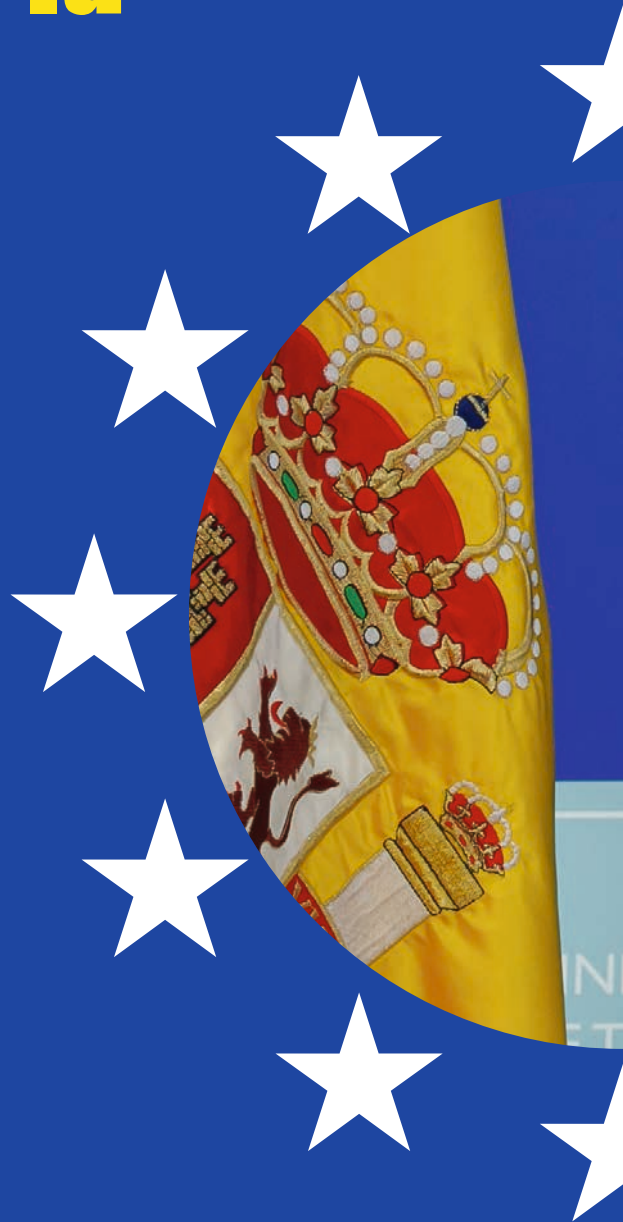


Clave en el abastecimiento y modelo de solidaridad europea

# El transporte en la Unión Europea y la crisis de la Covid-19

El filósofo francés Régis Debray se percató de que se eligieron imágenes que representan puentes para ilustrar los billetes de la moneda única, el euro. A ello, otro pensador francés, Alain Finkielkraut, ofreció una explicación: son puentes para decir que Europa no es un lugar, sino un nexo que se eleva por encima de todos los particularismos.

■ *Texto: Subdirección General de Relaciones Internacionales*



## El estallido global de la

pandemia de la covid-19 sacudió los cimientos de ese nexo que es la Unión Europea, ya que alteró dramáticamente el estilo de vida y la forma de relacionarse de los ciudadanos europeos.

Este cambio vino fundamen-

mentalmente por la necesidad de adoptar fuertes restricciones

a la libertad de movimiento de las personas para contener la propagación del virus. En este escenario, fue crucial asegurar el abastecimiento de la población y la producción de bienes esenciales, y por ello, el sector del transporte, en particular de

mercancías, cobró una importancia crítica que reflejó el espíritu de la solidaridad europea.

### Europa como epicentro de la pandemia, escalada y descoordinación inicial

El fenómeno de la globalización hizo que el coronavirus se propagara rápidamente. Así, Francia comunicó el primer caso europeo el 24 de enero de 2020; a mediados de febrero, se registró un aumento significativo de casos en el norte de Italia mientras otros Estados miembros informaron de contagios en sus territorios, entre ellos España.

Finalmente, la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoció la covid-19 como pandemia global el 11 de marzo, señalando dos días después a la Unión Europea (UE) como epicentro, debido al rápido crecimiento del número de contagios registrado (5% al día de media). Esta emergencia sanitaria condujo a los Estados miembros a adoptar medidas excepcionales para proteger la salud de sus ciudadanos, que fueron en un principio descoordinadas en su adopción, debido en buena parte a la falta de mecanismos de respuesta ágiles a nivel comunitario. La mayoría de Estados miembros (17) declararon el estado de alarma o de emergencia para poder aplicar acciones unilaterales que logran frenar la propagación del virus. Italia (8 de marzo), Austria (10 de marzo) y Dinamarca (13 de marzo) fueron los primeros países en declarar el estado excepcional, mientras que Alemania (22 de marzo) y Reino Unido (20 de marzo) fueron de los últimos. En España entró en vigor el 14 de marzo.

En concreto, las medidas excepcionales abarcaron la reintroducción unilateral de controles en las fronteras internas de Schengen: 11 Estados miembros las cerraron completamente, mientras que otros 15 lo hicieron de manera parcial. A la vez, aplicaron distintos grados de severidad en las restricciones a la movilidad dentro de sus fronteras. No obstante, hubo una acción común en todos ellos, como fue la racionalización o suspensión de los servicios de transportes de pasajeros a nivel internacional y nacional en todos los modos de transporte. Por ejemplo, los aeropuertos permanecieron abiertos en un pequeño número de Estados miembros mientras que la mayoría restante aplicaron restricciones a las llegadas y salidas de vuelos. Por otra parte, en el ámbito urbano y suburbano solo Chipre, Eslovenia o Malta cancelaron el transporte público, mientras que en el resto de los países continuó funcionando a través de la adecuación de la oferta a una demanda notablemente inferior a la habitual. Se inició así un proceso de escalada en las restricciones a la movilidad que culminó a finales de marzo con un confinamiento de la población en todos los países (excepto Suecia) con diverso grado de severidad. España, Francia o Italia aplicaron los confinamientos más estrictos, mientras que Alemania o Dinamarca no restringieron tanto la movilidad de sus ciudadanos. En todos los Estados miembros se cerraron escuelas infantiles, colegios, universidades, tiendas, restaurantes y bares, excepto en Suecia.

La principal consecuencia de todas estas medidas fue una reducción drástica de la movilidad y de la actividad en el

sector del transporte, especialmente en el de pasajeros. Así, Eurocontrol informó, a 31 de marzo, que el número de vuelos se había reducido en un 86,1% con respecto al año anterior, limitándose a vuelos de carga y de repatriación; en la misma línea, la Agencia de Seguridad Marítima Europea (EMSA), indicó que a mediados de abril se había producido una reducción de más del 90% de los transportes en buques y cruceros en comparación con el año anterior; al tiempo que se paralizaron casi totalmente los servicios internacionales de transporte de viajeros por ferrocarril.

### El transporte de mercancías como modelo de solidaridad y coordinación

A pesar de que ningún Estado miembro restringió el transporte de mercancías y las cadenas de suministro siguieron funcionando, en especial las del transporte por carretera, que llegó a representar el 75% del total, se dieron dificultades puntuales en cruces fronterizos en países del centro y el este de Europa, con tiempos de espera excesivos y retrasos en la entrega de productos básicos. Surgió así la necesidad de preservar el funcionamiento del mercado único y evitar perturbaciones en la entrega de bienes y servicios esenciales en toda la Unión Europea.

Una necesidad sobre la que se comenzó a construir una coordinación que, bajo el liderazgo de la Comisión y sobre la solidaridad entre los Estados miembros, aseguró el funcionamiento de las cadenas de transporte y garantizó el abastecimiento en el contexto de restricciones y fronteras cerradas.

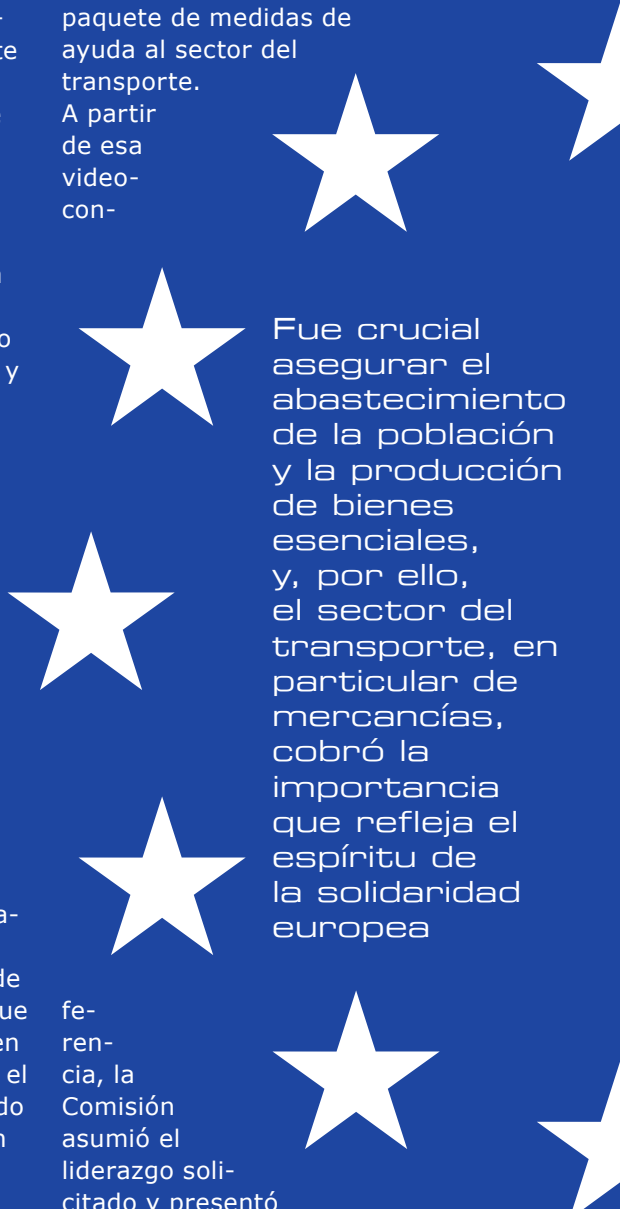
Los primeros esfuerzos se centraron en la gestión de fronteras. La Comisión publicó el 16 de marzo unas Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales<sup>1</sup>, que fueron rápidamente aplicadas y respetadas por los Estados miembros. En ellas se instaba a evitar medidas que comprometieran la integridad de las cadenas de suministro y no llevar a cabo prácticas desleales, así como permitir la entrada de sus ciudadanos y residentes y facilitar el tránsito y retorno de otros ciudadanos y residentes de la UE a sus países de origen. Un día después de la publicación de estas directrices. En concreto, el 17 de marzo, el Consejo Europeo acordó cerrar las fronteras exteriores de Schengen, por primera vez en su historia, por el plazo de un mes.

La demanda de que la Comisión asumiera la dirección conjunta y coordinada de las medidas, una petición apoyada por España y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Mitma), se manifestó en la Videoconferencia de Alto Nivel de los Ministros de Transporte del 18 de marzo, que supuso un punto de inflexión en la respuesta al coronavirus en el sector. De ella surgió el acuerdo solidario en tres vías de acción fundamentales que resultaron clave. Primero, la creación de una plataforma *online* común de información en el ámbito del transporte<sup>2</sup> y de una red informal de puntos de contacto nacionales para el intercambio

1 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316(03))  
2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-con>

ágil de información sobre las medidas adoptadas por cada Estado miembro. Segundo, la identificación y apertura de corredores prioritarios para el transporte de mercancías. Y tercero, la preparación de un paquete de medidas de ayuda al sector del transporte.

A partir de esa videocon-



Fue crucial asegurar el abastecimiento de la población y la producción de bienes esenciales, y, por ello, el sector del transporte, en particular de mercancías, cobró la importancia que refleja el espíritu de la solidaridad europea

ferencia, la Comisión asumió el liderazgo solidario y presentó numerosas directrices y recomendaciones para garantizar un buen funcionamiento del transporte. Entre todas ellas, cabe destacar las Directrices para garantizar que los derechos de los pasajeros de la UE se aplicaran de manera cohe-

rente ante las cancelaciones y retrasos masivos<sup>3</sup>; las Directrices para facilitar las operaciones del transporte aéreo de mercancías<sup>4</sup>; las Directrices prácticas para garantizar la libre circulación de los trabajadores críticos<sup>5</sup>, y, sobre todo, las Orientaciones sobre "Green

Lanes"<sup>6</sup> ("corredores verdes"). En estas últimas, se solicitaba a los Estados miembros que designaran como "corredores verdes" los pasos fronterizos internos de la red transeuropea de transporte (RTE-T), que habrían de estar siempre abiertos para el transporte de mercancías. Con ello, se pretendía que el paso de la frontera no llevara más de 15 minutos, especialmente en Centroeuropa. Todas estas directrices, junto a la coordinación realizada en la red informal de puntos de contacto nacionales, sirvieron para mejorar notablemente la circulación transfronteriza de mercancías con respecto al inicio de la crisis y salvaguardar el mercado único.

Además, para respaldar la economía en el contexto de la pandemia, la Comisión adoptó un Marco Temporal<sup>7</sup> que permitió a los Estados miembros utilizar plenamente la flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales. De esta manera, el 31 de marzo, la Comisión ya aprobó varios regímenes basados en el Marco Temporal por valor de varios cientos de miles de millones de euros, dentro de los que se incluían medidas concretas de apoyo económico al sector del transporte.

Sin embargo, este éxito de la solidaridad europea en el transporte de mercancías convivía con dificultades para un entendimiento igual de rápido entre Estados miembros e instituciones comunitarias en otras cuestiones. A fin de agilizar ese entendimiento, los ministros de

transporte de Alemania, España, Francia, Italia constituyeron un grupo de acción. En una carta conjunta enviada a la Comisaria de Transporte, los cuatro ministros mencionados solicitaron un enfoque común europeo sobre las excepciones temporales que los Estados miembros estaban adoptando al Reglamento 561/2006, sobre los tiempos de conducción y descanso de los transportistas por carretera. En la carta, también se demandaba la presentación, por parte de la Comisión, de orientaciones sobre cómo realizar de manera armonizada extensiones relativas a la validez de licencias y certificados del transporte. Por último, se solicitaba la flexibilización sobre la regulación de franjas horarias ("slots") aéreas para apoyar a las aerolíneas en la gran disminución del tráfico.

Fruto de la iniciativa de estos cinco países y de la solidaridad entre todos los Estados miembros, el Consejo de la Unión Europea suspendió hasta octubre de 2020 una regla básica, como son los requisitos de las franjas horarias de los aeropuertos, que obligan a las compañías aéreas a utilizar al menos el 80% de ellas para poder conservarlas el año siguiente (regla "usar o perder")<sup>8</sup>. No obstante, con respecto a las excepciones a los tiempos de conducción y descanso y a la extensión de licencias y certificados del transporte, medidas imprescindibles para el funcionamiento del transporte de mercancías, fue necesario que la Comisión preparase un paquete legislativo de ayuda que incluiría un Reglamento "Ómnibus" para autorizar la flexibilización de todas las normas posibles.

Entre las medidas excepcionales estuvo la reintroducción unilateral de controles en las fronteras internas de Schengen: 11 Estados las cerraron del todo y otros 15 lo hicieron de manera parcial

<sup>3</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316\(03\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316(03)&from=ES)  
<sup>4</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0327\(03\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0327(03)&from=ES)  
<sup>5</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330(03)&from=ES)

<sup>6</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0324\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0324(01)&from=ES)

<sup>7</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320(03)&from=ES)

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/02/pdfs/BOE-A-2020-4231.pdf>

## La complejidad de mantener la solidaridad en la salida de la crisis

A mediados de abril, toda vez que se habían asegurado las cadenas de transporte, aun con la pervivencia de los problemas señalados y habiéndose reducido notablemente la tasa de contagios por coronavirus, los Estados miembros y la Unión Europea comenzaron a pensar en cómo salir de la crisis y reanudar la movilidad. Los gobiernos e instituciones eran conscientes de la gran magnitud del impacto del coronavirus en la economía y el empleo, especialmente en aquellos países más afectados, como España o Italia. En particular, se constataba que el sector del transporte había sido uno de los mayores damnificados, tanto en el plano operativo como en el de negocio, por la drástica caída de la actividad.

Por ello, el principal reto en el transporte fue garantizar la protección de la salud a la vez que se reanudaba la movilidad y se apoyaba al sector. La propia complejidad del desafío hizo que la forma de abordar la salida de la crisis no siguiera el modelo de solidaridad descrito para asegurar el abastecimiento y el funcionamiento de las cadenas de transporte. Hubo dos razones principales. Por un lado, la dificultad de la Comisión de mantener el liderazgo asumido, ya que sus iniciativas llegaron con retraso y no fueron asumidas plenamente por los Estados miembros. Y, por otro lado, una imposición progresiva de los intereses nacionales sobre los comunitarios. Ambas razones condujeron a que mantener la solidaridad en la salida de la crisis fuera más complejo, lo que se manifestó en diversos proble-

mas que se exponen a continuación.

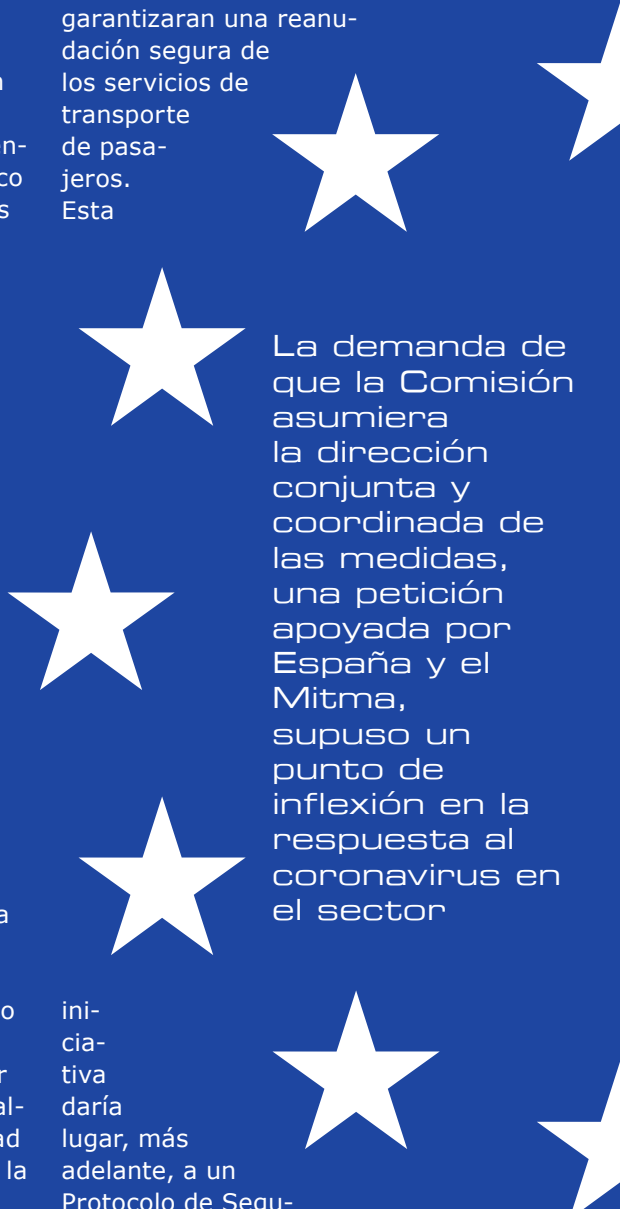
Así, de la misma manera que la adopción de restricciones sobre la movilidad, su levantamiento progresivo también se inició de manera descoordinada en los Estados miembros. Los únicos aspectos que todos ellos asumieron de forma común fueron empezar la desescalada y la obligatoriedad del distanciamiento social en el transporte público urbano. Más allá de estas notas comunes, cada país optó por unas directrices y recomendaciones muy diversas.

Y ello a pesar de que el 15 de abril, una fecha temprana, la Comisión publicó una Hoja de Ruta Europea hacia la salida coordinada de la crisis<sup>9</sup> a nivel europeo, a través de indicaciones para la relajación de las restricciones, principios, medidas de acompañamiento y recomendaciones. Además, la Comisión acompañó pronto esa Hoja de Ruta con una serie de orientaciones sobre las aplicaciones móviles de apoyo a la lucha contra la pandemia de la covid-19 en lo referente a la protección de datos y un conjunto de instrumentos de la UE para el uso de aplicaciones móviles de rastreo de contactos y envío de advertencias. No obstante, los gobiernos de los Estados miembros optaron por iniciar la desescalada individualmente, sin atender la necesidad de coordinación postulada por la Comisión.

Es necesario destacar que el grupo de acción formado por los ministros de transportes de Alemania, España, Francia e Italia siguió coordinando actuaciones y solicitando respuestas

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_652](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_652)

conjuntas a la Comisión para iniciar el levantamiento de las restricciones. En concreto, propusieron la creación de un grupo de trabajo ad hoc dirigido por la Comisión para el establecimiento de directrices sanitarias que garantizaran una reanudación segura de los servicios de transporte de pasajeros. Esta



La demanda de que la Comisión asumiera la dirección conjunta y coordinada de las medidas, una petición apoyada por España y el Mitma, supuso un punto de inflexión en la respuesta al coronavirus en el sector

iniciativa daría lugar, más adelante, a un Protocolo de Seguridad Sanitaria Aérea elaborado por la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) y el Centro Europeo para el Control y Prevención de Enfermedades (ECDC), mostrando de nuevo la utilidad de la coordinación en el ámbito europeo.

En el plano económico, dentro del Marco Temporal de ayudas estatales, la Comisión siguió autorizando cuantiosas ayudas al transporte. Por ejemplo, en Alemania, Francia, Suecia y Dinamarca se aprobó la entrega de

importantísimas ayudas de Estado dirigidas a compensar las pérdidas de las aerolíneas

Para respaldar la economía en el contexto de la pandemia, la Comisión adoptó un Marco Temporal que permitió a los Estados miembros utilizar plenamente la flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales

debi- das al coronavirus. A finales de abril, Alemania, Francia e Italia habían entregado más del 80% de todo el importe de ayudas estatales desembolsado en la Unión Europea. España, entre otros países, y la Comisión Europea, manifestaron su preocupación de que esos niveles distorsionen la competencia en

el mercado único y ralenticen la recuperación económica. Así, nuestro país defendió la necesidad de un plan de recuperación para corregir esa incipiente y creciente fragmentación del mercado único.

También en el transporte aéreo, varios Estados miembros (Alemania, España, Francia, Irlanda, Países Bajos o Polonia), solicitaron una respuesta conjunta y coordinada para modificar el Reglamento 261/2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y permitir el reembolso de billetes de viajes cancelados en forma de "bonos" que, si no se usan, puedan ser cambiados por dinero unos meses después. La propuesta chocó frontalmente con los intereses de los pasajeros y con la Comisión, reacia a modificar la normativa.

Además, en el Consejo y en el Parlamento Europeo no hubo consenso. Posteriormente, en la segunda Videoconferencia de Alto Nivel de Ministros de Transporte, España, junto a otros Estados miembros continuaron tratando de alcanzar una solución satisfactoria y propusieron la creación de un fondo de garantía europeo que respaldara la devolución de billetes a los pasajeros en caso de falta de liquidez de las aerolíneas. Pese al esfuerzo, no se encontró una solución conjunta a esta cuestión. Permanecieron así un conjunto de problemas suspendidos o dilatados en el tiempo debido a una pérdida de la solidaridad mostrada en los momentos críticos y a la disminución de la capacidad de liderazgo de la Comisión.

## Conclusión

El impacto del coronavirus en la Unión Europea ha amenazado la preservación de grandes logros del proyecto europeo, como el mercado único o la libertad de movimiento de las personas. Contribuyeron a ello las restricciones a la movilidad impuestas unilateralmente por los Estados miembros al inicio de la pandemia. No obstante, pese a ese comienzo titubeante y una actuación conjunta algo tardía, el comportamiento del sector del transporte de la Unión Europea, en particular el de mercancías, ha mostrado una gran eficacia y se ha constituido como ejemplo de solidaridad europea durante los momentos más críticos. La coordinación entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias ha permitido asegurar el abastecimiento de la población y el funcionamiento de las cadenas de transporte. España y el Mitma han participado activamente en toda la colaboración y cooperación desarrolladas, liderando ciertas iniciativas e impulsando la acción conjunta. No obstante, la solidaridad entre Estados miembros se empezó a diluir en el inicio de la salida de la crisis y la coordinación perdió parte de la calidad mostrada. Esta dificultad en la reanudación de la conectividad, del transporte de pasajeros y del turismo, así como el diseño y discusión de un plan de recuperación a nivel europeo, se exponen con más detalle en el artículo: "El transporte en la Unión Europea y la crisis de la covid-19: el camino hacia la nueva normalidad". Con todo, se puede convenir que el funcionamiento eficaz del transporte en la Unión Europea durante la escalada permitió aliviar las grandes alteraciones sufridas en el estilo de vida europeo. ■