

Principales novedades del RD 97/2014 que regula el sector del transporte de *mercancías peligrosas por carretera*

UNA PUESTA AL DÍA NECESARIA

Por **F. TRUJILLO PONS**. Doctor en Derecho del Trabajo y Seguridad Social por la Universidad Jaime I (Castellón de la Plana, España). Cargo: Personal investigador, Doctor de la Universidad Jaime I (frantrujillo84@gmail.com)

El Gobierno español, mediante la promulgación del Real Decreto 97/2014, de 14 de febrero (BOE 27 febrero 2014, núm. 50), actualiza y modifica la regulación del sector del transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español dado que la anterior norma sobre el particular, el Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, se encontraba obsoleta y era contraria a las normas internacionales vigentes en este momento. No cabe duda de que este hecho supone un avance importante en cuanto a las obligaciones y responsabilidades para los participantes de esta actividad profesional en nuestro país.



La actividad profesional del transporte de mercancías peligrosas por carretera

En un primer término, resulta necesario aclarar en qué consiste la actividad profesional objeto del presente artículo a fin de señalar, posteriormente, la normativa nacional y comunitaria que regula al transporte de mercancías peligrosas por carretera. Cabe señalar al respecto que el transporte de estas mercancías puede ser realizado por diversos modos: terrestre –por carretera, como trataremos en este texto, y por ferrocarril–, marítimo y aéreo.

De este modo, no puede quedar sin destacar la cada vez mayor importancia que adquiere este tipo de transporte en general para la sociedad. Así, a juzgar por la industrialización y el aumento del nivel de vida actual, el uso de mercancías peligrosas y, por ende, su transporte por carretera, se torna como algo imprescindible para el día a día. No en vano, según los modos establecidos de actuar hoy en día, existen productos que son indispensables como el cloro (para purificar las aguas, para la higiene humana y para evitar infecciones), los abonos y pesticidas (sin los cuales en la práctica no cabe agricultura y por ello tampoco una cantidad y calidad de

alimentos), las fibras artificiales (necesarias para la fabricación de vestidos), los diversos compuestos que intervienen en la producción de medicinas, detergentes, pinturas, perfumería y droguería y un larguísimo y casi interminable etcétera de sustancias –entre 10.000 y 15.000 distintas– que entran en mayor o menor grado en el concepto de peligrosas¹.

Así, con estos mimbres, estos productos se conciben como algo necesario y fuera de toda duda sobre su uso, pues es difícil prescindir de productos como la gasolina, los abonos para las cosechas, los plásticos, los medicamentos, los explosivos para la construcción de obras públicas, demoliciones o minas y un largo etcétera. En conjunto, el sector se encuentra en un continuo crecimiento, dado que contribuye a desarrollar simultáneamente otros sectores como la industria, el comercio y el turismo. A todo ello sin duda ayuda el proceso de globalización e internacionalización, que incrementa la necesidad de transportar este tipo de mercancías fuera de España. Desde este prisma, la posición geográfica que tiene nuestro país al actuar como puente entre Europa, América Latina y África imprime un carácter especialmente destacado a los servicios de



(1) SÁNCHEZ-GAMBORINO, F. y GAITÁN REBOLLO, J. «Transportes de mercancías por carretera», Thomson Aranzadi, Navarra, 2010, pág. 522. En esencia, acudiendo al Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas (ADR), las mercancías peligrosas se clasifican en función de los siguientes clases: 1) materias y objetos explosivos; 2) gases; 3) líquidos inflamables; 4) materias sólidas inflamables, materias autorreactivas y materias explosivas desensibilizadas sólidas. Dentro de esta clase 4 de mercancías peligrosas también se encuentran a su vez: materias que pueden experimentar inflamación espontánea y materias que en contacto con el agua desprenden gases inflamables; 5) materias comburentes y peróxidos orgánicos; 6) materias tóxicas e infecciosas; 7) materias radiactivas; 8) materias corrosivas; 9) materias y objetos diversos.

Los accidentes en los que se ven involucrados camiones con carga peligrosa pueden resultar catastróficos para la población y el medio ambiente

transporte y aumenta el potencial de crecimiento de su actividad.

También es necesario apuntar la evidente peligrosidad que supone este tipo de transporte por carretera dado que si ya de por sí el transporte de mercancías en general por carretera es una actividad especialmente peligrosa, cuando lo que se transporta son mercancías peligrosas el índice de siniestralidad y de riesgos se incrementa de manera considerable: el transporte de las mismas –debido a sus propiedades originales– puede suponer riesgos para la población, los bienes y el medio ambiente.

Al abrigo de esta peligrosidad, no puede soslayarse el accidente ocurrido en el camping de Los Alfaques (Tarragona) el 11 de julio de 1978, en el que fallecieron 243 personas debido a la explosión de un camión cisterna cargado en exceso con 400 kilogramos de gas propileno licuado. Esta catástrofe, que causó una gran conmoción en la sociedad española, derivó en la promulgación de regulaciones más severas en relación con el transporte de materias peligrosas, como por ejemplo, el desvío de los camiones cisterna con productos peligrosos de las travesías urbanas a las autopistas, así como la intensificación en la adopción de medidas tendentes a mejorar la seguridad de vehículos y transportistas a través de nuevas reglamentaciones sobre transporte de mercancías peligrosas por carretera².

Ciertamente, la actividad del transporte de mercancías peligrosas por carretera resulta arduamente complicada



La tragedia del camping de Los Alfaques (Tarragona) en 1978 provocó una regulación más severa del transporte de mercancías peligrosas por carretera en España.

por las características especiales en las que se desarrolla (por medio de un vehículo acondicionado a través de la carretera transportando cargas altamente peligrosas) y la gran cantidad de riesgos a los que se enfrentan las personas involucradas en el transporte y en las operaciones de carga y descarga. Es por ello por lo que el personal de las empresas que participan en esta actividad (transportistas, cargadores, expedidores o destinatarios) deben estar debidamente informados y familiarizados con la normativa específica de la actividad, así como formados y capacitados para actuar consecuentemente frente a las más que posibles contingencias a las que se pueden enfrentar durante el ejercicio de la actividad y, por supuesto también, los trabajadores implicados directamente en

estas operaciones: conductores profesionales y ayudantes, así como personal de carga y descarga de los centros habilitados, ya sean trabajadores autónomos o por cuenta ajena que prestan, merced a un contrato laboral, servicios para cada una de las empresas intervinientes en una operación de transporte de mercancías peligrosas.

De entre el conjunto de normas directamente aplicables al sector del transporte de mercancías peligrosas por carretera, por ejemplo, se exige tanto a los conductores de estas mercancías, como a los responsables de las operaciones ane-

(2) TRUJILLO PONS, F. «La prevención de riesgos laborales en el transporte por carretera de mercancías peligrosas», Editorial Atelier, Barcelona, 2014, págs. 18 y 19.

jas al mismo, una formación específica y concreta para que respondan a las exigencias de su campo de actividad y de responsabilidad durante el transporte por carretera de mercancías peligrosas. Así, estos conductores primordialmente, dada su particular actividad y los riesgos inherentes que conlleva para la población y el medio ambiente –junto con el requisito imprescindible de haber obtenido previamente el respectivo permiso de conducción–, necesitan un certificado de aptitud profesional (conocido por las siglas CAP) y una acreditación especial para transportar mercancías peligrosas; certificaciones que acreditan que han superado unos cursos y exámenes para ejercer la actividad. Este certificado, comúnmente conocido como carné ADR, que acredita a la persona la capacidad suficiente para transportar estas mercancías, se expedirá en función

de la mercancía peligrosa o el medio de transporte a utilizar. De esta forma, existen para mercancías explosivas o radiactivas o bien si el vehículo debe transportar una cisterna.

Junto a estos requisitos inexcusables, entre otras obligaciones, las normas reguladoras también exigen a estos conductores: el cumplimiento taxativo de los límites legales de tiempo de trabajo y de descanso en la actividad; la circulación por unos determinados itinerarios para evitar que esta clase de vehículos se apro-

Si se acude a la clasificación oficial de mercancías consideradas como peligrosas, se observa cómo muchas de ellas son de uso común y diario para la ciudadanía

ximen a las zonas transitadas; y el establecimiento de un protocolo de actuación en caso de accidentes.

Al margen del cumplimiento de estos requisitos y su exposición a unos riesgos tan evidentes, en la persona del conductor de estas mercancías recae una gran responsabilidad³ fruto de las características peligrosas de la mercancía a transportar por carretera, lo que supone la posibilidad de que se produzcan accidentes y, con ello, poner en peligro a la sociedad y poner en entredicho la protección del medio ambiente. No en vano, en casos de accidentes que provoquen una fuga o derrame (bien a tierra, al medio hídrico –perteneciente o rela-

(3) Tal es así que de ella se puede derivar la aparición de riesgos psicosociales como estrés o fatiga física o mental.



Latinstock

tivo al agua— o a la atmósfera) que ha podido resultar contaminante, pueden darse motivos para considerar que se han producido daños ambientales. Generalmente, un accidente con posible daño medioambiental puede afectar tanto a un único medio como a una combinación de varios (aire, agua o suelo); el medio más afectado en la mayoría de ocasiones es el suelo, desde donde el daño ambiental puede expandirse a la atmósfera o al sistema hídrico por infiltración.

Dicho de una forma más clara y concisa, un vehículo de estas características en la vía puede resultar ser una bomba potencial. Máxime cuando con arreglo al Código Penal (art. 348.1) si durante este transporte « (...) contravinieran las normas de seguridad establecidas, poniendo en concreto peligro la vida, la integridad física o la salud de las personas, o el medio ambiente, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio por tiempo de seis a doce años», por lo que su situación, cuanto más, resulta ser altamente conflictiva.

Normativa nacional y comunitaria aplicable al transporte de mercancías peligrosas por carretera

La peligrosidad del sector no pasa desapercibida para la comunidad nacional e internacional, por lo que para reducir al máximo los riesgos tan graves que entraña el transporte por carretera de las mercancías peligrosas, así como la carga y descarga de las mismas, cualquier precaución es poca. Es por ello por lo que a lo largo de los años se ha ido promulgando un conjunto de normas jurídicas para regular la actividad y, simultáneamente, tratar de minimizar en la

El cada vez mayor volumen de mercancías peligrosas transportadas por carretera exige una regulación normativa eficaz a nivel estatal

medida de lo posible los efectos que conlleva una actividad tan peligrosa. En efecto, a nivel nacional se aprobó el Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español (BOE 12 de mayo 2006), para trasladar a la legislación nacional el contenido establecido por la normativa internacional recogida por el Acuerdo Europeo relativo al Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Carretera (comúnmente ADR⁴).

De este modo, a través de la citada norma nacional, que, como veremos, ha sido recientemente modificada y sustituida con objeto de actualizar la regulación de nuestro país respecto a la comunitaria, España, a nivel internacional —al igual que la mayor parte de los Estados miembros—, está adherida al mencionado ADR desde el 19 de octubre de 1972. De esta forma, dado que se trata de un acuerdo entre Estados, su contenido es imperativo para los territorios contratantes, es decir, sus disposiciones son de obligado cumplimiento para todos aquellos países que se encuentran adheridos al mismo.

En atención al contenido del ADR, cabe señalar, básicamente, que establece normas uniformes para regular la seguridad del transporte internacional de mercancías peligrosas, que son de aplicación también al transporte nacional con objeto de armonizar en todo el ámbito europeo las condiciones del transporte de mercancías peligrosas y garantizar el funcionamiento adecua-



do del mercado común de esta actividad. A estos efectos, del ADR se derivan las siguientes prescripciones generales: 1) clasificación de las mercancías, incluidos los criterios de clasificación y los métodos de pruebas relativos a ellos; 2) utilización de los embalajes (incluido el embalaje en común); 3) utilización de las cisternas (incluido su llenado); 4) procedimientos de expedición (incluido el marcado y etiquetado de los bultos, la señalización de los medios de transporte, así como la documentación y los datos prescritos); 5) disposiciones relativas a la construcción, la prueba y la aprobación de los envases, embalajes y de las cisternas; y 6) utilización de los medios de transporte (incluida la carga, la carga en común y la descarga).

(4) Siglas con las que se da a conocer a este convenio que vienen tanto del nombre del acuerdo en inglés como en francés: *European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road* y *Accord Européen Relatif au Transport des Marchandises Dangereuses par Route*, respectivamente.



Latinstock

La razón de ser del Real Decreto 97/2014, de 14 de febrero

El 27 de febrero de 2014, el Gobierno publicó en el *Boletín Oficial del Estado* una nueva regulación relativa a las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español: el Real Decreto 97/2014, de 14 de febrero. Sucintamente, esta norma deroga y sustituye el citado anteriormente Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, a fin de poner al día todas aquellas normas que han quedado obsoletas o son contrarias a las normas internacionales vigentes en este momento.

Con esta norma se cubre una necesidad que ha sido acuciante durante los últimos años, pues el extinto Real Decreto 551/2006 continuaba siendo de aplicación pese a que parte de su contenido era contrario al último ADR⁵. No en vano, desde la entrada en vigor del

Real Decreto 551/2006 se han producido diversas modificaciones en esta materia en la normativa comunitaria e internacional. En efecto, por una parte, la Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas, ha venido a refundir las anteriores Directivas 94/55/CE del Consejo, de 21 de noviembre, sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por carretera, y la 96/49/CE

La génesis normativa del transporte de mercancías peligrosas por carretera reside principalmente en el ADR: Acuerdo Europeo relativo al Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Carretera

del Consejo, de 23 de julio, sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril. De esta forma, consecuentemente, el Real Decreto 97/2014 febrero transpone la citada Directiva 2008/68/CE en lo que afecta al transporte por carretera a nivel nacional.

De modo que en virtud del Real Decreto 97/2014 el legislador español pretende desarrollar normas internas para regular el transporte por carretera de mercancías peligrosas en los aspectos que, o bien no se contemplan en el ADR, o bien deja libertad a los Estados para su desarrollo o concreción. En cuanto a las novedades más destacables de este nuevo texto normativo, resulta importante señalar los siguientes aspectos:

1. Adecuación al Acuerdo Europeo sobre Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Carretera

Se establece con carácter general la aplicabilidad del ADR a los transportes que se realicen íntegramente dentro del territorio español.

2. Normas sobre la operación de transporte

En este sentido, se desarrollan las normas aplicables a la tripulación de los vehículos de transporte, las normas especiales de circulación por las vías públicas y las autoridades competentes y las circunstancias en las que se pueden emitir permisos excepcionales o especiales para el transporte y circulación en condiciones distintas a las reguladas.

⁽⁵⁾ Publicado en el BOE número 63, del día 14 de marzo de 2013. En este sentido, hay que aclarar que el ADR se revisa cada dos años, coincidiendo con años impares.

A nivel nacional, tras ocho años del único precedente normativo que existía (Real Decreto 551/2006), el legislador ha conseguido mediante el nuevo Real Decreto actualizar las disposiciones sobre este sector tan peligroso y a la par importante para la sociedad

3. Normas técnicas sobre vehículos de transporte, envases y embalajes, grandes recipientes para granel, grandes embalajes y contenedores a granel

Merced a estas normas técnicas se regulan las condiciones, requisitos, documentación y pruebas a cumplir por los envases, embalajes, grandes recipientes para granel, grandes embalajes, vehículos, cisternas, vehículos batería, contenedores de gas de elementos múltiples, vehículos para el transporte de explosivos, vehículos portadores de cisternas y contenedores para granel para materias en forma de polvo o granos, para que se les autorice a contener o transportar mercancías peligrosas. También se regulan las condiciones y requisitos para la importación de cisternas, vehículos batería, vehículos para el transporte de explosivos y unidades móviles para la fabricación de explosivos.

Las novedades con respecto a la normativa vigente se refieren, principalmente, a la fabricación y control de envases y embalajes, grandes recipientes para granel y grandes embalajes, clarificando los requisitos y periodos de inspección. Del mismo modo, se clarifican la vigilancia y el control durante todo el proceso de fabricación de las cisternas, y las actuaciones de los fabricantes y organismos de control, cuando el fabricante sea extranjero. El resto de las modificaciones se refiere básicamente a la adecuación de las referencias a las normas industriales vigentes. Además, se regulan las estaciones de Inspección Técnica de Vehículos (ITV) y los organismos autorizados para el control de

estos recipientes o vehículos, la documentación y los trámites administrativos a cumplir.

4. Normas de actuación en caso de avería o accidente

En esta línea, se regulan las actuaciones a realizar en caso de avería o accidente de vehículos que transporten mercancías peligrosas, tanto por parte de la tripulación del mismo, como por parte de los órganos de intervención, sus planes de actuación y los informes que se tienen que realizar a los diferentes ór-

ganos competentes en materia de control de tráfico y seguridad vial.

Asimismo, también resulta crucial señalar cómo a través del Real Decreto 97/2014 se recogen una serie de normas de actuación relativas a las operaciones de carga y descarga. Estas operaciones, al igual que el propio transporte por carretera, son fundamentales para la actividad dado que a través de ellas el transporte de estas mercancías peligrosas cumple su fin, que no es otro que hacerlas llegar desde el lugar de origen al lugar de destino. Fruto de su importancia, el legislador, siempre al abrigo de lo dispuesto en el vigente ADR, desarrolla las normas de carga y descarga de forma general, es decir, incluyendo cualquier maniobra independientemente del tipo de vehículo. Desde esta perspectiva, contempla la información que



se debe proporcionar para desarrollar estas maniobras, su documentación, las operaciones previas a la carga o la descarga, las operaciones en sí mismas, la posibilidad de derivar responsabilidades, las operaciones de carga en común y las limitaciones existentes. Finalmente, también regula las operaciones que se deben realizar una vez terminada la carga o descarga. En este sentido, cabe señalar como novedad importante respecto a la anterior norma nacional la clarificación de responsabilidades del cargador y del transportista en cuanto a las obligaciones establecidas en el ADR sobre la señalización de los bultos y la de los vehículos.

Por otra parte, sin dejar de señalar los aspectos más destacables del presente Real Decreto, el vigente ADR, publicado el 14 de marzo de 2013, ha sido objeto de

numerosas modificaciones, entre las que cabe destacar la incorporación a su texto de las normas de la Directiva 96/35/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa a la designación y a la cualificación profesional de consejeros de seguridad para el transporte por carretera, por ferrocarril o por vía navegable de mercancías peligrosas. Antes de la salida de esta norma nacional, el legislador incorporó a nuestro ordenamiento interno la figura del consejero de seguridad⁶ a través del Real Decreto 1566/1999, de 8 de octubre (BOE 27 febrero 2014), que había quedado en gran parte vaciado de contenido en lo que se refiere al transporte por carretera. Por ello, parafraseando el texto del Real Decreto objeto del presente artículo, se estima conveniente modificar la citada disposición excluyendo de su ámbito de aplicación al transporte por carretera e incorporando al mismo las escasas normas que no han sido recogidas en el ADR. Ciertamente, mediante este nuevo texto se imponen nuevas obligaciones para los consejeros de seguridad que implican nuevas cargas para las empresas afectadas; no obstante, quedan sobradamente compensadas en el contexto del proceso de reducción de cargas administrativas que se está llevando a cabo en la normativa general reguladora del transporte por carretera.

Conclusiones

A la luz de la reciente promulgación del Real Decreto 97/2014, se cubre un vacío importante en relación a las operaciones de transporte de mercancías peligrosas en territorio español, pues, hasta el pasado 14 de febrero, nuestro ordenamiento jurídico carecía de un acoplamiento normativo a las últimas e importantes novedades legislativas comunitarias además del vigente y actual ADR (BOE 14 de marzo de 2013) y

de la Directiva 2008/68/CE, en lo que afecta al transporte por carretera (DOL 30 de septiembre de 2008).

De este modo, tal y como se ha pretendido subrayar en este artículo, esta norma cubre la desactualización que existía en su ulterior norma (RD 551/2006) y pone al día todas aquellas prescripciones obligatorias que habían quedado obsoletas o eran contrarias a las normas internacionales vigentes en este momento. En definitiva, nuestro país, haciendo uso de sus facultades normativas, ha dado un paso importante con objeto de unificar sus criterios con los establecidos al abrigo del ADR. Sin duda, esta novedad en el conjunto del ordenamiento jurídico interno supone una mayor protección para las empresas y trabajadores participantes de este sector de actividad –ya de por sí tan peligroso– dado que se acopla la regulación nacional a la comunitaria. ♦

(6) En apretada síntesis, aquellas empresas que carguen o descarguen mercancías peligrosas deben designar por imperativo legal como mínimo a un consejero de seguridad. De modo que, amén del artículo 25 del RD 97/2014, podrán ejercer las funciones de esta figura, siempre que cumplan los requisitos exigidos en el mismo Real Decreto y en el ADR: a) el titular o el director de la empresa; b) los miembros del personal de la empresa designados por el titular o el director de aquella; y c) otras personas no pertenecientes a la empresa o dependientes de entidades, empresas o instituciones públicas o privadas, que estén ligadas a ella por cualquier fórmula de colaboración para desarrollar dichas actividades.

Referencias

- [1] SÁNCHEZ-GAMBORINO, F. y GAITÁN REBOLLO, J. «Transportes de mercancías por carretera», Thomson Aranzadi, Navarra, 2010, pág. 522.
- [2] TRUJILLO PONS, F. «La prevención de riesgos laborales en el transporte por carretera de mercancías peligrosas», Editorial Atelier, Barcelona, 2014, págs. 18 y 19.



Lainstock