéricamente “agroquímicos” datan del año 1800 con el nacimiento de los primeros plaguicidas orgánicos, nitrofenoles, clorofenoles, creosota que reconocen como fuente la química orgánica de alta toxicidad para usuarios o para otros organismos; entre 1945-1955 hacen su aparición los productos orgánicos clorados de síntesis orgánica; hacia 1970 se difunden los organofosforados, menos persistentes que los organoclorados

pero más tóxicos ante la exposición directa; hacia la década de 1980 hacen su aparición los llamados piretroides sintéticos y plaguicidas biológicos y finalmente a partir de 1990 empieza el desarrollo, que llega al presente, a través de organismos obtenidos por la ingeniería genética que funcionan en muchos casos como plaguicidas biológicos, avance este último de opinión abierta en la comunidad científica sobre sus beneficios o perjuicios futuros.

Es decir que, en nuestra región pampeana y en el proceso de agriculturización desde el siglo pasado, siempre estuvieron presentes los “agroquímicos”, si bien debe concederse que el aumento de su uso ha sido acompañado por el aumento de las áreas de uso para cultivos agrícolas, a modo de ejemplo y sobre datos estadísticos oficiales las superficies agrícolas evolucionaron de 12 millones de hectáreas a 32 millones de hectáreas en poco más de cincuenta años y de acuerdo al Plan Estratégico Agroalimentario 2º versión (PEA2) de 2010 se proyecta, a 2020, una superficie meta de 42 millones de hectáreas de uso agrícola y 157 millones de toneladas de producción anual; si bien de palmaria obviedad debemos recordar que la actividad agrícola extensiva no sólo beneficia al sector de la economía privada sino también y fundamentalmente al sector de la economía estatal vía sistema tributario nacional, provincial y municipal para el cumplimiento de los fines y servicios estatales y que a septiembre de 2014 según informe de la FADA representaba el 82% del Producto Bruto Agrícola, es decir que el Estado participaba, en el mes de septiembre de 2014, en el 82% de la renta agrícola.

También es cierto, como lo informan organismos tecnológicos y científicos nacionales e internacionales, que la peligrosidad toxicológica de los productos de síntesis química ha disminuido, especialmente con la gradual prohibición a partir de la década del 80 de los llamados COPs (Contaminantes orgánicos persistentes) por sus caracteres de persistencia, alta toxicidad y bioacumulativos.

Por lo tanto puede concluirse que el uso de los “agroquímicos” existían, habían sido incorporados como componente tecnológico y eran usados muchísimo antes del nacimiento de los imprecisamente llamados “nuevos modelos de producción”, por supuesto que ello no niega la necesidad de estar alertas ante el uso y aplicación irresponsable o sobreutilización de agroquímicos que debe ser controlado y monitoreado permanentemente, muy especialmente en zonas periurbanas, favorecido, en la actualidad, por el avance científico-tecnológico y mayores conocimientos a lo que existían 50 años atrás.

3. Comentarios en particular de las disposiciones jurídicas del Proyecto.

Los comentarios que a continuación se desarrollan sintéticamente quedan abiertos a ampliaciones que el destinatario del presente informe requiera.

Artículo 1º: El texto reproduce normas provinciales vigentes y que obviamente rigen en el Partido de Rojas que forma parte de la Provincia de Buenos Aires, tal vez la innecesaria repetición sea útil a fines de difusión pero jurídicamente irrelevante pues si no se incluyera igualmente rige en el territorio municipal.

Artículo 2º: La redacción reitera definiciones conceptualmente ya hechas por la legislación provincial vigente; crea cierta confusión atribuirse la determinación de que productos quedan comprendidos en la “definición de fitosanitarios”, hubiera sido más simple y tal como lo dispone la ley 10.699 hablar de “productos de acción química y/o biológica” y remitirla a ella, pues este es el género y los “fitosanitarios” una especie del género dedicado a prevenir la acción de insectos, hongos y malezas sobre la sanidad y desarrollo de los cultivos agrícolas.

Artículo 3º: La disposición debe considerarse novedosa; en general, en las ordenanzas o proyectos examinados de otros municipios, habitualmente es atribuida, como autoridad municipal de aplicación, a las áreas de “Inspección General” o “Secretaría o Dirección de la Producción” o “Secretaría o Dirección de Salud” o “Secretaría o Dirección del Ambiente”.

Considero apropiada y acertada la identificación propuesta en el proyecto, especialmente por el enfoque de abordaje, que en el presente propongo, para encauzar no sólo cuestiones vinculadas a riesgos por derivas de aplicaciones sino también las vinculadas a residuos de plaguicidas en alimentos; a ello se puede agregar que, en la casi totalidad de los 135 municipios bonaerenses, al frente del área se encuentra un funcionario con formación profesional.

Artículo 4º: Disposición que trasunta obligación de información a las personas físicas o jurídicas que actúen en la cadena industrial, distribución, comercial y servicios; este es un modo, el otro es el que resulta de la misma ley mediante convenio del municipio para interactuar con la autoridad de aplicación provincial para que éste provea la información al municipio que sería el modo más adecuado de lo contrario queda discrecionalmente abierta a duplicaciones del pago de tasas y derechos municipales que ya las personas físicas o jurídicas hubieran realizado a nivel provincial.

Como observación sólo debería corregirse la expresión “Dirección de Agricultura y Sanidad Vegetal” por la de “Dirección Provincial de Fiscalización Agropecuaria y Alimentaria” acorde con el organigrama ministerial vigente.

Crea cierta duda el último párrafo sobre el objetivo de la información mencionada pues la política de fiscalización, en la específica materia de productos de acción químico o

biológica, depende de la Provincia, no del Municipio, sólo podría, en el presente contexto y recomendable, fiscalizar previo convenio de coordinación y cooperación del ejercicio del poder de policía con la Provincia, previa aprobación de éste acreditando que el Municipio cuenta con la “infraestructura necesaria” en materia técnica y administrativa (conf. Art.16º Ley 10.699). El municipio sólo puede disponer regulaciones, controles o fiscalizaciones no contempladas en la norma provincial (doctrina del art.27º de la LOM).

Artículo 5º: La disposición es consecuencia de la anterior que merece observaciones pues la legislación vigente, a la fecha del presente, sólo exige la inscripción de “empresas comerciales que realicen aplicación o locación de equipos dedicados a ello, tanto áreas o terrestres” (conf. Art.21º Dec. 499/91) para el caso de productores “con equipo propio” sólo la norma hace referencia a la obligación de suministro a los operadores (empleados que operan los equipos) de máscaras, mamelucos, guantes y botas de goma que también se exigen a las “empresas aplicaderas comerciales”; lo que sí dispone la norma provincial es la obligación de que el operario de aplicación “debe hallarse habilitado por el organismo de aplicación” (el MAA) debiendo cumplir con cursos de capacitación y/o actualización en la aplicación y certificado de salud extendido por establecimientos oficiales. (conf. Art.28º Dec. 499/91), debe entenderse que quedan comprendidos no sólo las empresas comerciales de servicios sino también los productores que poseen equipos propios y no prestan servicios a terceros; la norma provincial vigente no diferencia entre equipos autopropulsados o de arrastre.

Cabe reiterar el comentario del primer párrafo realizado en el art. 4º respecto a tasas y derechos municipales.

Artículo 6º: Conceptualmente reitera norma provincial; en materia de infracciones debe observarse que las mismas caen bajo la Ley de Faltas Agrarias 8785/77 a la que remite la Ley 10.699; debe objetarse que en el artículo del proyecto, segundo párrafo, se haga referencia que serán juzgadas y sancionadas conforme lo dispuesto por la presente ordenanza...”y” el Decreto Ley 8785/77 lo que genera la posibilidad que una misma falta pueda ser sancionada dos veces, una con la Ley de Faltas Provincial y otra con el Código de Faltas Municipales; la disposición está reñida con el sistema jurídico vigente, está fuera de la competencia municipal y debe ser enmendada.

Artículo 7º: En este artículo encontramos una singular modalidad que merece desdoblar el comentario, por un lado la naturaleza e integración de la llamada “Junta Evaluadora” y por otra para que función se la constituye.

Sin duda es útil toda comisión asesora de evaluación (“Junta” como la denomina el proyecto) que asista a la autoridad de aplicación municipal propuesta; absolutamente

correcto identificar como necesario el concurso técnico del INTA a través de la Agencia de Extensión Rural (AER) de Rojas; resulta algo más laxo el caso de representante del HCD por la naturaleza absolutamente técnica cuando se habla de “análisis de situaciones de emergencia fitosanitaria”, concepto que no define en que situaciones se daría quedando inapropiadamente sometida a una absoluta discrecionalidad administrativa su declaración. Llama la atención que si bien, el proyecto, en varios artículos hace referencia a la ley 10.699 y a la “autoridad de aplicación provincial”, se ignore integrarla con quien es el responsable de la delegación del Ministerio de Asuntos Agrarios, como autoridad de aplicación, que comprende jurisdiccionalmente al partido de Rojas, esta omisión es particularmente grave y debe ser subsanada.

El otro interrogante es que, si bien puede ser legítima la ocurrencia de situaciones de excepción y que deban ser contempladas, es de técnica legislativa y legalidad que las mismas sean detalladamente enumeradas y las condiciones de viabilidad, de lo contrario estamos frente a una disposición que puede prestarse a arbitrariedades o a discrecionalidades extremas; esta disposición debe ser revisada íntegramente si bien debe rescatarse la propuesta de constitución de Junta o Comisión Asesora de Evaluación.

Tal vez el redactor o redactores han ponderado que ante exigencias extremas o restricciones que pudieran calificarse de exageradas, debe abrir el camino a través de la “exclusa” de las “excepciones”, concepto jurídico y diseño legislativo que debe examinarse prudentemente.

Artículo 8º: La redacción recoge texto, con algún matiz semántico, del art.70º del Proyecto de reformas al decreto 499/91.

Artículo 9º: El texto surge de otras normas provinciales que regulan el transporte de sustancias alimenticias.

Artículo 10º: Esta disposición debería ser cuidadosamente revisada, no existe, al menos públicamente difundida y de acceso público en Rojas, informe y relevamiento municipal urbano con identificación de ubicación (tanto de cabecera de partido como de localidades rurales) de locales vinculados al tema del proyecto; resulta un poco temerario lanzar una disposición que establece “deben instalarse fuera del área urbana” cuando ello implicará que los comerciantes y cooperativas, elaboradores, formuladores, almacenaje, etc deben invertir ingentes recursos para construir nuevas instalaciones fuera del área urbana y complementaria en lugares de insegura disponibilidad y en un contexto social y económico complejo como el presente.

Lo que sí debería contemplarse es que los depósitos o locales deben reunir estrictas medidas de seguridad en sus instalaciones y operatoria, tal por ejemplo lo propone el

art.12º del proyecto de reformas al dec. 499/91 y en todo caso, previo plan de ordenamiento territorial integral de Rojas, programar radicaciones o relocalizaciones progresivas fuera de ámbitos urbanos, de lo contrario sólo estaremos frente a un estado de “excepciones permanentes” y la propuesta “Junta de Evaluación” en sesión permanente.

Artículo 11º: La disposición forma parte de normas provinciales vigentes, sólo puede agregarse lo comentado en el art.4º y 5º respecto a tasas y derechos municipales.

Artículo 12º: Reproduce disposición provincial vigente y toma parte del proyecto de reformas al dec.499/91.

Artículo 13º: A efectos de síntesis y que ampliaré si así se solicita, este artículo es ciertamente ambiguo, el tema de distancias en áreas periurbanas y en la mayoría de las ordenanzas es conflictivo, el motivo es la sensación de seguridad que aparenta establecer una exclusión de 100 metros y una de amortiguamiento de 2 km, la redacción es intrincada y las distancias exageradas; lo cierto es que los riesgos de derivas están más asociados a condiciones ambientales y buenas prácticas de aplicación que a distancias llamadas de “amortiguamiento”, no de “exclusión”.

De “excluirse” toda aplicación convierten a la zona en fuente productora de malezas e insectos y albergue de roedores que demandará mayores recursos municipales para su control mecánico o químico, en este último caso usando los mismos principios activos y formulaciones que los usados para cultivos agrícolas convirtiendo al área de “exclusión” no para aplicación de productos químicos sino de exclusión de cultivos agrícolas.

El criterio adoptado por otros Estados, es el de zonas de amortiguamiento para aplicaciones controladas y fiscalizadas promoviendo, a través de incentivos económicos, el uso de productos de menor peligro de toxicidad, no de exclusiones o de prohibiciones absolutas de “fitosanitarios y fertilizantes”.

En muchos Estados de la Unión Europea donde el Estado está presente capacitando y controlando, como por ejemplo España con distancias entre 20 y 50 metros en el caso de terrestres y 100 metros en aéreas; en Alemania en terrestres se evaluaron distancias entre 5 y 50 metros; en el Reino Unido para las clasificaciones toxicológicas (III y IV) menos peligrosas sólo se exige una distancia de 5 metros; en los EEUU varían según los estados entre 15 – 30 y 400 metros (según las áreas urbanas comprometidas), en algunos se aplican 10 metros; en Brasil 90 metros para terrestres y 500 metros para aéreas; Uruguay aplica restricciones de 500 metros para aéreas y 300 metros para terrestres. (MAGyP)

Los antecedentes internacionales reseñados brevemente, impulsaron al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2013), siguiendo criterios de recomendaciones y directrices de organismos internacionales, a sugerir una zona de

“amortiguamiento” para aplicaciones terrestres de 100 metros y para aéreas de 200 metros; resulta trascendente el informe del Ministerio que agrega *“estas distancias recomendadas se podrán reducir a partir de la evaluación que realice el profesional actuante, en consideración a la tecnología disponible, las condiciones climáticas y el producto fitosanitario empleado.”*

Por su lado el proyecto de modificaciones al dec 499/91 (art.72º, 73º y 74º) del Ministerio de Asuntos Agrarios (que el proyecto recoge en múltiples disposiciones y se aparta inexplicablemente de éste) propone, para aplicaciones terrestres una zona de amortiguamiento con una distancia 500 metros donde se podrán usar productos de acción químico y/o biológica de clase toxicológica III y IV (SENASA-OMS), el proyecto hace un diferenciación para el caso de establecimientos educativos.

El proyecto de modificaciones al dec 499/91 mantiene la distancia de restricción en 2 km. para aplicaciones aéreas vigente no obstante el proyecto de ordenanza la extiende a 3 km; no se acreditan informes o consideraciones técnicas o científicas que fundamenten una zona de restricción aérea del 50% mayor a la dispuesta por la norma provincial.

Un aspecto que merece alta objeción es la ausencia, en adjunto al proyecto, de planos catastrales que identifiquen e informen claramente a la población cual es zona urbana, cual complementaria, cuál rural, para identificar las parcelas aledañas a la localidad cabecera de partido, localidades rurales y áreas o barrios residenciales extraurbanos de Rojas que quedarían comprendidos en las zonas de exclusión y amortiguamiento; las restricciones en las distancias dispuestas afectará perimetralmente a pequeñas parcelas y pequeños productores, no sólo a quienes cultiven soja, maíz, trigo o cebada sino a los que cultiven, y también utilizan agroquímicos y fertilizantes para cuidado y protección de cultivos, praderas para ganado menor o mayor o algún emprendimiento hortícola de los llamados mercados de proximidad que alientan las políticas de desarrollo territorial sustentable y llevados adelante por organismos técnicos estatales de Nación y Provincia.

En algunas localidades rurales la “zona de exclusión” propuesta implicará prácticamente la exclusión e inviabilidad económica de toda actividad productiva de productores minifundistas o de subsistencia, es un capítulo abierto la evolución del conflicto social que potencialmente podría impulsar; en caso que estas disposiciones sean aprobadas debería contemplar responsablemente el HCD consagrar una compensación económica por “servicios ambientales a la comunidad” a quienes se vean impedidos total o parcialmente de producir en zona de exclusión que los colocan en un estado de inviabilidad económico-productiva futura.

El otro camino es que todas las zonas de exclusión se conviertan en “excepciones permanentes” que pueden potencialmente derivar en discrecionalidad y arbitrariedad

manifiesta, convirtiendo a la ordenanza propuesta en un papel testimonial de disposiciones inaplicables.

Se sugiere una rigurosa, integral y completa revisión de esta disposición en el marco de normas, proyectos y documentos ministeriales de Nación y Provincia.

Artículo 14º: La disposición refleja en términos generales los recaudos propuestos por el proyecto de modificaciones al dec 499/91 en el art. 74º no mereciendo mayores comentarios; también incorpora el llamado “formulario de intención de aplicación” en área periurbana de amortiguamiento que el proyecto provincial propone.

Artículo 15º: El texto reproduce en cierta medida la legislación vigente, sólo omite la obligación a cargo del Municipio de publicar y difundir el “mapa de apiarios”.

Artículo 16º: Reproduce normas vigentes.

Artículo 17º y 18º: El texto, si bien en algunos aspectos parciales, reconoce como fuente el proyecto provincial y no merece mayores comentarios.

Artículo 19º: El texto reconoce como fuente la legislación provincial vigente. Sí debe objetarse cierta tergiversación de disposiciones de la ley 11.720 y de la resolución del Organismo para el Desarrollo Sostenible (OPDS) nº 40/2014 y que deben ser corregidas por su ilegalidad.

El texto del proyecto de ordenanza expresa “los envases de productos fitosanitarios y/o fertilizantes deben entregarse para su reciclado a empresas u organismos autorizados para este tipo de tareas que otorguen certificado de disposición final”; más adelante identifica a quienes comprende la obligación de entregar: a los productores.

Esta disposición controvierte la Ley 11.720 que claramente dispone la obligación, en el art. 49º, del Municipio de habilitar Plantas de almacenamiento Municipales para depósito transitorio de residuos especiales (tal se califica al envase de agroquímico usado), y es a su cargo la gestión de la disposición final; así también se infiere de la reciente resolución nº40 del OPDS con relación a disposición de envases vacíos de agroquímicos, en cuyo considerando expresa claramente que la norma procura que “los productores lleven sus envases a los centros de acopio transitorio municipales.”

Es decir que los productores por la legislación provincial sólo podrán llevarlo hasta el centro de acopio o almacenamiento transitorio municipal, no como propone el proyecto de ordenanza que los productores deben entregarlo o llevarlo a las empresas u organismos autorizados; esta función y obligación es del Municipio, como también la obtención del certificado de disposición final es de gestión municipal.

La posibilidad de que los productores entreguen directamente los envases a empresa u organismo autorizado por la provincia, es una facultad del productor, por razones de logística o simplicidad, no un deber y así lo dispone el art.6º de la res.40/2014.

Artículo 20º y 21º: El texto reconoce como fundamento la res.40/2014 y no merece mayores comentarios.

Artículo 22º: La redacción es correcta conceptual y técnicamente; la dificultad reside en que muchas disposiciones compartidas son reproducción de las establecidas por normas provinciales o nacionales a las que la Provincia ha adherido, su reproducción textual en el cuerpo dispositivo del proyecto de ordenanza puede confundir e inducir equívocos que ante una violación estemos frente a una infracción municipal cuando en realidad es provincial y comprendidas dentro de la Ley de Faltas Agrarias y no del Código de Faltas Municipales.

Estaríamos frente a una ilegal arrogación municipal del poder de policía que expresamente consagra la ley provincial al Ministerio de Asuntos Agrarios, quien no posee potestad para delegarla ni tácita ni expresamente a los municipios, sólo puede celebrar “convenios de coordinación con los municipios”, salvo, claro está, que se modifique la legislación provincial.

Esta disposición debería ser revisada para evitar dobles sanciones por doble jurisdicción municipal y provincial.

Artículo 23º: En esta disposición está claro que nos encontramos, ante la violación de distancias para aplicaciones terrestres – no aéreas -, ante el nacimiento de una falta de carácter municipal pues existe vacío en la legislación provincial y el municipio estaría habilitado para legislarla y aplicarla fundado en el art. 4 y 4 bis del Código de Faltas Municipales (ley 8751/77 –t.o. ref. ley 11.723) y doctrina del art.27º de la Ley Orgánica de las Municipalidades

Una cuestión diferente se plantea con las transgresiones a las distancias para aplicaciones aéreas pues, según el proyecto en análisis, un aeroplificador que desarrolle aplicaciones entre 2km y 3km estaría habilitado por la ley provincial y por el principio jurídico constitucional de la jerarquía normativa no podría serle aplicado el Código de Faltas Municipales por transgresión a la distancia mínima que el proyecto propone de 3 km; una norma inferior (ordenanza municipal) no puede abrogar una norma superior (norma provincial).

Otra curiosa cuestión surge de la unidad de medida que discrecionalmente propone el proyecto para el establecimiento de multas; lo hace en “litros de gasoil”, esta disposición

viola el artículo 6º del Código de Faltas Municipales Ley 8751/77 –t.o.- que habilita únicamente a los municipios a cuantificar multas sobre la base del “salario mínimo municipal” estableciendo un límite máximo de cien (100) salarios mínimos.

Las disposiciones compartidas, deben ser exhaustivamente revisadas y reformuladas.

El segundo párrafo del artículo no merece observaciones y resulta congruente con el sistema jurídico vigente.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRELIMINARES.

Sin agotar la temática, en contenido, profundidad y alcances, respetuosamente me permito aproximar preliminarmente las siguientes consideraciones que dejo abierta a ampliaciones que los destinatarios del presente informe requieran.

El proyecto reproduce equívocos de otras ordenanzas examinadas en la provincia, está fuera de discusión la necesidad que los municipios participen en medidas de control y mitigación ante potenciales riesgos de derivas por aplicaciones en zonas periurbanas que la actual legislación no contempla, pero yerran en el sistema jurídico municipal que proponen viciándola de invalidez, ineficacia e inaplicabilidad tal como sucede en el Partido de Cañuelas con una ordenanza que resulta imposible implementar o han generado como en el Partido de General Pueyrredón acciones jurisdiccionales que motivaron la derogación de la ordenanza de 2008 y su reemplazo por otra más racional y equilibrada sin prohibiciones o exclusiones pero sí con mayores controles de buenas prácticas, fiscalización pública e identificaciones de clasificación toxicológica, si bien, tal se anticipó en la introducción, muchas de sus disposiciones han sido suspendidas y esperan fallo judicial final.

Está claro que existe un vacío en la legislación provincial en materia de aplicaciones terrestres en zonas periurbanas - tanto urbanas como residenciales extraurbanas- (se recuerda que, en materia de aplicaciones aéreas, las zonas periurbanas sí tienen un área de restricción dispuesta por norma provincial y que una ordenanza no puede derogar ni modificar); también es cierto que existe un proyecto elevado al P.E. Provincial hace dos años procurando remediar este vacío, uniformar criterios, regular controles y precauciones en zonas periurbanas de todo el territorio provincial.

Tal lo he sostenido y propuesto deberían los municipios, a través de Comunicaciones o Resoluciones de sus Concejos Deliberantes, solicitar al P.E. Provincial dicte decreto de reformas al decreto 499/91 que fuera elevado por el Ministerio de Asuntos Agrarios hace dos años y poner punto final al caos de ordenanzas municipales uniformando criterios, métodos y fiscalización de aplicaciones en todo el territorio provincial en cooperación con

los municipios tal lo prevé el art.16º de la ley 10.699/88 previa aprobación, por la autoridad provincial, de la infraestructura técnico-administrativa necesaria del área municipal asignada a tal función.

Una ordenanza sólo es aplicable en territorio municipal, no puede ser impuesta a otro municipio especialmente en zonas de límites jurisdiccionales como ocurre en Rojas donde hay poblaciones de Pergamino, Colón o Arenales que lindan con los límites del partido de Rojas; a modo de ejemplo podemos citar que una localidad rural de Colón se encuentra estimativamente a escasos 200 metros de los límites con el Partido de Rojas o el caso de una localidad de Pergamino a 500 metros, por ello mientras no se incluya, por norma provincial, el tema de aplicaciones en zonas periurbanas, los municipios por razones de vecindad deberían establecer estrategias y acuerdos regionales a través de convenios municipales interjurisdiccionales para coordinar y establecer áreas de reservas de aplicaciones periurbanas controladas por la autoridad provincial o municipal previo convenio del poder de policía de ésta con la Provincia.

Este es el criterio que he sostenido en conferencias sobre la temática como también el que sostienen prestigiosos institutos estatales de tecnología nacionales.

Tal lo he sostenido en el II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial y en el Seminario organizado por la Universidad Nacional del Centro e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - Centro Regional Buenos Aires Sur, y a modo de ejemplo en lenguaje popular muchas ordenanzas sancionadas actúan como tener la energía eléctrica en la puerta de casa, con la columna, la caja y no tener en la casa las instalaciones de conducción y distribución, o tener defectuosas conexiones y luminarias: “Seguimos sin Luz”.

Descontando la buena fe y sanas intenciones legislativas de los legisladores locales impulsores, la cuestión es no identificar que el problema de derivas no se resuelve específica y únicamente, como se ha analizado, con áreas de “exclusión” o “amortiguamiento”, palabra esta última de uso generalizado (traducción de la expresión inglesa “buffer”) cuando debería hablarse de “zona de reserva” (en el caso para uso específico de zona de protección contra riesgos de derivas de aplicaciones de productos de acción química o biológica) como lo dispone la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelos Bonaerense que obliga a los municipios a relevarla, demarcarla y elevarla para aprobación de la autoridad provincial.

Una omisión que considero grave, en el proyecto analizado, pero también omisión verificada en la totalidad de ordenanzas municipales bonaerenses examinadas, es remediar la ausencia de control de residuos de plaguicidas en productos de consumo humano

directo y que también está comprendido conceptualmente en la ley 10.699, ley que las ordenanzas invocan en sus fundamentos y también lo hace el proyecto en análisis pero aplicándolas parcial y selectivamente a las aplicaciones en cultivos agrícolas extensivos.

Específicamente en las expresiones “...como también el tratamiento y control de residuos de los compuestos a que se refiere este artículo” (tercer párrafo, última parte art.2º), a la que se agregan las previstas en los artículos 11º y 12º de la Ley 10.699, evidencia que no sólo puede ni debe (con las limitantes del principio jurídico constitucional de la jerarquía de las normas) una ordenanza ocuparse de las aplicaciones a cultivos agrícolas y control de potenciales riesgos de derivas que pudieran ocasionar daño a la salud de las personas y al ambiente, sino también aquellos riesgos de residuos de “agroquímicos” que pueden estar presentes en las verduras de hoja o frutos y en general productos alimenticios que consumimos diariamente y que no solamente proceden del ámbito municipal de Rojas, sino de mercados concentradores de otras jurisdicciones municipales o provinciales.

El objetivo municipal, dispuesto por la ley vigente, debe estar centrado en la gestión de riesgos, adoptando el carácter de sistema preventivo y proactivo para garantizar la provisión de alimentos sanos e inocuos a toda la población.

Esta cuestión está legislada en el Código Alimentario Argentino Ley 18.284 y decreto 2126/71, la Provincia ha adherido por ley 13.230 y promovido la adhesión de los municipios a través de Convenios; a la fecha, de los 135 municipios bonaerenses, sólo 27 municipios han adherido y 26 se encuentran en trámite (información oficial MAA_PBA) para avanzar en el control alimentario de productos de consumo humano; a la fecha del presente, el Partido de Rojas no se encuentra adherido ni ha iniciado trámite de adhesión.

Conclusivamente y en forma preliminar me permito señalar los ejes legislativos estratégicos que una ordenanza municipal debería abordar en el marco de sus facultades y atribuciones asignadas por la Ley Orgánica de las Municipalidades y legislación vigente:

- 1) Plan de Ordenamiento Territorial - creación de “Zona de Reserva” en áreas perimetrales urbanas y residenciales extraurbanas (relevamiento, demarcación y plan con participación de la comunidad tal lo dispone la ley 8912) - identificación de distancias bajo control y fiscalización pública en materia de aplicaciones de productos de acción química o biológica con identificación de clasificación toxicológicas.
- 2) Condiciones ambientales de aplicación en base a las “Pautas sobre aplicaciones de fitosanitarios en zonas periurbanas” del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación del año 2013 desarrollado con la participación del Instituto

Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Servicio Nacional de Calidad Agroalimentaria (SENASA).

- 3) Fiscalización pública y financiamiento - convenios de cooperación con la autoridad provincial - para la implementación a nivel municipal de la ley 10.699 (debe tenerse presente que, a la fecha, Rojas posee acuerdo de colaboración con la Dirección Provincial de Fiscalización Vegetal del MAA) y ley 13.230 - identificación de recursos y afectación presupuestaria para fortalecimiento técnico y administrativo del área municipal propuesta como autoridad local de aplicación.
- 4) Actividad de información ambiental, mapa de apiarios, capacitación a productores, aplicadores y profesionales de la agronomía sobre condiciones ambientales de aplicación, aspersores, buenas prácticas y acondicionamiento de envases usados para disposición final.(convenios municipales con organismos tecnológicos).
- 5) Planta de almacenamiento transitorio de envases usados, obligación impuesta a los municipios por el art. 49º de la ley bonaerense nº 11.720. - reciclado.
- 6) Guía de Buenas Prácticas, convenios intermunicipales, manejo integrado de plagas, producción agroecológica e incentivos económicos y fiscales en zonas de reserva.

Complementaria o alternativamente se sugiere considerar:

- 1) Resolución del HCD solicitando al P.E. Bonaerense el dictado de decreto modificatorio del decreto reglamentario 499/91 que contempla la cuestión de aplicaciones en áreas periurbanas y según proyecto que fuera elevado por el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia en 2012.
- 2) Comunicación o Resolución del HCD presentando o proponiendo a los legisladores provinciales elaboren proyecto de ley para financiar las actividades de implementación integral a nivel municipal de las leyes 10.699 y 13.230 mediante modificaciones de los porcentajes de distribución del impuesto inmobiliario rural, Ley 13.010 –modif. por Ley 13.043-, para que una parte vuelva al municipio para infraestructura técnica y administrativa suficiente que posibilite convenios de coordinación del poder de policía con la autoridad provincial de aplicación e implementación de ambos regímenes legales vigentes.

Finalmente puede afirmarse que toda ordenanza que proponga la protección y cuidado de la salud humana y el ambiente, no puede omitir enfocarla integralmente, ser diseñada respetando el principio jurídico constitucional de la jerarquía normativa, ser congruente dentro del sistema jurídico municipal, provincial y nacional, recoger responsablemente el ejercicio de sus facultades municipales materiales propias (especialmente en materia de

ordenamiento territorial que es omitido gravemente en la casi totalidad de las ordenanzas examinadas - una excepción puede verse en la ordenanza de Tandil-), de lo contrario terminará en repetidos fracasos, mayor confusión y conflictividad social, sólo útil para una superficial y temporal acción de “marketing político”, inútil e intrascendente.

Conclusivamente podemos afirmar que resulta de cumplimiento imposible prevenir el uso y aplicación “irracional” de productos de acción química y/o biológica mediante la sanción de una ordenanza municipal “irracional”.

REFERENCIAS Y FUENTES CONSULTADAS.

- Cronología del Desarrollo de los Plaguicidas (ONU-FAO)
- Unión Europea. VI Programa de Medio Ambiente y Estrategia Temática para el uso sostenible de los Plaguicidas (Comunicación 373 Final -2006)
- Residuos de plaguicidas en Alimentos y Piensos – Límites máximos de residuos de Plaguicidas en Alimentos – Organización Mundial de la Salud (OMS) / Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Guías sobre Buenas Prácticas para la Aplicación Terrestre (FAO).
- Guías sobre Buenas Prácticas para la Aplicación Aérea (FAO).
- Código Internacional de Conducta sobre Distribución y Utilización de Plaguicidas (Directrices FAO).
- Directrices Sobre Manejo de Envases Vacíos de Plaguicidas (FAO).
- Residuos de Plaguicidas en Productos Agropecuarios.(MERCOSUR – Res.14/95)
- La Problemática de los Agroquímicos y sus Envases – Estudio Multicéntrico – 2007 Ministerio de Salud – Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Evaluación de la Información Científica vinculada al Glifosato en su incidencia sobre la Salud Humana y el Ambiente -2009- COMISION NACIONAL DE INVESTIGACIONES SOBRE AGROQUÍMICOS - Decreto 21/09 – Consejo Científico Interdisciplinario/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

ANEXO I : Modelo de Anteproyecto de Ordenanza Municipal

ANEXO II: Modelo de Anteproyecto de Ley Provincial para el Financiamiento de la implementación de las leyes 10.699 y 13.230.

ANEXO III: Pautas sobre Aplicaciones de Fitosanitarios en Áreas Periurbanas – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca – Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca – 2013 -

La Plata, 30 de Octubre de 2014

Juan Carlos Acuña (*) – JURSOC – UNLP – CALP

(*) Abogado. Posgrado en Derecho Agrario y Ambiental Internacional. Ex Vicepresidente del Consejo Regional Buenos Aires Norte – INTA. Abogado invitado para dictado de clases especiales y seminarios en cursos de grado y posgrado de la Cátedra de Derecho Agrario I – Fac. Cs. Js. Y Ss – UNLP. Presidente del Consejo Local Asesor de la EEA INTA Pergamino (actualidad).