El transporte en la Unión Europea y la crisis de la covid-19

El Camino hacia la nueva normalidad

Las medidas tomadas por los diferentes Estados europeos para frenar la expansión de la covid-19 dejaron un escenario dentro de la Unión Europea caracterizado por unos índices de movilidad bajo mínimos, cierre de fronteras y la supresión de la mayoría de los servicios de transporte internacional de viajeros.

Texto: Subdirección General de Relaciones Internacionales. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

El gran reto, una vez que la situación sanitaria empezó a estar bajo control, fue reabrir la movilidad de las personas, así como ganar de nuevo la confianza de los viajeros. El éxito de la coordinación europea en el transporte de mercancías no se tradujo simultáneamente al transporte de viajeros, cuestión harto más compleja. La reapertura asimétrica de la actividad en los países europeos, así como el miedo a que los viajeros pudieran propagar la enfermedad a zonas ya controladas hicieron que la reapertura de la movilidad europea se efectuara de forma descoordinada, con criterios diversos y a distintas velocidades.

No obstante, sí que existieron patrones comunes en la desescalada. Siempre se empezó reactivando la movilidad local, pasando después a permitir la regional y nacional. El último paso fue la reapertura de la movilidad internacional, fase en la que nos encontramos actualmente, primero con corredores seguros entre países y posteriormente con libertad de movimientos en toda la Unión. Las medidas para permitir la movilidad y recuperar la confianza de la ciudadanía se han basado en: campañas informativas, limpieza exhaustiva, distancia de seguridad y el uso de mascarillas. Medidas más complejas como aplicaciones móviles de seguimiento o realización de test a gran escala no han conseguido extenderse por toda la Unión Europea.

A pesar de la falta inicial de coordinación entre Estados miembros, desde la Comisión Europea se ha intentado conducir la salida de la crisis de movilidad con medidas horizontales que abarcan varios sectores, como es el caso de los planes de movilidad y turismo. Estas medidas han puesto de relieve que la salida de la crisis solo es posible si se efectúa de forma coordinada. Esta coordinación sí está presente en los esfuerzos para superar la crisis económica, donde el sector transportes juega un papel protagonista. El plan de recuperación, con un presupuesto extraordinario, va a suponer no sólo una gran ayuda para recuperar la movilidad perdida, sino una oportunidad para revolucionar el sistema de transporte, haciéndolo sostenible y conectado.

Esta pandemia aún no ha sido superada. Hasta que se pueda recuperar la plena actividad, gracias al desarrollo de una vacuna, o por la inmunidad de grupo, y también a la responsabilidad

de los ciudadanos, los peligros asociados a nuevos brotes, así como las restricciones seguirán presentes. Por ello, enseñanzas adquiridas estos meses, como la coordinación comunitaria en los transportes o la necesidad de garantizar la confianza de la ciudadanía en los transportes públicos nos permitirán afrontar el futuro cercano con éxito.

El transporte

Ha sido, y sigue siendo, uno de los sectores más afectados por la crisis de la covid-19. Tal y como se mencionó en el artículo *El transporte en la Unión Europea y la crisis de la covid-19: sostén para el abastecimiento y modelo de solidaridad europea*, la covid-19 ha afectado tanto a su operatividad, como a su negocio. Sin embargo, la coordinación entre la Unión Europea (UE) y los Estados miembros ha sido decisiva para asegurar que no se rompiera la cadena de suministro, hecho que hubiera puesto en dificultades el abastecimiento a la población e industrias esenciales. En este contexto, los diferentes países europeos empezaron a desarrollar planes de desescalada, siendo conscientes de que tendrían que conjugar dos elementos en los siguientes meses: la reanudación de la actividad económica, y por ende del transporte, y la probabilidad de una segunda ola de infecciones que vuelva a paralizar la economía.

Arrancando la desescalada en los transportes

Una vez que la situación epidemiológica en los países europeos mejoró significativamente y sobre la base de la Hoja de Ruta Europea hacia la salida de la crisis, los gobiernos nacionales se plantearon cómo levantar las restricciones adoptadas, dando inicio a la desescalada. En relación con este proceso, es importante señalar que no todos los Estados miembros salían del mismo punto de partida. Mientras que algunos países, como Alemania o Suiza, lograron reducir la infección sin imponer confinamiento, otros como Italia, España o Francia fueron los que tomaron medidas más severas durante más tiempo. Son, por tanto, estos últimos los que han tenido que reactivar sus sectores económicos de forma más profunda.

Todos los países europeos optaron por desarrollar una estrategia gradual de desescalada que, en la mayoría de los casos, quedó plasmada en un plan nacional, a lo largo de la última semana de abril y primeras semanas de mayo. Así, muchos de ellos, plantearon un plan de desescalada por fases y territorialmente asimétrico, con criterios de evaluación y/o indicadores para determinar si habría de continuar, retroceder o estabilizar el proceso de desescalada. En relación con el transporte y la movilidad, casi todos incluyeron una referencia específica, destacando el caso de Alemania e Italia que, además, presentaron un documento específico del sector.

La mayoría de los planes de desescalada relacionaron el pase de fase con el aumento de la actividad y de la movilidad. En ellos, se comenzó por la recuperación del transporte en el ámbito urbano y regional, para pasar posteriormente al nacional. El último paso es la recuperación de las conexiones internacionales, básicas para la recuperación del comercio mundial. En todas estas fases, así como en la nueva normalidad, las medidas de seguridad y protección en el transporte, como el uso de mascarillas, son comunes y, en muchos casos, obligadas.

El Eurogrupo aprobó definitivamente la Iniciativa SURE, un instrumento financiero que facilitará 100.000 M€ para conservar los puestos de trabajo y la actividad de las empresas en la Unión Europea, del que se beneficiarán las empresas de transporte

Así, se inició el levantamiento de las restricciones en el ámbito urbano y metropolitano, y ante el previsible aumento de la demanda, se añadieron nuevas medidas de prevención a las ya existentes, especialmente en situaciones en las que no se puede mantener la distancia de seguridad. De hecho, la mayoría de los países europeos optaron por hacer obligatorio el uso de mascarillas y/u otros elementos, como pañuelos o guantes, en el transporte público urbano. Solo Estonia, Noruega y Suecia no recomendaron con carácter general el uso de mascarillas. La mayoría de los países elaboraron un conjunto de infografías visualmente claras y atractivas para informar a la población sobre cómo usar la mascarilla.

Durante esta fase, en el transporte público de viajeros se observó un progresivo aumento de los usuarios y la consiguiente recuperación de frecuencias que habían disminuido drásticamente ante la bajada de la demanda. Sin embargo, la nueva movilidad urbana

ha presentado importantes novedades. Por un lado, el crecimiento más rápido del uso del automóvil que del transporte público colectivo por una percepción de mayor seguridad; y por otro, la apuesta de numerosas ciudades europeas, como Berlín, Milán o París, por la bicicleta, con la construcción de carriles e infraestructura para la misma, con la consiguiente mejora de las condiciones medioambientales de las ciudades.
Posteriormente, algunos países europeos extendieron el levantamiento de las restricciones a un nivel interregional, permitiendo una mayor movilidad dentro de cada país. Inicialmente, la movilidad nacional era muy incipiente y centrada en el ámbito laboral. Italia, por ejemplo, permitió a principios de mayo el tráfico marítimo de pasajeros con Sicilia; mientras que España, a partir de la última fase de la desescalada pasó de permitir la movilidad de nivel provincial a autonómico, así como la reanudación de los servicios de ferris con Baleares y Canarias. Con la llegada del verano, la movilidad nacional en Europa se caracterizó por el turismo nacional, ampliamente promocionado por todos los países europeos.
El siguiente paso fue pensar en cómo reanudar los viajes entre países de la UE+[1]. Así, desde mediados de mayo, hicieron su aparición las denominadas *burbujas de viaje*, en las que se produjo un levantamiento de los controles fronterizos internos mediante acuerdos bilaterales entre países con un perfil epidemiológico adecuado. Una de las primeras burbujas que se establecieron fue la "burbuja báltica", en la que Estonia, Letonia y Lituania abrieron entre sí sus fronteras para permitir la libre circulación de los ciudadanos. Por su parte, Croacia reabrió sus fronteras a los turistas de Alemania, Austria, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa a principios de junio; mientras que Austria propuso un levantamiento asimétrico de los controles, discriminando entre Estados miembros en función de su perfil epidemiológico. No obstante, esta reanudación de viajes con burbujas seguras era muy progresiva: hasta finales de mayo, 17 países de la UE+ mantuvieron la reintroducción de los controles en sus fronteras Schengen, mientras que la Comisión recomendó prorrogar el cierre de las fronteras exteriores de la UE+ hasta el 15 de junio.

La trasversalidad de los sectores Turismo y Movilidad

Tras el avance que se experimentó con los planes de desescalada, y una vez constatado que la epidemia seguía controlada, el siguiente paso fue el restablecimiento de la libertad de movimientos en el Espacio UE+. Hasta entonces, los Estados miembro tuvieron un mayor protagonismo en la desescalada que la Unión Europea. Sin embargo, ante la llegada del verano y la temporada turística (recordemos que el turismo es uno de los principales sectores de las economías europeas) y con el fin de coordinar el proceso de reanudación de los viajes turísticos, la Comisión presentó el 13 de mayo el *Paquete Turismo y Transporte*. Este Paquete incluía directrices y recomendaciones para reanudar el turismo y los viajes de forma segura, concretamente: (1) Un enfoque por fases y coordinado para el levantamiento de los controles en las fronteras interiores y el restablecimiento de la libertad de movimiento; (2) Directrices sobre el restablecimiento progresivo de los servicios de transportes y la conectividad; y (3) Recomendaciones sobre el uso de bonos de devolución de los billetes aéreos.
Ante la cercanía del período estival, países como Italia, Grecia o Croacia iniciaron muy pronto la apertura de las fronteras y el levantamiento de restricciones para fomentar el turismo. Desde la Unión Europea se puso en marcha al comienzo del mes de junio la página web "re-open Europe", en la que se mostraba el estado de las fronteras para cada país del Espacio Económico Europeo y las medidas que había que tomar una vez se ingresara en el mismo. Asimismo, desde la Comisión Europea se hizo un llamamiento a los Estados miembros, que son los que tienen la competencia sobre sus fronteras, para reabrir las fronteras interiores el 15 de junio. A pesar de la solicitud, y al igual que sucedió con el cierre de las fronteras, cada Estado siguió sus propios criterios para la reapertura de las fronteras interiores, la cual se ha producido de manera descoordinada y asimétrica. Tan solo algunos Estados, como Polonia o Francia, siguieron la solicitud de la Comisión.
La reactivación de la movilidad en la UE estuvo marcada por dos factores: (1) la apertura de las fronteras y (2) la necesidad, o no, de cuarentena tras la entrada en el país. De esta forma ha habido países que mantuvieron abiertas sus fronteras, pero impusieron cuarentena de 14 días a la llegada al país, como Irlanda, Reino Unido, o Islandia. Otros países, en cambio, pasaron de tener sus fronteras cerradas a reabrirlas

1 Los 27 Estados miembros de la UE más Andorra, Islandia, Liechtenstein, Mónaco, Noruega, Reino Unido, San Marino y Suiza.

Ante la llegada del verano y la temporada turística y con el fin de coordinar el proceso de reanudación de los viajes turísticos, la Comisión presentó el 13 de mayo el Paquete Turismo y Transporte

sin imponer a la llegada ningún tipo de cuarentena, como Polonia, Suiza o Italia. No obstante, la tendencia generalizada ha sido la de la reapertura de fronteras y la imposición de cuarentenas de forma selectiva, creando listas de países seguros y listas de países no seguros. Los criterios para la confección de estas listas han sido variados. En algunas ocasiones los criterios han estado motivados por motivos epidemiológicos, número de contagios por cada 100.000 habitantes durante las últimas semanas; en otras ocasiones fue la lista de aeropuertos seguros publicada por la EASA la referencia; y en otras ocasiones fueron políticas de vecindad u otras razones las que se impusieron.

Los países que utilizaron las listas de países seguros/no seguros lo hicieron de varios modos. Los viajeros que llegaban desde países seguros podían acceder sin medidas preventivas. Sin embargo, a los viajeros que llegaban desde países no seguros se les exigía pasar una cuarentena de 14 días o, en algunos casos, cómo en la República Checa, Eslovaquia o Chipre, pasar una prueba PCR, que permite conocer si la persona está infectada en ese momento con un altísimo nivel de fiabilidad, en el aeropuerto de llegada (las medidas basadas en la realización de pruebas PCR a los viajeros quedaron rápido en desuso debido a los inconvenientes y a su poca utilidad en relación a los viajes). En otros casos directamente no se permitió a los viajeros entrar al país. Como se ve, la casuística ha sido muy variada y compleja, al tiempo que cambiante, ya que en cualquier momento pueden volver estas limitaciones en la movilidad interior de la UE, especialmente alrededor de los países que presenten índices epidemiológicos más desfavorables. A modo de ejemplo, se muestra una tabla con los requisitos de entrada vigentes el 22 de junio, en relación con la situación de las fronteras internas europeas.

El último paso para poder recuperar la movilidad, tal y como la entendíamos antes de la pandemia, es la apertura de las fronteras exteriores de la Unión Europea. La última prórroga que planteó la Comisión Europea extendió el cierre de las fronteras exteriores hasta el 1 de julio, y a lo largo del mes de junio se debatió como realizar la apertura. Al final, de manera similar a como se hizo en las fronteras interiores, se ha optado por la elaboración de listas de países seguros con criterios epidemiológicos y de política de vecindad similares a los de la media de la Unión Europea, y se ha creado una lista de quince países, que se actualizará cada 2 semanas. En la lista actualizada a 16 de julio se encuentran: Argelia, Australia, Canadá, Corea del Sur, Georgia, Japón, Marruecos, Nueva Zelanda, Tailandia, Túnez, Uruguay y Ruanda, y China, que está sujeto a reciprocidad. Sin embargo, este es un proceso que aún durará meses en ser superado.

Medidas de recuperación en el transporte

En paralelo a este levantamiento de las restricciones, las instituciones europeas, en especial la Comisión, continuaron presentando iniciativas y adoptando medidas para paliar el impacto de la covid-19 en el transporte.

En materia legislativa, se adoptó, en menos de un mes, el paquete que había presentado la Comisión con cuatro medidas regulatorias de apoyo al transporte, para aliviar al sector mediante la simplificación de cargas administrativas e incrementando la flexibilidad en la aplicación de algunas de sus reglas (el Reglamento Ómnibus, para hacer frente a la imposibilidad de renovar determinados certificados y permisos; la flexibilización de las normas para el cobro de tasas a los buques por el uso de las infraestructuras portuarias; la modificación de las normas sobre servicios aéreos para apoyar a aerolíneas y aeropuertos; y la extensión del plazo de transposición de las directivas de seguridad e interoperabilidad ferroviarias del cuarto paquete ferroviario).

En el ámbito económico, el Eurogrupo aprobó definitivamente la Iniciativa SURE, un instrumento financiero que facilitará 100.000 M€ para conservar los puestos de trabajo y la actividad de las empresas en la Unión Europea, del que se beneficiarán las empresas de transporte.

Además, la Comisión adoptó la segunda ampliación del Marco Temporal de Ayudas Estatales, a fin de incluir medidas relativas a la recapitalización de empresas y a la deuda subordinada. Al

amparo de este Marco Temporal, la Comisión continuó autorizando ayudas de Estado en el sector del transporte. A mediados de mayo, el total de las ayudas de Estado aprobadas en el sector del transporte ascendía a 11.775 M€. En cuanto al importe total de las ayudas en todos los sectores, en esa misma fecha, Alemania contaba con el 51% del total, Francia con el 17%. Italia con el 15,5%, el Reino Unido con un 4%, y Bélgica y Polonia con un 3 y un 2,5%, respectivamente. España expresó su preocupación de que esos niveles distorsionasen la competencia. Una preocupación compartida por la Comisión, que llamó la atención sobre la brecha surgida entre las ayudas de Estado aprobadas, ya que debilita el Mercado Único y puede ralentizar la recuperación económica.

Sin embargo, la propuesta económica de mayor calado hasta la fecha ha sido el Plan de Recuperación de la UE, presentado por la Comisión Europea a finales de mayo. Este Plan surge a una primera iniciativa de España, que posteriormente, fue concretada por Francia y Alemania. Su objetivo es el de asegurar el Mercado Único y la cohesión económica, social y territorial. Este Plan fue adoptado por el Consejo Europeo el 21 de julio y cuenta con dos instrumentos principales:

- Next Generation EU: de carácter temporal, dotado con 750.000 M€ (millones de euros), de los que 390.000 M€ estarán disponibles en forma de subvención y 360.000 M€ en forma de préstamo. Supone el paquete de ayuda más significativo de la historia de la UE. Esta inversión se canalizará a través de los programas de inversión en digitalización y medio ambiente y reformas estructurales que refuercen las economías de los Estado miembros y las hagan más resistentes para el futuro.
- Marco Financiero Plurianual: Se trata del clásico presupuesto a largo plazo de la UE reforzado para 2021-2027, por valor de 1,074 billones €.

España es uno de los países que más podría beneficiarse del fondo puesto que es uno de los Estados más afectados por la pandemia. En concreto, se estima que nuestro país pudiera percibir alrededor de 140.000 M€, de los cuales, algo más de la mitad, 72.700 M€, serían ayudas a fondo perdido. De esta forma sería el segundo máximo beneficiario tras Italia.

¿Qué hemos aprendido para desafíos futuros?

La UE está respondiendo a los retos derivados de la covid-19 reforzando la cohesión económica, social y territorial, así como intensificando la solidaridad entre los Estados miembros. Bajo estos principios comunitarios, salimos de esta crisis con mecanismos de respuesta más fuertes y asentados para futuros contratiempos. La coordinación entre Estados miembros y las instituciones europeas, a pesar de las dificultades iniciales, ha sido eficaz y especialmente rápida, en comparación con crisis anteriores.

Si el mantenimiento del transporte de mercancías aseguró en todo momento la continuidad en las cadenas de abastecimiento y suministro, los planes para la recuperación paulatina de los transportes de pasajeros están permitiendo una cierta reactivación económica, especialmente a través del turismo. Sin embargo, aún persisten dificultades en el transporte de turistas internacionales debido a las restricciones asociadas a rebrotes en diferentes zonas de Europa.

En este sentido, las medidas legislativas y financieras al transporte, coordinadas por la UE y los Estados miembros, están asegurando el mantenimiento de este sector estratégico y generador de un importante número de empleos. Esta visión amplia del sector transportes, que integra las necesidades de la ciudadanía, la operativa práctica y las necesidades normativas y económicas, ha permitido tomar decisiones exitosas en la gestión de la crisis. Esta enseñanza debe ser empleada en desafíos futuros. Por ello, la presidencia alemana de la UE (que se desarrolla durante el segundo semestre de 2020) tiene entre sus prioridades desarrollar un Plan Europeo de Contingencia ante pandemias para el transporte de mercancías, con reglas uniformes e indicadores claros que garanticen la seguridad de las cadenas de suministro en todo el continente.

De esta crisis también pueden surgir oportunidades, como el Plan de Recuperación que contempla un presupuesto sin precedentes de la UE y que debe servir para llevar a efecto el Plan Verde Europeo (European Green Deal) con una transformación de la movilidad y de los modos de transporte más contaminantes, y de una apuesta decidida por la digitalización del sector. Para conseguir este objetivo se deben coordinar los diversos sectores implicados como la energía, el transporte, el medioambiente, las telecomunicaciones y la política industrial. Estos desafíos futuros pasan por una mayor integración entre todos los actores involucrados y el desarrollo de estrategias a largo plazo que apuesten por una movilidad segura, sostenible y conectada.