Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la formación profesional de ciertos conductores de vehículos de transporte de mercancías peligrosas por carretera

(89/C 56/12)

El 5 de julio de 1988, de conformidad con el artículo 75 del Tratado, el Consejo decidió solicitar el dictamen del Comité Economico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de transportes y comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en la materia, elaboró su dictamen el 7 de diciembre de 1988 (ponente: Sr. Corell Ayora).

En el curso de su 261ª sesión plenaria (sesion del 14 de diciembre de 1988), el Comité Económico y Social adoptó por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Observaciones generales

1.1. *Sobre la actual normativa de los transportes de materias peligrosas y la formación obligatoria de los conductores*

1.1.1. El Comité recuerda que la dispensa de formación de seguridad para los conductores de vehículos de transporte de materias peligrosas constituye una antigua y constante preocupación de las organizaciones profesionales, de los sindicatos y de las empresas de transporte afectadas.

1.1.2. Tras el accidente de Los Alfaques (Tarragona), acaecido el 11 de julio de 1978, se estableció en varios países europeos la formación obligatoria, a nivel nacional, de los conductores, que afecta también a los transportes internacionales de mercancías peligrosas en cisterna, baterías de recipientes y contenedores-cisterna de capacidad total superior a 3 000 litros por unidad de transporte.

Esta formación se estableció con carácter obligatorio el 1 de enero de 1983 en 20 países europeos, incluyendo todos los países comunitarios con excepción de Grecia e Irlanda, mediante el acuerdo europeo de 30 del septiembre de 1957 relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR).

Tras la firma de este acuerdo por Grecia el 27 de junio de 1988, Irlanda es el único país que no aplica todavia esta normativa internacional para el transporte de mercancías peligrosas por carretera. (1)

1.1.3. El Comité señala que las partes contratantes del ADR adoptaron, en la primavera de 1987, la decisión de ampliar desde ahora hasta 1996 la formación obligatoria a los conductores de vehículos transportistas en tráfico internacional de materias peligrosas en paquete.

Según los trabajos en curso, parece que esta ampliación plantea problemas muy delicados, tanto por la dificultad de abarcar la extrema diversidad de situaciones existentes en la práctica, como por la envergadura de esta instrucción que afectara a todos los conductores de vehículos utilitarios, asi como al conjunto de las mercancías peligrosas transportadas.

Sin embargo, contrariamente al transporte por carretera en cisterna, las cargas completas a granel de paquetes en transporte por carretera son prácticamente inexistentes, siendo generalmente transportadas por los circuitos normales de distribución, incluyendo los servicios de correos, que incluyen los transportes por carretera, ferroviarios, aéreos, marítimos y la navegación interior.

1.1.4. En este contexto, el Comité desea destacar que según la legislación actualmente en vigor a nivel internacional, en lo relativo a los transportes en paquete —y contrariamente a los transportes en cisterna, baterías de recipientes y contenedores-cisterna— la seguridad intrínseca de las mercancías peligrosas transportadas no depende de las manipulaciones del conductor sino fundamentalmente de la calidad del embalaje prescrito para cada tipo de producto y del uso de vehículos adecuados. Por lo tanto, las formaciones apropiadas deberan referirse a estos factores.

1.1.5. El Comité destaca, de acuerdo con las estadísticas disponibles para los transportes de paquetes, que no existe prácticamente ningún accidente que sea debido a fallos en el embalaje. La parte correspondiente a los transportes de mercancias peligrosas en paquetes en relación con el conjunto de mercancías peligrosas transportadas por carretera es relativamente baja y representa un bajo nivel de riesgos.

Por contra, la parte correspondiente a los transportes por carretera de mercancias peligrosas normalmente transportadas en cisternas — gas (clase 2), productos líquidos inflamables (clase 3), materias tóxicas (clase 6,1) y materias corrosivas (clase 8) — representa más de tres cuartas partes del transporte de mercancías peligrosas por carretera. Si bien estos transportes de mercancías peligrosas son los de mayor envergadura y los más peligrosos, gracias a la eficacia de la normativa en vigor, al profesionalismo de las empresas y de los conductores, así como a la calidad de los materiales utilizados, el nivel de seguridad es más elevado que el del transporte general por carretera en Europa. En efecto, las estadísticas de accidentes analizadas en la Republica Federal Alemana en el marco del proyecto TOPAS (2) demuestran que mientras un vehículo de transporte por carretera tradicional tiene, como promedio, un accidente con heridos por cada millón de kilometros, los vehículos cisterna tienen solamente un accidente de este tipo por cada 6,6 millones de kilómetros. Además, el análisis de las estadísticas del Reino Unido demuestra que el riesgo de fallecimiento por descargas eléctricas naturales (rayos) es cuatro veces más elevado

(1) Ver en Anexo la lista de las partes contratantes del acuerdo ADR

(2) TOPAS *Tankfahrzeug mit optimierten passiven und activen Sicherheitssystem*

que el riesgo imputable a las mercancías peligrosas transportadas por carretera.

Dado el elevado número de accidentes de circulación debidos, según las estadísticas, a la falta de formación y de experiencia de algunos conductores, el Comité deplora que este proyecto de Directiva aborde una formación profesional específica sin que, previamente y con alcance comunitario, se hayan completado o modificado las exigencias relativas a la formación profesional de base de todos los conductores a los que afecta la Directiva 80/1263/CEE.

1.1.6. El Comité observa que los desechos peligrosos se caracterizan no tanto por los riesgos o las medidas particulares que obligan a adoptar durante el transporte, como por la dificultad creciente para su eliminación o para su almacenamiento, respetando criterios adecuados relativos a la protección del medio ambiente. Por ello, en opinión del Comité no se trata solo de educar a los conductores, sino de educar a los transportistas en los procedimientos de control, de identificación y de notificación de transportes de desechos peligrosos, de conformidad con las Directivas 78/319/CEE y 84/631/CEE, como se mejorará la gestión ecológica de los desechos peligrosos.

El Comité se felicita por la votación de la Resolución «Muntingh» en la reunión de la Asamblea paritaria de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP)-CEE del 22 de septiembre de 1988, contra los movimientos no justificados de residuos peligrosos. El Comité mantiene asimismo que el Convenio que está siendo elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), relativo a residuos peligrosos, debería ser completado con normas vinculantes de carácter universal, que permitan asegurar una gestión ecológica final de estos residuos.

1.1.7. El Comité considera igualmente que las exportaciones e importaciones comunitarias de los productos químicos específicos que figuran en el anexo 1 del Reglamento (CEE) nº 1734/88 solamente deberían efectuarse —teniendo en cuenta el procedimiento de notificación previsto para estas materias— a través de empresas de transporte cuyo empresario haya tenido una formación adecuada o haya dado prueba de su cualificación.

1.1.8. El Comité destaca que las prescripciones relativas a los transportes de materias contaminantes serán integradas en el ADR mediante la publicación, antes de 1990, de la nueva clase 9, actualmente en preparación. La lista que figura en el Anexo 1 *bis* de este proyecto de Directiva podría, por lo tanto, resultar ser una duplicación inútil de la correspondiente a las materias de la futura clase 9 del ADR.

El Comité es consciente que en los objetivos globales que persigue la Comisión debe incluirse la formación profesional de los conductores relativa a los transportes de materias contaminantes. Sin embargo, esta formación obligatoria de los conductores no podrá ser objeto de un proyecto de Directiva, hasta tanto los criterios de clasificación de las materias contaminantes así como los métodos de transporte, eliminación o almacenamiento no hayan sido claramente definidos mediante una normativa internacional adecuada.

1.1.9. Por todas estas razones, el Comité opina que, dentro del principio de la libre circulación de mercancías y especialmente de mercancías peligrosas en Europa, la Comisión debe imperativamente esforzarse por procurar que los Estados miembros adopten normativas relativas a los transportes nacionales por carretera que estén basadas en los mismos principios que se aplican al transporte internacional ADR, y que estas normativas nacionales sean progresivamente unificadas de conformidad con este Acuerdo internacional.

1.2. El Comité estima igualmente que para alcanzar este objetivo, la Comisión debe desempeñar un papel más importante en el futuro a la hora de establecer las normativas ADR coordinando las posiciones de los Estados miembros que sean mayoritarias en las negociaciones y estimulando a éstos a avanzar por la vía de la simplificación, mediante la uniformización de la normativa actual y futura tanto nacional, como comunitaria, e internacional.

1.2.1. El Comité, apoya los objetivos perseguidos por este proyecto de Directiva. No obstante, desea que se complete el párrafo 1 del artículo 7 con una referencia a la reglamentación internacional ADR actualmente vigente, para evitar una duplicación de las prescripciones o de las listas de materias peligrosas existentes.

1.2.2. Este avance será el único que permita reforzar en el ámbito comunitario la normativa existente sin hacerla más compleja, permitiendo que la liberalización de transportes hasta 1993 acompañe a la armonización de las condiciones de competencia entre transportistas por carretera de los diferentes países comunitarios.

2. Observaciones específicas

2.1. *Sobre el contenido de la propuesta de Directiva*

2.1.1. Exposición de motivos

2.1.1.1. El Comité desea llamar la atención sobre el hecho de que si bien hasta ahora se ha instruído con carácter obligatorio únicamente a un número restringido de conductores, a saber, los que realizan transportes de mercancías peligrosas en cisternas, baterías de recipientes, y contenedores-cisterna de más de 3 000 litros por unidad de transporte, estos conductores transportan, no obstante, más de tres cuartas partes de las mercancías peligrosas transportadas por carretera.

2.1.1.2. La extensión de la formación al transporte de paquetes consiste en exigir una instrucción obligatoria a todos los conductores sobre todos los tipos de mercancías peligrosas. Para el Comité, una generalización tal de la formación obligatoria de conductores no debe traducirse en una nivelación por lo bajo de la instrucción obligatoria actual. Sin embargo, una generalización de la instrucción obligatoria de este tipo tendrá como efecto negativo el de reducir la calidad de los conductores afectados al transporte por carretera en cisterna de materias peligrosas, que representan, con

mucho, los mayores peligros, tanto para el hombre como para el medio ambiente.

2.2. *Sobre el texto de la propuesta de Directiva*

2.2.1. El Comité estima que el límite de aplicación de esta Directiva, previsto en el artículo 1, que se basa no en una cantidad máxima de mercancías peligrosas transportadas, sino en el peso máximo autorizado del vehículo transportista, no es razonable. En efecto, un límite de aplicación de la Directiva de este tipo está por una parte en contradicción con los principios establecidos en la normativa internacional ADR en lo relativo a la exoneración de las cantidades límite previstas por el Marginal 10.011, y además, si no se reconoce el principio de límites libres, esta limitación introduciría una discriminación importante entre los conductores que transportan materias peligrosas en vehículos ligeros de reparto, e incluso en vehículos de turismo, y los que utilizan vehículos de un peso superior a 3,5 toneladas de peso máximo autorizado. Por esta razón, y tal como los expertos del ADR han hecho observar en el momento de la adopción del texto relativo a la formación de los conductores de transporte de paquetes, el texto actual del ADR sobre este particular deberá ser revisado con el fin de tomar en consideración el Marginal 10.001 así como las exigencias específicas relativas a los transportes de las clases 1 y 7.

2.2.2. El Comité observa que las listas de mercancías peligrosas citadas en el artículo 2, párrafo 8, no se corresponden con las que figuran en la normativa ADR.

Si la lista que figura en el Anexo 1 corresponde prácticamente a las mercancías peligrosas del ADR, esta lista se ve completada por la introducción de otros tres tipos de sustancias:

— La lista de materias contaminantes (Anexo 1 *bis*) que, sorprendentemente, se basa en la lista de agentes contaminantes que pueden poner en peligro la vida marina.

— Una lista nominativa de desechos peligrosos (Anexo 1*ter*) cuyos criterios de selección, en cuanto a una eliminación conforme a las exigencias del medio ambiente, brillan por su ausencia.

— La introducción de otras materias de las cuales la experiencia ha demostrado su carácter peligroso, de tal modo que las disposiciones de este proyecto de Directiva deben aplicarse (ver Anexo 1, último párrafo).

Para el Comité, el establecimiento a nivel comunitario de listas de estos tres tipos de substancias comportará ineludiblemente una multiplicación de las prescripciones existentes y un aumento de su complejidad, tanto desde el punto de vista práctico como jurídico, teniendo por corolario una disminución de la eficacia de las normativas existentes. Además, el Comité considera que las mismas observaciones se aplican también al artículo 2, párrafo 9, así como al artículo 6.

2.2.3. Respecto al artículo 3, el Comité considera que la introducción de derogaciones basadas en criterios arbitrarios y no definidos en una normativa internacional podría perjudicar el principio de base relativo a la aplicación uniforme de una normativa que garantice la seguridad de los transportes y condiciones idénticas de competencia entre las empresas de los diversos países comunitarios.

2.2.4. En cuanto al artículo 4, el Comité considera necesario suprimir en la última frase del párrafo 1 las palabras *le cas échéant*. Efectivamente, en opinión del Comité, la formación de los conductores debe comportar en todos los casos un entrenamiento práctico.

El párrafo 2 de este artículo prevé eximir de la formación a los conductores que tengan una experiencia mínima de cinco años. En interés de una mayor seguridad, es preciso exigir la formación en todos los conductores, incluído aquéllos que tienen « experiencia », razón por la que el Comité recomienda la supresión de este párrafo.

2.2.5. El Comité opina que la duración de la validez del certificado indicado en el artículo 5 debería limitarse a tres años, tal como prevé en la actualidad la legislación en algunos Estados miembros. De este modo, los conductores transportistas de materias peligrosas deberían participar de una formación específica cada tres años.

2.2.6. Finalmente, el Comité considera que la puesta en práctica de las disposiciones legislativas y reglamentarias de esta Directiva previstas en el artículo 7 por los Estados miembros es una duplicación del mandato dado por estos mismos Estados miembros al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y a sus organismos subsidiarios, que se han encargado, desde hace más de treinta años, de elaborar la normativa relativa a los transportes de mercancías peligrosas.

Para evitar una multiplicación de los trabajos en curso y para asegurar el desarrollo de una normativa uniforme, esta responsabilidad debería seguir recayendo en esos organismos internacionales.

2.3. *Sobre las acciones a llevar a cabo a nivel comunitario*

2.3.1. El Comité estima, según los objetivos del proyecto de Directiva, que un reforzamiento de la normativa relativa a los transportes de materias peligrosas, y especialmente la imposición de una cualificación profesional adecuada de conductores y transportistas, es totalmente factible, sin por ello vulnerar la normativa ADR existente.

Con el fin de alcanzar este objetivo, el Comité estima que es necesario iniciar, de manera inmediata e independiente, aunque de conformidad con el ADR, las siguientes acciones específicas:

— Modificación de la primera Directiva del Consejo del 4 de diciembre de 1980 relativa a la creación de un permiso de conducción comunitario (Directiva 80/1263/CEE publicada en el DO nº L 375 de 31. 12. 1980) mediante la introducción en el Anexo 2 de esta Directiva —que trata de las exigencias mínimas en materia de asuntos de seguridad y de factores de accidentes— de una nueva exigencia en cuanto a la formación teórica de base relativa a la aplicación, en caso de accidente o de incidente, de las medidas de seguridad relativas a las materias peligrosas transportadas en vehículos de transporte por carretera. Los conocimientos que deberían tomarse en consideración deberían cubrir los aspectos siguientes:

a) Principales tipos de riesgos inherentes a las diversas materias peligrosas según la clasificación ADR y a las demás materias peligrosas que puedan constituir un peligro para el hombre y el medio ambiente;

b) Medidas de prevención y de seguridad propias a los diferentes tipos de riesgos;

c) Comportamiento post-accidente (primeros auxilios, seguridad de la circulación, conocimientos básicos relativos a la utilización de los equipos de protección, etc);

d) Significado del etiquetado y de la señalización de peligros que figura en los vehículos y en los paquetes que contienen materias peligrosas.

— Modificación de la Directiva del Consejo 74/561/CEE relativa al acceso a la profesión de transportista de mercancías por carretera en el ámbito de los transportes nacionales e internacionales que completa, en el Anexo a esta Directiva, el programa mínimo de formación profesional que figura en la misma, por disposiciones particulares que rigen el transporte de mercancías peligrosas por carretera.

Esta disposición complementaria debería cubrir principalmente la formación de transportistas en lo relativo a los procedimientos de control y de notificación de los transportes de mercancías peligrosas específicas a las que se aplica el Reglamento (CEE) nº 1734/88, así como los transportes de desechos especiales, afectados por la Directiva 84/631/CEE, con el fin de asegurar respectivamente un comercio internacional de estas materias que contemple la protección del hombre y del medio ambiente, así como una gestión ecológica de los desechos peligrosos mediante su vertido en lugares especialmente acordados por las autoridades competentes.

Por último, la creación de un puesto de responsable especializado en las empresas de comercialización de materias peligrosas reduciría en gran medida los peligros inherentes a la manipulación de materias peligrosas.

2.3.2. El Comité opina que la Comisión debe tener como objetivo prioritario la asunción de la aplicación integral en todos los Estados miembros, tanto para el transporte por carretera nacional como internacional, del Acuerdo internacional ADR sobre transportes por carretera de materias peligrosas, al cual se hallan ya adheridos once países de la Comunidad, de un total de 21 partes contratantes.

Para alcanzar este objetivo, el Comité considera que:

1. La Comisión debe proponer que sus miembros apliquen, tanto en transporte nacional como internacional, las prescripciones de la ADR, y exige esta aplicación.

2. La Comisión debe proponer una armonización entre sus miembros de las condiciones de aplicación de las normas del ADR.

3. La Comisión no debe, a través de una nueva Directiva como la propuesta, sustituir a los organismos internacionales existentes, como la ONU, la IMO, el ADR, la RID, encargados de establecer las normas de seguridad en los diferentes medios de transporte.

   Este punto es imperativo, a fin de que no haya pluralidad de normas sobre un mismo asunto, lo que introduciría un factor de inseguridad derivado de la confusión.

   Si las normas en vigor son insuficientes, la Comisión debe ser un elemento que favorezca la concertación entre los países miembros de manera que cada uno de éstos presente proposiciones comunes en las instancias internacionales competentes en la materia.

4. En lo relativo a la obligación de formación de los conductores de vehículos de transporte de materias peligrosas prescrito por el Marginal 10.315, la CEE debe asegurarse de su aplicación en los países miembros, y adoptar las medidas necesarias para armonizar sus condiciones de aplicación proponiendo programas normalizados de formación, tal como se indica en el último considerando de la propuesta de Directiva.

Hecho en Bruselas, el 14 de diciembre de 1988.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Alberto MASPRONE

ANEXO

Lista de partes contratantes en el Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR)

Con fecha 30 de septiembre de 1957

Entrada en vigor: 29 de enero de 1968

Entrada en vigor de los Anexos A y B: 29 de julio de 1968

Austria

Bélgica

Checoslovaquia 72/ (1)

Dinamarca

España

Finlandia

Francia

Grecia (desde el 27. 6. 1988)

Hungría 72/ (1)

Italia

Luxemburgo

Noruega

Países Bajos

Polonia

Portugal

República Federal de Alemania

República Democrática Alemana 72/ (1)

Reino Unido

Suecia

Suiza

Yugoslavia 72/ (1)

(1) 72: Países que han formulado reservas sobre la cláusula de arbitraje (artículo 11 del Acuerdo). El artículo 10 no afecta a Checoslovaquia.