

CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo a la información surgida de un trabajo de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas –FIEL-¹, históricamente el ruido ha sido una cuestión muy debatida en las ciudades, y aunque son numerosas las causas, el tránsito vehicular parece ser una de las que más impacto produce.

Este estudio señala que la producción del ruido no sólo se debe a las condiciones técnicas de mantenimiento de los vehículos, tipo de neumáticos y combustible empleado, sino que también inciden otros factores como el estado y tipo de asfalto, condiciones ambientales de viento, humedad y temperatura, flujo del tráfico, entre otras².

A lo anterior se suma la contaminación ocasionada por trenes y subterráneos, así como por fuentes fijas, tal el caso de locales bailables, industrias y comercios.

Desde el punto de vista de la salud, la contaminación acústica produce un deterioro de la audición que puede llevar a la hipoacusia, pero asimismo otros relevantes efectos, tales como interferencias en la comunicación, trastornos del sueño y el reposo, problemas cardiovasculares y psicofisiológicos, entre otros. A nivel escolar, se señalan como algunos de sus efectos críticos, la interferencia en la comunicación oral y perturbación en el análisis de información –comprensión y adquisición de la lectura-³.

De acuerdo a la información relevada y a pesar de la importante contaminación acústica existente, no han podido identificarse políticas tendientes a disminuir o evitar esta contaminación a pesar de que los perjuicios en la salud de la población⁴ y la pérdida de valor de los inmuebles instalados en zonas ruidosas bien podrían justificar algún tipo de acción en este sentido⁵. Así, existen experiencias comparadas que se han basado en incentivos económicos (reducciones impositivas y permisos nocturnos de circulación para transporte de carga) como así también en la realización de campañas informativas.

Desde el punto de vista normativo, la ciudad cuenta en la actualidad con una ley que regula tanto a las fuentes fijas como a las móviles, la cual ha sido reglamentada en el presente año, y que derogó en este aspecto a la Ordenanza 39.025/83. Sin embargo, debe resaltarse que la nueva ley toma como límite máximo permisible 80 decibeles (en áreas ruidosas) y 70 decibeles (para áreas tolerablemente ruidosas), límite que resulta

¹ El desorden urbano : los problemas locales de la calidad de vida y el crecimiento – FIEL, Buenos Aires, 1º Edición, Abril de 2007.

² Inspecciones realizadas en la CABA en junio de 2007, demostraron que el 44% de los colectivos superaron ampliamente el límite establecido por la norma.

³ Para mayor información, ver Informe sobre Salud y Ambiente “Identificación de Problemas Prioritarios de Salud asociados a Factores Ambientales Adversos”, el cual integra el presente trabajo.

⁴ Entre los daños pueden mencionarse la disminución de la capacidad auditiva, aumento en la producción de ciertas hormonas, aumento de colesterol y presión arterial, afección del bienestar psicológico incluyendo menor capacidad de concentración y rendimiento laboral y escolar, etc. Estos efectos redundan en mayores costos en salud como asimismo en una pérdida en la productividad.

⁵ Esta circunstancia se manifiesta claramente en el contenido de las acciones judiciales y sus respectivas sentencias, las cuales se comentan en el presente capítulo.

elevado teniendo en cuenta que se considera que 70 decibeles implica un ruido fuerte – hasta 55 se considera “molesto”-, y que sólo por debajo de ese nivel se podría tener una conversación normal en la calle. La Organización Mundial de la Salud –OMS- aconseja no habitar lugares que superen los 65 decibeles, siendo el nivel ideal entre 45 y 55.

Esta reglamentación dispone la realización de procedimientos de medición para determinar el impacto acústico producido por ciertas actividades (industriales, locales bailables, transporte), señala los límites de emisión e inmisión acústica por tipo de actividad como también los límites de emisión para fuentes móviles y aborda la medición y evaluación de vibraciones.

Además, este decreto establece áreas de sensibilidad acústica -de conformidad con las zonificaciones contempladas por Código de Planeamiento Urbano-, a la vez que implementa el registro de actividades potencialmente catalogadas por ruido y vibraciones.

Debe mencionarse que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comenzó a elaborar un mapa de ruido en el año 2005, exigencia que ahora se prevé en la reglamentación más arriba mencionada y publicada en 2007. Actualmente la ciudad cuenta con un Mapa Estratégico de Ruido, que combina “un modelo de predicción, basado en ecuaciones matemáticas complejas (que asociados a programas informáticos de última generación, permiten pronosticar los niveles sonoros que se tendrán en función de los datos de entrada con los que se ha cargado el programa) y una cierta cantidad de mediciones reales que sirven para calibrar o validar el modelo”⁶.

Los casos jurisprudenciales indican, en el sentido que se mencionaba más arriba, que el ruido en la CABA –cuarta ciudad más ruidosa del mundo, luego de Tokio, Nagasaki y Nueva York,- implica una seria afectación a la calidad de vida de sus habitantes. Ello ha sido puesto de relieve en las causas Barragán (ruido proveniente de la Autopista 25 de mayo), Fortes (Trenes TBA – Ferrocarril Sarmiento) y Asociación Manuel Belgrano (Subterráneos Líneas D y C), los cuales son explicados más adelante.

Teniendo en cuenta el derecho comparado, se destaca el Código francés que exige a las actividades ruidosas la realización de un estudio de impacto ambiental, el cual incluirá su sometimiento a consulta pública, todo ello con carácter previo al otorgamiento de la autorización. Regula de modo particular la contaminación causada por el transporte aéreo disponiendo que los titulares de la explotación de aeropuertos estarán obligados a contribuir con los gastos realizados por los vecinos a fin de atenuar la contaminación acústica, para lo cual dispone la realización de mapas de ruido en el entorno de los aeropuertos a la vez que se establecen vinculaciones con el Código General de Impuestos a efectos de recaudar las tasas respectivas. Asimismo se prevé un régimen especial para el ruido ambiental en inmediaciones de las principales infraestructuras de transporte y en grandes aglomeraciones urbanas.

Se regula de manera detallada la confección de los mapas de ruido y los planes de prevención del ruido ambiental, cuyo objeto radica en prevenir la contaminación, reducir los niveles sonoros y preservar las zonas no contaminadas. Estos planes son sometidos a consulta pública y revisados periódicamente.

⁶ Ver en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/pol_ambiental/ruido.php

II. MARCO LEGAL

La Ley N° 1540/05 -reglamentada por el Decreto 740/07- tiene por objeto prevenir, controlar y corregir la contaminación acústica que afecta la salud de las personas y el ambiente, protegiendo contra ruidos y vibraciones provenientes de fuentes fijas y móviles.

Define a la contaminación acústica como “la introducción de ruidos o vibraciones en el ambiente habitado o en el ambiente externo, generados por la actividad humana, en niveles que produzcan alteraciones, molestias o que resulten perjudiciales para la salud de las personas y sus bienes, para los seres vivos, o produzcan deterioros de los ecosistemas naturales”; y a los ruidos y vibraciones, como una “forma de energía contaminante del ambiente”.

Así, toda actividad pública o privada y, en general, cualquier emisor acústico sujeto a control por parte del GCBA que origine contaminación por ruidos y vibraciones que afecten a la población o al ambiente y esté emplazado o se ejerza en el territorio de la ciudad, se encuentra alcanzado por esta ley y su reglamentación.

La autoridad de aplicación de la norma, debe :

- Establecer el Plan de Actuación: se trata de un plan permanente en materia de ruido y vibraciones, el que será revisado y actualizado en períodos no superiores a cinco (5) años a partir del establecimiento de los ECAs. Dicho plan concretará las líneas de actuación a poner en práctica, las cuales incluirán la elaboración de programas para la prevención, el control y la corrección de la contaminación acústica, la información y concientización del público, la elaboración de mapas de ruido y vibraciones como primera herramienta de diagnóstico, el establecimiento de un catálogo de actividades potencialmente contaminantes, el procedimiento de revisión, los mecanismos de financiamiento y la determinación de los Estándares de Calidad Acústica (ECAs) asociados a los límites de emisión e inmisión de ruidos y vibraciones, a alcanzar gradualmente en períodos verificables de dos (2) años a partir de la vigencia de la ley. Asimismo, definirá los planes de conservación para áreas de protección.
- Delimitar las áreas de sensibilidad acústica (según si se trata del ambiente exterior o interior y del tipo de actividades que se realicen las mismas)
- Fijar los límites de emisión e inmisión y los límites de vibraciones.
- Propender a mecanismos de coordinación interjurisdiccional con relación a los estándares y límites de emisión e inmisión, tecnología, capacitación y equipamiento a tener en cuenta en la revisión técnica periódica y en el control técnico aleatorio de fuentes móviles libradas al tránsito, o su equivalente, a los fines de homologar la normativa

Con relación a la información que debe brindarse al público, la ley reconoce el derecho de todas las personas, sin obligación de acreditar un interés determinado, a acceder a la información sobre el ambiente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, conforme lo establecido en la Leyes 104/00 y 303/00. Asimismo, obliga a la autoridad a desarrollar

mecanismos de información a la población sobre la incidencia de la contaminación acústica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La norma prevé además la creación de un registro de actividades potencialmente contaminantes: para la inscripción en dicho registro será necesaria la presentación, con carácter de Declaración Jurada, de un Informe de Evaluación de Impacto Acústico de la actividad sobre el ambiente firmado por un profesional inscripto en el Registro de Consultores y Profesionales en Auditorías y Estudios Ambientales de la Ley N° 123. Para las actividades catalogadas y categorizadas como Sin Relevante Efecto según la Ley N° 123, que no requieran de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, se deberán presentar un Informe de Impacto Acústico.

En cuanto al transporte, se prevé que todos los proyectos o modificaciones de los recorridos actuales de transporte, público y privado, y vías de circulación entre las que se incluyen las autopistas, autovías, carreteras, líneas férreas, aeropuertos, subterráneos y puertos, deberán incluir un estudio específico de impacto acústico y medidas para la prevención y reducción de la contaminación acústica mediante la investigación e incorporación de mejoras tecnológicas en las cuestiones de instalaciones, desarrollo de actividades, y en los procesos de producción.

Por su parte, en cuanto al ruido de vehículos de tracción mecánica, se establece que los mismos deberán mantener en buenas condiciones de funcionamiento los elementos capaces de producir ruidos, con la finalidad de que el nivel sonoro emitido por el vehículo en su situación más desfavorable de marcha no exceda los valores límite de emisiones establecidos en la reglamentación.

Asimismo, y a efectos de que lo anteriormente enunciado pueda concretarse, se prevé la realización de una revisión técnica periódica, así como medidas específicas a aplicarse por los vehículos de las fuerzas de seguridad, servicios de extinción de incendios y de urgencias.

Como complemento de lo anterior, la revisión técnica aleatoria sobre fuentes móviles, constituye una facultad a cargo de la autoridad de aplicación.

Debe destacarse que la Ley 2265/2007 establece la Verificación Técnica Vehicular obligatoria, aunque no ha sido reglamentada hasta el presente. No obstante, establece entre sus objetivos tanto incrementar la seguridad vial como proteger el ambiente en relación a la polución derivada de fuentes móviles. Se prevé que la misma rija para todos vehículos y motovehículos radicados en la Ciudad de Buenos Aires o en otra jurisdicción que circulen en el ámbito territorial de la ciudad, y expresamente se establece como función de la autoridad de aplicación la realización de la Verificación Técnica Rápida Aleatoria.

En este sentido, se señala que la ley prevé dos modalidades en el sistema de las Revisiones Técnicas Vehiculares:

- Verificación Técnica Obligatoria (VTO): se realizará periódicamente en estaciones de verificación fijas habilitadas por el gobierno)
- Revisión Técnica Rápida y Aleatoria (RTRA): se efectuará en las vías de circulación de la ciudad.

Asimismo, en lo que respecta a emisión de contaminantes, remite para gases a los métodos de medición y límites máximos de la Ley 1356; y para ruidos, a la Ley 1540.

Conflictos:

Como primera cuestión a tener en cuenta a fin de dimensionar adecuadamente la problemática del ruido en la ciudad, debe destacarse que según datos de la Organización Mundial de la Salud –OMS-, la CABA es la ciudad más ruidosa de Latinoamérica, y cuarta en el mundo, detrás de Tokio, Nagasaki y Nueva York.

Por ello, no resulta extraño que las molestias ocasionadas por ruidos se encuentren entre las principales quejas de los vecinos realizadas ante el Gobierno de la Ciudad, en particular en lo que respecta a locales bailables. Asimismo el ruido ocasionado por el tránsito y las operaciones de carga y descarga de mercancías generan un impacto considerable.

Desde el punto de vista de la actuación de la justicia, tanto el transporte automotor como ferroviario y de subterráneos ha generado decisiones judiciales que se comentan a continuación⁷:

En la causa "Barragán, José Pedro c/ GCBA y Otro s/Amparo" relativa a la contaminación sonora de la Autopista 25 de Mayo –la cual fue iniciada en el año 2001-, el actor -José Pedro Barragán- interpuso una acción de amparo, luego de intentar mediante el empleo de diversos canales de reclamo ante Autopistas Urbanas S.A. (AUSA) y su accionista mayoritario, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que se controlara el ruido proveniente de la autopista. El actor es uno de los tantos vecinos de la Ciudad de Buenos Aires que habita, junto a su familia, en un departamento situado a metros de la Autopista 25 de Mayo (AU1). Según datos de la propia empresa, el actual tránsito que circula por la misma alcanza un promedio de 170.000 vehículos por día. Este tránsito genera elevados niveles de ruido, afectando la calidad de vida y la salud de quienes habitan en sus inmediaciones, y consecuentemente, la calidad ambiental. El propósito del amparo fue conseguir que se adoptaran los controles y las medidas conducentes a mitigar el nivel de ruido existente en su vivienda.

El caso tiene sentencia de segunda instancia, ordenando la realización de un estudio de impacto ambiental focalizado en la contaminación acústica y un plan de mitigación de los ruidos.

Otro de los casos emblemáticos en la materia es "Fortes José Manuel c/EN y TBA s/Amparo", en el cual se planteó el problema de la contaminación sonora en los trenes de la empresa Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA). En este caso, la ex-línea Sarmiento administrada por la mencionada empresa –la cual atraviesa, entre otros barrios porteños, Flores y Floresta-, numerosos vecinos conviven con los ruidos y vibraciones derivados del funcionamiento de los trenes, generados por el rodamiento de las formaciones por las vías, encontrándose –tanto unas como otras- en pésimo estado de mantenimiento.

El amparo iniciado por los vecinos ante la Justicia Contencioso Administrativa de la Nación, solicitó se ordene el cese de los ruidos molestos. Al contestar demanda, tanto el Estado Nacional como la firma TBA reconocieron el estado de deterioro y falta de

⁷ Los tres casos comentados se llevaron a cabo con el patrocinio jurídico de FARN.

mantenimiento, imputándose recíprocamente la responsabilidad por la cuestión. La pericia técnica realizada ha confirmado el nivel de ruidos, habiéndose solicitado se dicte sentencia.

Por último, el caso de la contaminación acústica en subterráneos, se reflejada en la causa “Asociación Manuel Belgrano y Otros c/ GCBA y otro s/AMPARO”. Las líneas "C" y "D" de subterráneos, ambas administradas por la empresa Metrovías S.A. desde 1994, se caracterizan por presentar en sus andenes y vagones niveles altísimos de ruido, producto del rodamiento. La Asociación Vecinal Belgrano "C" y una vecina, realizaron una serie de reclamos a la empresa con el fin de que se tomaran las medidas necesarias para disminuir el nivel de ruido, sin encontrar ningún tipo de respuestas.

En octubre de 2000, la asociación y la vecina presentaron una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Metrovías S.A. a fin de que ordenara llevar a cabo las tareas necesarias para que el nivel de ruido no exceda los límites considerados como inocuos para el oído humano (los niveles de ruido existentes ascendían a 100 y 120 DbA, entretanto se considera que entre los 70 y 80 decibles se está ante un nivel peligroso para la salud, puesto que por encima de estos valores se agotan los mecanismos de defensa del oído). La Justicia Federal en lo Contencioso Administrativo nacional declaró abstracta la causa por la modificación de la situación existente al interponerse la demanda, ya que a partir de la misma, la empresa realizó obras de insonorización, en especial, paneles fonoabsorbentes que modificaron el nivel de ruidos. Asimismo se incluyó en los pliegos para futuras líneas, el tratamiento de este aspecto. Actualmente, la causa se encuentra a resultas de una sentencia de la misma Cámara que declare si realmente se extinguió el objeto de la acción judicial (condición de abstracta) y de igual manera que establezca quien debe afrontar los honorarios del perito.

Equipo de Trabajo:

Daniel Sabsay
María Eugenia Di Paola
Carina Quispe
Daniel Perpiñal
Belén Esteves

Consultor Técnico:
Eduardo Ortiz⁸

⁸ Eduardo Ortiz es ingeniero químico, sanitario y laboral, especializado en ingeniería ambiental, Director de Calidad de Aire de la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental -AIDIS- de Argentina.