

## **COVID-19 Y TRANSPORTE AÉREO (DEL 9 DE MARZO AL 30 DE ABRIL DE 2020)**

Por

**SANTIAGO RIPOL CARULLA**  
Catedrático de Derecho internacional público  
Universidad Pompeu Fabra (Barcelona)  
Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la  
Aviación Comercial

Revistas@iustel.com

*Revista General de Derecho Administrativo 54 (2020)*

**RESUMEN:** Este trabajo recoge y analiza las normas aprobadas y las prácticas seguidas por el Gobierno de España y por las instituciones de la Unión Europea en relación con el transporte aéreo desde el 14 de febrero, fecha de declaración del estado de alarma, hasta el 30 de abril de 2020, cuando los planes para el levantamiento de las medidas de contención se habían puesto sobre la mesa. La restricción de vuelos impuesta por las autoridades ha provocado una severa crisis en el transporte aéreo, cuyos actores reclaman ayudas de los Estados. Pero el transporte aéreo ha contribuido también a mitigar las consecuencias sociales y económicas de la epidemia, facilitando la repatriación de los españoles y haciendo posible la distribución de mercancías y de material sanitario. La Unión Europea, con una reacción más tardía que la de los Estados, orientó sus primeras medidas a proteger el mercado interior y se preocupó posteriormente por ofrecer ayudas y solidaridad.

**PALABRAS CLAVE:** COVID-19, estado de alarma, transporte aéreo, aerolíneas, aeropuertos, España, Unión Europea.

**SUMARIO:** PRESENTACIÓN. MEDIDAS ADOPTADAS POR ESPAÑA (del 9 de marzo al 30 de abril de 2020). I. RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE VUELOS. 1. Vuelos internacionales. A) Prohibición de vuelos entre Italia y España B) Restricciones por países terceros a los viajes provenientes de España. 2. Vuelos interiores- A) El Real Decreto 463/2020: declaración del estado de alarma B) Y su ejecución. 1. Reducción de la oferta en determinados servicios de transporte aéreo C) Y su ejecución. 2. Medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y las ciudades de Melilla y Ceuta y las comunidades autónomas de Illes Balears y Canarias D) Y su ejecución. 3. Desaconsejando el viaje. II. LA ATENCIÓN A LOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO. 1. El reforzamiento de la red de consulados y de la Unidad de Emergencias Consulares. 2. La repatriación de los turistas españoles en el exterior. A) Un esfuerzo exitoso y aún inacabado B) Alcance de la labor realizada de asistencia realizada; una ayuda no costeada por España. C) España concentra su labor de repatriación en Iberoamérica. Mecanismo Europeo de Protección Civil. D) El levantamiento de la prohibición de vuelo para facilitar el regreso desde Italia de los ciudadanos españoles. III. MEDIDAS DE APOYO ECONÓMICO. 1. Medidas de flexibilización. 2. Medidas de apoyo financiero a las empresas de transporte aéreo de pasajeros con motivo del impacto económico del COVID-19. A) Presentación. B) Disposiciones normativas. LA PARALIZACIÓN DEL MERCADO. INTRODUCCIÓN. I. IMPACTO SOBRE LAS COMPAÑÍAS AÉREAS. 1. La situación crítica de las aerolíneas en España. 2. Un colapso global. 3. Datos y preocupaciones en el transporte de carga. 4. Necesidad de ayudas estatales. 5. El informe más reciente. II. LOS OTROS ACTORES DEL MERCADO. 1. Los aeropuertos. 2. Los fabricantes de aviones y la industria de la gestión del tráfico aéreo. III. LOS ESTADOS. 1. Las restricciones de

vuelos y las limitaciones de viajes son decisiones de los Gobiernos. 2. Las dificultades del Estado en la adquisición y el transporte de material sanitario. A) La carencia de material sanitario. B) Un mercado sin reglas. 3. La intervención de la UE. C) Medidas de la Unión Europea para garantizar la disponibilidad de suministros y equipos. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA. LA PRESERVACIÓN DEL MERCADO INTERIOR. I. MEDIDAS EN MATERIA DE FRONTERAS: LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y DE LOS “TRABAJADORES ESENCIALES”. 1. Reducción de los flujos de entrada a la UE: facilitar la repatriación y combatir la territorialización del mercado. 2. Restricción de viajes y libre circulación de los trabajadores. 3. Publicación de las restricciones de viajes. II. LA GARANTÍA DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS: LA LIBRE CIRCULACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS. 1. “Carriles verdes” y medidas de sanidad en las fronteras interiores. 2. Información sobre el coronavirus para los profesionales y usuarios de la aviación civil. 3. Facilitación del transporte aéreo de mercancías. III. DERECHOS DE LOS PASAJEROS. A) La normativa de la UE: Reglamento 261/2004 y la Guía de aplicación en la situación actual de pandemia del COVID-19. Una interpretación basada en la concurrencia de “circunstancias excepcionales”. B) La práctica de España. IV. OTRAS MEDIDAS. 1. Suspensión de los requisitos de franjas horarias. 2. Exenciones y aplazamientos de pago. Retraso en el pago de las tarifas por la gestión del tráfico aéreo. 3. Medidas para asegurar la continuidad de la gestión aérea. V. SOLIDARIDAD FRENTE LA PRESIÓN EXTREMA. A) Solidaridad de las instituciones: Prestación de asistencia urgente en la UE. B) Solidaridad internacional.

## COVID-19 AND AIR TRANSPORT (FEBRUARY 9 - APRIL 30, 2020)

**ABSTRACT:** This study brings together and analyses the norms enacted as well as the practices followed by the Spanish Government and the institutions of the European Union in relation to air transport, from February 14, the date of declaration of the state of alarm, until April 30, when plans for lifting the containment measures in force were put on the table. The restrictions of flights imposed by the authorities has caused a severe crisis in air transport, whose actors are demanding public aid from States. However, air transport has also contributed to mitigating the social and economic consequences of the pandemic, facilitating the repatriation of Spanish nationals, and allowing the distribution of goods and medical supplies. The European Union, with a belated reaction compared to that of States, directed its first measures to protect the internal market and only subsequently worried about offering public aid and solidarity.

**KEY WORDS:** COVID-19, state of alarm, air transport, airlines, airports, Spain, European Union.

## PRESENTACIÓN

El 30 de enero de 2020, el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del coronavirus 2019 (nCoV) como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII). Mes y medio más tarde, el día 11 de marzo, la OMS elevó el brote a pandemia internacional. La primera alta por coronavirus en España se produjo el 14 de febrero en La Gomera. Desde entonces, según el último balance oficial (datos consolidados a las 21.00 horas del 30 de abril de 2020) el número de casos notificados en España es de 213.435 y los fallecidos 24.593. El número de afectados ya recuperados es de 112.050<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Son datos del Ministerio de Sanidad, <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/coronavirus-covid-19-30-abril-2020>

Para luchar contra la epidemia el Gobierno de España declaró el estado de alarma el 14 de marzo (Real Decreto 463/2020). Lo prorrogó 3 veces: primera prórroga hasta las 00:00 horas del día 12 de abril de 2020 por el RD 476/2020, de 27 de marzo (BOE núm. 86, de 28 de marzo), segunda vez hasta las 00:00 horas del día 26 de abril de 2020, por RD 487/2020, de 10 de abril (BOE núm. 101, de 11 de abril); tercera prórroga hasta las 00:00 horas del día 26 de abril de 2020 hasta las 00:00 horas del día 10 de mayo de 2020, por el RD 492/2020, de 24 de abril (BOE núm. 115, de 24 de abril)..

Entre el 14 de marzo y el 30 de abril el Gobierno ha adoptado numerosas medidas urgentes y excepcionales, algunas de las cuales afectan al transporte aéreo.

Este trabajo pretende dar cuenta de estas últimas medidas. Para su exposición se ha optado por agruparlas en bloques de materias y ordenarlas cronológicamente dentro de cada bloque.

El lector está ante un trabajo inacabado, pues es deseo del autor continuar con la recopilación ordenada de las medidas de lucha contra el coronavirus que afectan al transporte aéreo. No son pocas, pues indudablemente España es un país turístico, muy dependiente del transporte aéreo.

El trabajo tiene una aspiración más de crónica, en el sentido de narración histórica de unos acontecimientos e incluso de artículo informativo sobre la actualidad, que de trabajo académico o de reflexión. Este último requiere de una perspectiva de la que no disponemos, tan acelerada es la expansión de la epidemia. Sin embargo, el artículo contiene también ciertas dosis de análisis de la normativa aprobada y de las actuaciones del Gobierno y de la Unión Europea,

El trabajo cubre hasta el 30 de abril, cuando tanto la UE como España están planificando la situación posterior a la pandemia y el día en España que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación anunciara que va a completar el retorno de los españoles que se encontraban de viaje por el extranjero y que se vieron sorprendidos por las severas restricciones aplicadas por la pandemia del COVID-19, una tarea que, aunque culminada satisfactoriamente, le ha requerido mucho esfuerzo.

## **I. PRIMERAS MEDIDAS ADOPTADAS POR ESPAÑA<sup>2</sup>**

### **1. RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE VUELOS**

El 9 de marzo de 2020 el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, del que forman parte el Ministerio de Sanidad y las Comunidades Autónomas, acordó un

---

<sup>2</sup> Publiqué una primera versión de este apartado en el blog [cedaeonline.com.ar](http://cedaeonline.com.ar), 26 de marzo de 2020.

conjunto de medidas para zonas que se encuentren en fase de transmisión comunitaria significativa del COVID-19.

Estas zonas fueron la Comunidad de Madrid, la ciudad de Vitoria y la localidad de Labastida (La Rioja) y las medidas adoptadas consistieron en medidas de distanciamiento en el ámbito educativo y laboral. El Consejo acordó también ciertas medidas para todo el territorio español; medidas en este último caso de protección para poblaciones específicas (por ejemplo, recomendación expresa a todas las personas mayores, que padecen enfermedades crónicas, pluripatológicos o con estados de inmunosupresión congénita o adquirida que limiten las salidas de su hogar o residencia) y otras de carácter general, muy principalmente “evitar los viajes que no sean necesarios apelando a la responsabilidad individual”.

Esta resolución es importante a los efectos de nuestra exposición porque es la primera ocasión en que se restringe la libertad de circulación de las personas, se trate de determinados colectivos o de la población de una determinada localidad o región.

## **A. Vuelos internacionales**

### *a) Prohibición de vuelos entre Italia y España*

Al día siguiente, el 10 de marzo, se publica en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)* la Orden PCM/205/2020, de 10 de marzo, que recoge el Acuerdo del Consejo de Ministros de ese mismo día por el que se prohíben los vuelos directos entre la República de Italia y los aeropuertos españoles.

El Consejo de Ministros actúa sobre la base de las siguientes disposiciones:

- El artículo 14 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional hecho en Chicago el 7 de diciembre de 1944, establece en materia de prevención contra la propagación de enfermedades, que cada Estado contratante conviene en tomar medidas efectivas para impedir la propagación por medio de la navegación aérea, del cólera, tifus (epidémico), viruela, fiebre amarilla, peste y cualesquiera otras enfermedades contagiosas que los Estados contratantes decidan designar oportunamente.

- El artículo 21 del Reglamento (CE) núm. 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad, según el cual “un Estado miembro podrá rehusar, limitar o imponer condiciones al ejercicio de derechos de tráfico para enfrentarse con problemas repentinos de corta duración, derivados de circunstancias imprevisibles e inevitables. Dichas medidas se ajustarán a los

principios de proporcionalidad y transparencia y estarán basadas en criterios objetivos y no discriminatorios”;

- Declaración de 30 de enero de 2020 del director general de la Organización Mundial de la Salud declarando el brote del nuevo coronavirus 2019 como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII),

Y decide:

“Primero. *Prohibiciones.*

Se prohíbe la realización de vuelos directos desde cualquier aeropuerto situado en la República de Italia a cualquier aeropuerto situado en el Reino de España a partir de las 00:00 horas del día 11 de marzo de 2020 y hasta las 00:00 horas del día 25 de marzo de 2020.

Segundo. *Excepciones.*

Esta prohibición no será de aplicación a las aeronaves de Estado, ni a la realización de escalas con fines no comerciales, vuelos exclusivos de carga, vuelos posicionales, humanitarios, médicos o de emergencia.

Tercero. *Información.*

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana informará a la Comisión Europea y al resto de Estados miembros del establecimiento de estas medidas excepcionales y el Ministerio de Sanidad realizará la correspondiente notificación a la Organización Mundial de la Salud en aplicación del Reglamento Sanitario Internacional”.

Este Acuerdo surte efectos una vez publicado en el *BOE*, es decir desde el 10 de marzo.

#### b) *Restricciones por países terceros a los viajes provenientes de España*

España, que, como se ha indicado, sólo ha prohibido sus vuelos con Italia, ha visto, sin embargo, cómo a 13 de marzo un total de 73 países habían impuesto restricciones o algún tipo de control adicional a los viajes de ciudadanos provenientes de España<sup>3</sup>:

- 35 países habían establecido algún tipo de prohibición a la entrada de personas que provengan de España o bien habían suspendido las comunicaciones aéreas y/o marítimas: Arabia Saudí, Argelia (suspensión de vuelos a partir del 16 de marzo), Argentina, Austria (suspensión de vuelos a partir del 16 de marzo), Chipre, El Salvador, Eslovaquia, Estados Unidos (afecta a 26

---

<sup>3</sup> MAEC, Nota de prensa del viernes 13 de marzo de 2020.

países europeos), Filipinas, Guatemala (a todos los europeos), Guinea Ecuatorial, Honduras, India, Irak, Islas Marshall, Israel (a todo no residente), Jamaica, Jordania, Kazajstán, Kirguistán, Kuwait (prohibición a todo el que no sea nacional), Líbano, Malta, Marruecos (abierto paso terrestre), Montenegro, Omán (a partir del 15 de marzo), Perú (suspensión de vuelos a partir del 16 de marzo), Qatar, República Checa, Singapur, Sudán, Trinidad y Tobago, Turquía (suspensión de vuelos a partir del 14 de marzo), Ucrania (suspensión de vuelos a partir del 15 de marzo) y Venezuela.

- 30 países impusieron modalidades de cuarentenas para viajeros cuyo origen era España: Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Burundi, Chile, China, Chipre, Colombia, Croacia, Cuba, Dominica, Estonia, Georgia, Guinea Conakry, Kenia, Kiribati, Kuwait, Laos, Liberia, Lituania, Macedonia del Norte, Mozambique, Myanmar, Níger, Noruega, Ruanda, Rusia (Moscú), Samoa, Tailandia, Túnez y Uganda.

- Otros 8 países exigían alguna otra medida o tipo de control tales como Alemania, Camerún, Corea del Sur, Egipto, Italia, Irlanda, Malasia, y Nepal.

El Ministerio, que días atrás había cancelado sus vuelos con Italia, parece reconocer el derecho de los Estados a adoptar estas medidas - “declarada la pandemia global por la OMS, ha de tenerse en cuenta que si hubiera sospechas de que una persona haya estado expuesta o desarrollara síntomas, no se puede descartar que sea puesta en cuarentena en cualquier país del mundo” - y no adopta medidas de reciprocidad, aunque recomienda a la población no viajar al extranjero. Mediante nota de prensa de 13 de marzo el MAEC hace “un llamamiento a la responsabilidad ciudadana para evitar viajes que no sean urgentes, esenciales o imprescindibles al exterior” y recomienda a los viajeros españoles que reconsideren “todos sus planes de viaje”<sup>4</sup>.

Los posicionamientos de los Estados han variado sustancialmente desde el 13 de marzo. En efecto, a fecha 10 de abril de 2020, la inmensa mayoría de los países (159) han impuesto algún tipo de prohibición a la entrada de personas que provengan de España o han suspendido las comunicaciones aéreas y/o marítimas. había impuesto alguna condición; 10 imponen modalidades de cuarentena para viajeros procedentes de España (Azerbaiyán, Croacia, Islandia, Islas Cook, Mozambique, Nauru, Nigeria, Papúa Nueva Guinea, San Vicente y las Granadinas, y Tanzania); y 8 (Benin, Bielorrusia,

---

<sup>4</sup> MAEC, Nota de prensa del viernes, 13 de marzo de 2020.

Francia, Italia, Nicaragua y Tuekmenistán) plantean otro tipo de medidas en caso de viaje<sup>5</sup>.

## **B. Vuelos interiores**

### *a) El Real Decreto 463/2020: declaración del estado de alarma*

El 14 de marzo de 2020 el Consejo de Ministros de España aprobó el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 67, de 14 de marzo)<sup>6</sup>.

Así lo hizo en ejecución de lo establecido en el artículo 4.b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Este artículo faculta al Gobierno para, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución, declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”.

Como se ha expuesto, en esa fecha algunos ayuntamientos, comunidades autónomas o el propio Gobierno habían ya adoptado determinadas medidas temporales de carácter extraordinario. Pero estas medidas - afirma la Exposición de motivos del RD 463/2020 - deben intensificarse “sin demora para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario, social y económico”, por lo que procede la declaración del estado de alarma.

El artículo 2 del Real Decreto afirma: “Con el fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19” se declara el estado de alarma en todo el territorio nacional (art. 2).

Por su parte, el artículo 7 limita la libertad de circulación de las personas, que “únicamente podrán circular por las vías de uso público” para determinadas actividades tasadas y en todo caso respetando las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias”.

---

5

[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/PublishingImages/2020\\_03/2020\\_03%20MAPA%20CORONAVIRUS.png](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/PublishingImages/2020_03/2020_03%20MAPA%20CORONAVIRUS.png)

<sup>6</sup> Modificado por Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo (BOE núm. 73, de 18 de marzo) con la finalidad de reforzar la protección de la salud pública y de asegurar el funcionamiento de servicios públicos esenciales.

El estado de alarma fue prorrogado 3 veces: primera prórroga hasta las 00:00 horas del día 12 de abril de 2020 por el RD 476/2020, de 27 de marzo (BOE núm. 86, de 28 de marzo), segunda vez hasta las 00:00 horas del día 26 de abril de 2020, por RD 487/2020, de 10 de abril (BOE núm. 101, de 11 de abril); tercera prórroga hasta las 00:00 horas del día 26 de abril de 2020 hasta las 00:00 horas del día 10 de mayo de 2020, por el RD 492/2020, de 24 de abril (BOE núm. 115, de 24 de abril)..

Las medidas en materia de transporte se contienen en el artículo 14. La primera medida que se establece (apartado 1) es la designación del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana como “autoridad competente delegada en sus áreas de responsabilidad, habilitándole para dictar cuantos actos y disposiciones sean necesarios para establecer condiciones a los servicios de movilidad, ordinarios y extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares”. El ministro podrá adoptar tales “actos, disposiciones y medidas de oficio o a solicitud motivada de las autoridades autonómicas y locales competentes, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso. Para ello no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno”.

El art. 14.2 adopta determinadas medidas aplicables al transporte interior. La primera de estas medidas referidas al transporte aéreo es la que establece que

“a) En los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios, aéreo y marítimo que no están sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público (OSP), los operadores de transporte reducirán la oferta total de operaciones en, al menos, un 50 %. Por resolución del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se podrá modificar este porcentaje y establecer condiciones específicas al respecto.

b) Los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios, aéreo y marítimo de competencia estatal que están sometidos a contrato público u OSP reducirán su oferta total de operaciones en, al menos, los siguientes porcentajes:

iv. Servicios de transporte aéreo sometidos a OSP: 50 %.

Por resolución del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se podrán modificar los porcentajes de reducción de los servicios referidos anteriormente y establecer condiciones específicas al respecto. En esta resolución se tendrá en cuenta la necesidad de garantizar que los ciudadanos puedan acceder a sus puestos de trabajo y los servicios básicos en caso necesario”.

(...)

d) Sin perjuicio de lo establecido en los párrafos a), b) y c) se establecerán unos criterios específicos para el transporte entre la Península y los territorios no peninsulares, así como para el transporte entre islas.

e) En relación con todos los medios de transporte, los operadores de servicio de transporte de viajeros quedan obligados a realizar una limpieza diaria de los vehículos de transporte, de acuerdo con las recomendaciones que establezca el Ministerio de Sanidad.

f) Los sistemas de venta de billetes online deberán incluir durante el proceso de venta de los billetes un mensaje suficientemente visible en el que se desaconseje



viajar salvo por razones inaplazables. Por orden del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se podrán establecer las características y contenido de este anuncio.

g) En aquellos servicios en los que el billete otorga una plaza sentada o camarote, los operadores de transporte tomarán las medidas necesarias para procurar la máxima separación posible entre los pasajeros”.

Los apartados 3, 4 y 5 de este artículo 14 contienen disposiciones relativas, respectivamente, a los posibles ajustes que los operadores de transporte deban llevar a cabo para cumplir con los porcentajes establecidos, las condiciones para el transporte de mercancías en todo el territorio nacional (con objeto de garantizar el abastecimiento y la entrega de productos adquiridos en el comercio por internet, telefónico o correspondencia) y la capacidad de las autoridades competentes delegadas para adoptar medidas adicionales.

*b) Y su ejecución. 1. Reducción de la oferta en determinados servicios de transporte aéreo*

A diferencia de la ocasión anterior en que se decretó el estado de alarma<sup>7</sup>, el RD 463/2020 no ha cerrado el espacio aéreo español, a pesar de haberse sopesado esta posibilidad<sup>8</sup>.

Por el contrario, el art. 14.2.a) y b) del Real Decreto ha establecido una reducción del porcentaje de servicios de transporte de viajeros por vía aérea del 50%, estén o no estos servicios sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público (OSP).

Apenas diez días después de la declaración de estado de alarma, en el entendido de que “esta reducción de servicios permite además reducir la exposición al riesgo de los trabajadores del sector del transporte de viajeros, contribuyendo al mismo tiempo a preservar su salud y a garantizar la continuidad de la prestación”, la Orden

---

<sup>7</sup> Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. *BOE*, 4 de diciembre de 2010.

<sup>8</sup> <https://www.lavanguardia.com/politica/20200317/474227515519/gobierno-cierre-espacio-aereo-espana-coronavirus.html>.

Sí se han cerrado, en cambio, las fronteras terrestres. Orden INT/239/2020, de 16 de marzo, por la que se restablecen los controles en las fronteras interiores terrestres con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. El artículo único restablece temporalmente los controles en las fronteras interiores “desde 00:00 horas del 17 de marzo de 2020, hasta las 24:00 horas del 26 de marzo de 2020. La Orden INT/248/2020, de 16 de marzo, complementa la anterior y a estos efectos establece criterios para la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ante el restablecimiento de los controles fronterizos. Finalmente, la Orden INT/283/2020, de 25 de marzo, prorroga las medidas de control “hasta el 11 de abril de 2020 (10 días, según permite el artículo 28.3 del Código de Fronteras Schengen) prorroga estos controles “hasta las 24:00 horas del 11 de abril de 2020.”

TMA/273/2020, de 23 de marzo amplió la reducción de la oferta total de operaciones al menos, hasta un 70% (tanto OSP como no).

*c) Y su ejecución. 2. Medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y las ciudades de Melilla y Ceuta y las comunidades autónomas de Illes Balears y Canarias*

En ejecución de la letra d) del artículo 14.2 del Real Decreto, se han aprobado las siguientes órdenes:

1) La Orden TMA/241/2020, de 16 de marzo, por la que se establecen las medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Ciudad de Ceuta, en virtud de la cual “desde las 00.00 horas del día 17 de marzo de 2020 se prohíbe la realización de vuelos entre cualquier aeropuerto situado en el territorio nacional y Melilla”.

2) La Orden TMA/242/2020, de 17 de marzo, por la que se prohíbe la realización de vuelos en helicóptero entre cualquier aeropuerto o helipuerto situado en el territorio nacional y Ceuta

Ambas órdenes establecen que estas prohibiciones “no serán de aplicación a las aeronaves de Estado, vuelos exclusivamente de carga, vuelos posicionales, humanitarios, médicos o de emergencia”-

3) La Orden TMA/246/2020, de 17 de marzo, por la que se establecen las medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Comunidad Autónoma de Canarias

Artículo 1. Prohibiciones.

1. Desde las 00:00 horas del día 19 de marzo de 2020 se prohíbe la realización de cualquier tipo de vuelo comercial o privado, con origen en cualquier aeropuerto situado en el territorio nacional y destino cualquier aeropuerto situado en el territorio de Canarias.

(...)

4. Desde las 00:00 horas del día 18 de marzo de 2020 se prohíbe el aterrizaje en todos los aeropuertos de las islas Canarias de vuelos de aviación ejecutiva, taxi aéreo u operaciones asimilables a éstas, independientemente de su procedencia.

Se exceptúan determinados vuelos para garantizar la interconectividad entre la península y las islas, por una parte, y entre las islas, por otra.

Las compañías aéreas que tengan programados vuelos durante la duración del estado de alarma en las rutas referidas informarán al Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana sobre su interés en llevar a cabo los vuelos

autorizados, especificando por rutas.

Por lo demás, la Orden TMA/246/2020 establece que “las prohibiciones previstas en el artículo 1 no serán de aplicación a las aeronaves de Estado, vuelos exclusivamente de carga, vuelos posicionales, humanitarios, médicos o de emergencia, a los buques de Estado, a los buques que transporten carga exclusivamente, ni a los buques que realicen navegaciones con fines humanitarios, médicos o de emergencia”.

Y señala que los pasajeros que utilicen los servicios de transporte autorizados en este artículo deberán poder justificar la necesidad inaplazable de realización del viaje para alguna de las actividades autorizadas en el artículo 7.1 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo”.

Los artículos 3 y 4 de la Orden TMA/246/2020 establecen que el presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias adoptará las medidas de control necesarias que puedan ser realizadas por las autoridades sanitarias de la Comunidad Autónoma de Canarias y establecerá las condiciones de conectividad entre las islas.

4) La Orden TMA/247/2020, de 17 de marzo, por la que se establecen las medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Comunidad Autónoma de Illes Balears.

Como en el caso anterior, la Orden impone dos prohibiciones (art. 1):

“Desde las 00.00 horas del día 18 de marzo de 2020 se prohíbe el aterrizaje en todos los aeropuertos de Illes Balears de vuelos de aviación ejecutiva, taxi aéreo u operaciones asimilables a éstas, independientemente de su procedencia y los aeropuertos situados en el territorio de Illes Balears”.

“Desde las 00.00 horas del día 19 de marzo de 2020 se prohíbe la realización de cualquier tipo de vuelo comercial o privado, desde cualquier aeropuerto situado en el territorio nacional”,

de cuyo cumplimiento se exceptúa a todas las compañías aéreas que tengan programados vuelos durante la duración del estado de alarma

con origen Madrid, Barcelona o Valencia y con destino Palma de Mallorca.

con origen Madrid o Barcelona y con destino de Menorca o Eivissa

con origen en Palma de Mallorca y con destino Menorca o Eivissa, o viceversa

Estas compañías quedan autorizadas a realizar un máximo de un vuelo diario de ida desde cada uno de los orígenes mencionados, debiendo informar de sus intenciones de llevar a cabo estos vuelos o no al Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana antes de las 14:00 del día siguiente al de publicación de esta Orden Ministerial, especificando por rutas (art. 2.3).

Por lo demás, la Orden TMA/247/2020 establece que “las prohibiciones previstas en el artículo 1 no serán de aplicación a las aeronaves de Estado, vuelos exclusivamente de carga, vuelos posicionales, humanitarios, médicos o de emergencia, a los buques de Estado, a los buques que transporten carga exclusivamente, ni a los buques que realicen navegaciones con fines humanitarios, médicos o de emergencia”.

Y, por último, señala que los pasajeros que utilicen los servicios de transporte autorizados en este artículo deberán poder justificar la necesidad inaplazable de realización del viaje para alguna de las actividades autorizadas en el artículo 7.1 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo”<sup>9</sup>.

5) Como se ha indicado las Ordenes TMA/246/2020 y TMA/247/2020 preveían que las compañías aéreas manifestaran su interés en realizar los vuelos en determinadas rutas interinsulares.

Pues bien, dado que en el caso de Baleares ninguna compañía aérea había manifestado su interés en realizar dichos vuelos, el artículo 4 de la Orden TMA/254/2020, de 18 de marzo (por la que se dictan instrucciones en materia de transporte por carretera y aéreo) habilita al Director General de Aviación Civil a establecer las condiciones para la prestación y adjudicación directa de los servicios de transporte aéreo regular en las rutas de Palma de Mallorca-Mahón y Palma de Mallorca-Ibiza. Por Resolución de 20 de marzo de 2020, la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) adjudicó dichas a la Compañía AIR EUROPA. El 27 de marzo una nueva resolución de la DGAC prorrogó la adjudicación del contrato “hasta la finalización actualmente prevista del estado de alarma (00:00 h del 12 de abril de 2020)”. Este plazo se amplió de nuevo mediante Resolución

---

<sup>9</sup> En la rueda de prensa celebrada en La Moncloa el día 8 de abril, María José Rallo, secretaria general de Transportes, aportó datos que constatan el efecto de estas medidas de reducción de operaciones: de las 323 realizadas ayer (7 de abril) en la red de Aena, 72 fueron vuelos entre la península y los archipiélagos canario y balear o entre las islas; 114, conexiones con la Unión Europea, y 55, viajes internacionales. Como ejemplo ha señalado que el número de personas que volaron en Baleares entre islas fue ayer de sólo 53 pasajeros frente a los 2.500 de hace un año. De manera análoga, en el mercado canario, en un día equivalente de 2019, viajaron 12.500 personas, frente a las 328 de ayer, cifras que marcan una reducción significativa y de hecho, a su juicio, están contribuyendo a que ambos archipiélagos tengan un número de contagios inferior a la media <https://www.rtve.es/alacarta/videos/especiales-informativos/especial-informativo-coronavirus-rueda-prensa-del-comite-tecnico-08-04-20/5554004/>

En *BOE* de 27 de abril se publica Anuncio de formalización de contratos de: Dirección General de Aviación Civil. Objeto: Adjudicación mediante trámite de emergencia del servicio de transporte aéreo en las rutas aéreas Palma de Mallorca, Menorca y Palma de Mallorca-Ibiza durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19. Expediente: 118V2020.

DGAC de 8 de abril de 2020<sup>10</sup>.

Otro tanto en Canarias. En un principio las dos compañías aéreas que venían operando estas rutas remitieron sus intereses específicos, resultando que entre ambas cubrían la totalidad de las operaciones máximas permitidas. Sin embargo, tras la obligación de reducir su oferta total de operaciones en, al menos, un 70% en el caso de servicios de transporte aéreo sometidos a OSP (Orden TMA/273/2020) y “bajo el escenario actual de baja demanda, y en previsión de que la situación empeore en los próximos días si se mantiene el estado de alarma”, informaron al Ministerio de su intención de cesar próximamente las operaciones. En consecuencia, el artículo 3 de la Orden TMA/278/2020 habilita al Director General de Aviación Civil a establecer las condiciones para la prestación, y adjudicar, en su caso, de forma directa, los servicios de transporte aéreo regular en las rutas aéreas entre aeropuertos de las islas Canarias contempladas en el artículo 2.3 de la Orden TMA/246/2020. Y por resolución de 27 de marzo la DGAC se adjudicó la prestación de servicio de transporte aéreo en las rutas y bajo las condiciones descritas en el apartado primero, por el tiempo que dure el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19, a la Compañía BINTER CANARIAS<sup>11</sup>.

d) *Y su ejecución. 3. Desaconsejando el viaje*

La letra f) del art. 14.2 determina que los sistemas de venta de billetes online deberán incluir durante el proceso de venta un mensaje suficientemente visible en el que se desaconseje viajar salvo por razones inaplazables, estableciendo que las características y contenido del anuncio se establecerán por orden del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

---

<sup>10</sup> Ahora, ya, sin concretar día de finalización del contrato. Art. 2: “Prorrogar, a partir de las 00:00 h del día 12 de abril de 2020 y hasta la finalización del estado de alarma, incluyendo sus posibles prórrogas, la adjudicación de la prestación del servicio de transporte aéreo regular en las rutas aéreas Palma de Mallorca-Menorca y Palma de Mallorca-Ibiza a la Compañía Air Europa, S.A., con CIF: A07129430, por periodos semanales, a razón de 74.536 euros semanales.

El contrato a celebrar con la citada Compañía para atender la prestación de servicio se tramitará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. (BOE de 16 de abril de 2020).

<sup>11</sup> Resolución de 10 de abril de 2020, de la Dirección General de Aviación Civil, por la que se establecen las condiciones para la prestación, y la adjudicación de forma directa, del servicio de transporte aéreo en determinadas rutas aéreas del Archipiélago Canario durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19 (BOE de 16 de abril de 2020). En términos similares a la Resolución relativa a Baleares.

En BOE de 27 de abril se publican sendos Anuncios de formalización de contratos de: Dirección General de Aviación Civil. Objeto: Adjudicación mediante trámite de emergencia del servicio de transporte aéreo en determinadas rutas del Archipiélago Canario durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID19. Expedientes: 161V2020 y 141V2020.

La Orden TMA/231/2020, de 15 de marzo, define el contenido de este mensaje, que será el siguiente (art. 3.2):

“INFORMACIÓN IMPORTANTE

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 determina en su artículo 7, relativo a la limitación de la libertad de circulación de las personas, que durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para determinadas actividades tasadas.

En este sentido, y salvo que el billete se adquiriera para la realización de cualquiera de dichas actividades:

SE DESACONSEJA VIAJAR SALVO POR LAS CITADAS RAZONES INAPLAZABLES.

En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias”

La Orden establece además que:

- “el mensaje se incluirá en el inicio del proceso de venta on-line de los billetes” (art. 3.3);
- se garantizará “su legibilidad en todos los dispositivos electrónicos en los que se permita realizar el proceso de compra, para lo cual determinará formatos y tamaños de letra adecuados”; y que
- “deberá obtenerse el consentimiento del usuario para continuar el proceso de compra mediante el establecimiento de un botón con el mensaje «Entiendo la advertencia”.

Esta obligación está vigente para todas las compañías marítimas, aéreas y de transporte terrestre, así como cualquier otra persona, física o jurídica, que intervenga en la comercialización de los billetes que habiliten para realizar un trayecto con origen y/o destino en el territorio español, desde las 00:00 horas del día 17 de marzo de 2020 hasta la finalización del periodo el estado de alarma o hasta que existan circunstancias que justifiquen una nueva orden modificando los términos de la presente” (Art. 2 y Disposición Final única: Vigencia).

Este desarrollo del artículo 14.2.f) conviene ponerlo - así lo hace la presentación de la Orden TMA 231/2020 en el *BOE* - en relación con el artículo 7 del Real Decreto, relativo a la limitación de la libertad de circulación de las personas, que durante la vigencia del estado de alarma únicamente podrán circular por las vías de uso público para

determinadas actividades tasadas. En este sentido, y salvo que el billete se adquiriera para la realización de cualquiera de dichas actividades, se desaconseja viajar salvo por las citadas razones inaplazables. En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendación y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias.

## **2. LA ATENCIÓN A LOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO**

### **A) El reforzamiento de la red de consulados y de la Unidad de Emergencias**

#### **Consulares**

La cancelación de los vuelos entre Italia y España aprobada por el Gobierno y la adopción por terceros Estados de prohibiciones y ciertos controles a los vuelos procedentes de España generó gran inquietud de los españoles que se hallan en el exterior bien como residentes bien como turistas (en este último caso preguntando sobre cómo regresar). Los viajeros dirigen su mirada hacia el Gobierno y comienzan a enviar una avalancha de consultas, que se canaliza mediante los teléfonos de emergencia consular, correos electrónicos y peticiones de información a través de las redes sociales. Estas consultas y solicitudes de ayuda provienen de todas partes del mundo, aunque, como es lógico, Italia fue el lugar preferente.

Como informa una nota de prensa del MAEC de 11 de marzo,

“El Consulado General en Roma, que comprende la zona centro del país y Cerdeña, recibió sólo en el día de ayer consultas de hasta 1.600 personas solicitando información sobre la suspensión de vuelos directos a España. Una situación similar se produjo en la demarcación de Milán (zona norte) donde la cifra de personas que han contactado con el Consulado se sitúa en las 1.800, mientras que en Nápoles se han contabilizado un total de 1.400 consultas. El Consulado en Génova con algo menos de 400 personas que realizaron consultas, es el que menor actividad ha registrado, probablemente, dada su proximidad a la frontera francesa”. Y añade: “En referencia a casos puntuales, se puede señalar que el Cónsul de España en Roma atendió personalmente ayer a un grupo de 40 personas en la puerta del Consulado hasta las seis de la tarde, a las que se añaden un total de 70 personas atendidas hoy en ventanilla. El Consulado en Nápoles, por su parte, ha comenzado a registrar un progresivo descenso de las llamadas a lo largo del día de hoy. De esta demarcación, que comprende la zona sur del país y Sicilia, se prevé que hayan salido buena parte de los españoles presentes en la zona<sup>12</sup>”.

---

<sup>12</sup> Nota de prensa MAEC 11 de marzo de 2020

Una primera actuación del Gobierno consistió en reforzar los instrumentos de los que dispone para atender estas consultas y llamadas de urgencia; una tarea que encuadró en las medidas de asistencia consular.

A estos efectos, en primer lugar, se reforzó la red de consulados españoles. En la Nota de prensa de 11 de marzo a la que recién se ha hecho referencia puede leerse que la red de Consulados “ha multiplicado por cinco el personal que atiende los teléfonos de emergencia, que permanecen abiertos las 24 horas, así como los diferentes canales que ofrecen redes sociales para mantener el contacto permanente con los españoles desplazados a otros países”. El Ministerio solicita que estos canales se utilicen “exclusivamente por las personas directamente afectadas”.

Dos días después, el MAEC reitera que “todas las Embajadas y Consulados Generales de España en el exterior permanecen abiertos y disponibles las 24 horas del día a través del teléfono de emergencia consular y de los canales en redes sociales para atender a los ciudadanos españoles en situación de emergencia”<sup>13</sup>.

Finalmente, en una rueda de prensa celebrada en La Moncloa el 18 de marzo, la ministra de Asuntos Exteriores cuantificó este esfuerzo: “Más de 4.500 personas entre funcionarios y personal local trabajan en las representaciones de España en el mundo. Entre sus objetivos, figura la asistencia consular de los españoles en el exterior mediante los 192 consulados con los que cuenta España en el mundo. España está intentando además activar el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea para mejorar la coordinación con el resto de Estados miembros de la UE y facilitar así una asistencia organizada a todos los ciudadanos comunitarios”<sup>14</sup>.

El segundo instrumento propio del MAEC para atender las situaciones de emergencia de los españoles en el extranjero es la División de Emergencia Consular, que se ha reforzado una y otra vez (hasta multiplicarse por cinco) durante esta crisis. El MAEC sumó “40 funcionarios más a los turnos de atención consular desde la División de Emergencia Consular en Madrid, que elevan a cerca de medio centenar de personas las que temporalmente formarán parte de este Departamento clave del Ministerio en estos momentos (cuyo teléfono +34 91 394 89 00 está operativo 24/7). Todos ellos también se verán apoyados por hasta un centenar de funcionarios voluntarios que han decidido ofrecerse solidariamente para sumar esfuerzos en estos momentos tan críticos. El MAEC ha señalado que durante estos días la unidad ha atendido una media de más de 6.000 llamadas al día para asegurar que todos los turistas españoles puedan regresar a España.

---

<sup>13</sup> Nota de prensa MAEC de 13 de marzo de 2020.

<sup>14</sup> MAEC, Nota de prensa de 18 de marzo.



A modo de agradecimiento y como una forma de respaldar su labor, durante el fin de semana del 21 y 22 de marzo la ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación visitó las instalaciones de la División de Emergencia Consular. Lo hizo acompañada por el director general, Juan Duarte, y por la directora de la citada División, Elena Madrazo. La ministra se interesó por los detalles del trabajo de estos últimos días y tuvo la oportunidad de atender personalmente algunos casos a los que dio respuesta<sup>15</sup>.

Conviene no olvidar que la acción del MAEC se ha dirigido también a los residentes españoles en el extranjero, a quienes se ha recomendado que “eviten desplazamientos, sigan las instrucciones de las autoridades sanitarias locales y, por supuesto, contacten a su Embajada o Consulado si fuera necesario”. Se trata de un colectivo numeroso, según datos aportados por la ministra: “España tiene a 2,7 millones de españoles residentes en el extranjero, según el Instituto Nacional de Estadísticas, a los que hay que sumar a 65.340 no residentes, así como todos aquellos miles de turistas que se encuentran en el extranjero sin registrar”<sup>16</sup>.

## **B) La repatriación de los turistas españoles en el exterior**

### *a) Un esfuerzo difícil, exitoso (aunque criticado) y aún inacabado*

Ya se ha indicado que la gran mayoría de estas llamadas y solicitudes provenían de turistas españoles que por las cancelaciones de vuelo y cierre de fronteras habían encontrado dificultades para regresar a España.

En la rueda de prensa de 18 de marzo la ministra se refirió a ellos. Al mismo tiempo que apelaba a su “paciencia, colaboración y responsabilidad”, la ministra aseguraba: “el Gobierno de España acompañará a todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas españoles en el exterior. Pido calma y responsabilidad. Son miles de personas las que se están poniendo en contacto con nosotros. Os daremos a todos una respuesta”.

De hecho, el Gobierno venía actuando en este sentido desde el principio de la crisis. El 12 de marzo el MAEC envió “casi dos millones de mensajes a los teléfonos móviles de

---

<sup>15</sup> Nota de prensa 23 de marzo de 2020. [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/EIMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20200323\\_MINISTERIO6.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/EIMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20200323_MINISTERIO6.aspx)

<sup>16</sup> Consejos que la ministra reiteró en su Mensaje a la ciudadanía española en el exterior, de 17 de marzo: “A todos aquellos que residáis habitualmente en el extranjero, quiero enviaros, en primer lugar, un mensaje de calma, recomendaros que evitéis todos los desplazamientos internacionales y, en general, que limitéis vuestros movimientos, durante las próximas semanas. Seguid siempre las instrucciones y recomendaciones de las autoridades sanitarias locales, allí donde os encontréis. Si lo consideráis necesario, contactad con vuestra Embajada o Consulado para informar de vuestra situación de salud”. En la ventana FAQs se recuerda que a los residentes en el extranjero se les indica que no es necesario que regresen a España y que es preferible que permanezca en su país de residencia, siguiendo las recomendaciones sanitarias de su país de residencia y limite cualquier desplazamiento no imprescindible”.

los españoles que están fuera de España solicitándoles que reprogramasen su viaje y regresasen tras las restricciones internacionales impuestas a causa del Covid-19". Así lo hizo a través del sistema *España contigo*, por el que los ciudadanos que disponen de un dispositivo móvil con número español reciben un sms con el contacto de la Embajada y/o Consulado del país al que llegan.

A las consultas y llamadas realizadas, el MAEC ha respondido con un doble mensaje. Por un lado, ha hecho "un llamamiento a la calma" y recomendado "encarecidamente que [se] sigan las indicaciones de las autoridades locales y respeten escrupulosamente las medidas sanitarias". Por otro, ha invitado "a los viajeros afectados a que contacten con las agencias de viajes u otros operadores de transportes con el fin de que puedan solucionar, de la forma más rápida y menos incómoda posible, su situación". En todo momento, ha conminado a los turistas españoles en el exterior a que mantengan la comunicación con las Embajadas y Consulados de España más cercanos a su ubicación y cuyos teléfonos permanecen operativos las 24 horas del día. Pero, además, el MAEC ha tratado, a través de la red del servicio exterior español, de apoyar a todos los ciudadanos que "lo necesiten para asegurarse que encuentran la forma de volver a España, prestando especial atención a los más vulnerables". Como señaló la ministra, las más de 200 Embajadas y Consulados españoles en el mundo mantienen un estrecho contacto con la comunidad española informándoles de todas las posibilidades que tienen para regresar a España a la vez que trabajan con las autoridades locales de cada país para cerciorarse que faciliten la salida de los españoles". A estos efectos las Embajadas y Consulados de España en el mundo han contactado asimismo con las compañías aéreas, proveedores de transporte y agencias de viaje.

Esta labor, según nota de prensa de 23 de marzo, aunque aún inacabada, ha resultado exitosa.

"Las 215 Embajadas y Consulados de España que coordina el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación han asistido a más de mil doscientos turistas españoles que se encontraban en el exterior y que han conseguido regresar a España durante el fin de semana. Gracias a la intensa labor de los 4.500 profesionales que están desplegados por todo el mundo, en los últimos días, han salido los siguientes vuelos especiales coordinados con las Embajadas y Consulados Generales de España con el objetivo de traer de vuelta a España a ciudadanos en el extranjero.

Domingo 22 de marzo:

- 270 pasajeros de nacionalidad española regresaron en un vuelo específico fletado por Iberia que salió de Buenos Aires el domingo y llegó a Madrid hoy 23 de marzo;

- 359 españoles llegaron hoy a Barajas en un vuelo que despegó de Quito el 22 de marzo, y que incluía ciudadanos procedentes de Guayaquil

- 120 españoles llegaron ayer a Las Palmas de Gran Canaria procedentes de Cabo Verde en un vuelo especial de Binter;

- 22 españoles regresaron a Madrid desde Túnez en un vuelo de Air Europa;

- 48 pasajeros viajaron en un vuelo de Aegean de Atenas a Barcelona. 06 personas, de los cuales 83 españoles, pudieron regresar desde Gambia a Las Palmas en un vuelo de Binter;

Sábado 21 de marzo

- 106 personas, de los cuales 83 españoles, pudieron regresar desde Gambia a Las Palmas en vuelo de Binter.

- 12 turistas españoles pudieron volver en vuelos comerciales entre el viernes 20 y el sábado 21 de marzo desde Sudán.

- 42 españoles volvieron con un vuelo especial de Aegean de Atenas a Madrid;

Viernes 20 de marzo:

- 196 españoles regresaron mediante un vuelo de Santo Domingo a Madrid;

- Salieron 32 españoles en otro vuelo desde Argelia gracias a los esfuerzos de la Embajada de regreso a España.

Está anunciado otro vuelo especial fletado por Iberia para traer a aproximadamente 200 españoles desde Senegal mañana martes. Se espera además que mañana salga otro ferry de Civitavecchia a España para permitir el regreso de españoles afectados por esta situación en Italia. Todos ellos se suman a los casi 540 españoles que pudieron regresar en vuelos fletados por las autoridades maltesas desde La Valeta hacia España, así como a los más de 600 pasajeros que tomaron el ferry de Civitavecchia a Barcelona la semana pasada. Además de estos vuelos especiales, cabe destacar que siguen regresando ciudadanos afectados por las restricciones del COVID19 a España desde aquellos aeropuertos en donde siguen operando vuelos comerciales”.

Es, como se ha indicado, una labor compleja<sup>17</sup>, aún inacabada<sup>18</sup>, que ha sido objeto de crítica desde ámbitos distintos, pero en general exitosa a la luz del Mapa de regresos

---

<sup>17</sup> No es una operación fácil. Entre otras dificultades puede ocurrir, como relata Sarah Asenador que el Gobierno del Estado al que se destina un avión para repatriar a cientos de turistas españoles cierre sus fronteras por la crisis y, por consiguiente, el aeropuerto. Así aconteció el martes 21 de marzo en el aeropuerto de Lima.

<sup>18</sup> Y que debería complementarse con la atención debida a los turistas que aún quedan en Madrid ante la orden que preparar el cierre de hoteles y que los agrupen en establecimientos que han ofrecido cadenas, como el caso de Room Mate, para atender cualquier necesidad de las administraciones públicas ante la pandemia del coronavirus. Son declaraciones de A.I. Ayuso, presidenta de la Comunidad Autónoma de Madrid,

de viajeros españoles en el extranjero facilitados por el Ministerio<sup>19</sup> que puede consultarse en la página web del MAEC.

Con posterioridad, las acciones emprendidas por España son menores en número y de ellas da cuenta el MAEC. En la nota de prensa publicada el día 24 de marzo puede leerse:

“24 de marzo:

Hoy ha despegado ya de Bali un vuelo chárter lituano con 39 españoles a bordo con destino a Alicante (previa escala en Vilna). Además, fruto de la labor de la Embajada de España en Yakarta, la compañía Qatar Airways ha anunciado que incrementará la oferta de plazas en sus aviones para permitir la salida de más ciudadanos españoles en los próximos días.

Tal y como estaba previsto, hoy saldrá del puerto de Civitavecchia un ferry hacia Barcelona con más de 200 ciudadanos españoles confirmados.

Se espera también que despegue un vuelo especial de Iberia de Dakar a Madrid hoy con 200 pasajeros de nacionalidad española, en el que irán también españoles procedentes de Guinea Bissau.

Hoy salen también los 6 últimos turistas españoles que se encuentran en Jordania de vuelta a España con escala previa en Múnich.

25 de marzo:

Un vuelo especial de Iberia saldrá el 25 de marzo de Lima a Madrid con capacidad entre 250 y 300 pasajeros para dar salida a parte del millar de turistas españoles que se encuentran aún en Perú.

Mañana habrá también un vuelo especial de Iberia de Santo Domingo a Madrid con 288 plazas.

26 de marzo:

Un vuelo especial chárter conectará Caracas con Madrid para evacuar a españoles y europeos el jueves 26, con llegada a España el viernes 27. La previsión es de 376 pasajeros. Por el momento, viajarían en ese vuelo 136 españoles”

Y en la nota del día 25:

“La situación en África y Oriente Próximo ha evolucionado muy positivamente después de la llegada, esta pasada madrugada, de 200 españoles procedentes de Senegal y Guinea Bissau; cinco turistas que permanecían Jordania, una turista de

---

19

Actualizado

diariamente.

[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/PublishingImages/2020\\_03/2020\\_03%20MAPA%20VUELOS.png](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/PublishingImages/2020_03/2020_03%20MAPA%20VUELOS.png)

Irán; y los dos últimos turistas de los que, respectivamente, tenían constancia las Embajadas de España en Omán (1) e Israel (1).

En Iberoamérica y Caribe, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación continúa haciendo gestiones a todos los niveles y por múltiples canales para procurar el retorno de los turistas españoles en todos los países en los que se encuentran. Esas gestiones arrojan como resultado que se hayan confirmado vuelos comerciales especiales desde Perú y República Dominicana que saldrán hoy con un total de aproximadamente 400 pasajeros a los que habría que sumar, a lo largo de esta semana más vuelos pendientes de confirmar desde otros puntos de Sudamérica.

Finalmente, la situación en Asia y Pacífico sigue progresando después de que el Consulado en Yakarta lograra que se embarcaran a los 39 españoles -antes mencionados- en el avión lituano que llegó hoy Alicante tras hacer escala en Vilnius. En Filipinas se está trabajando en soluciones para las 490 personas que se irán presentando a lo largo de la semana. En India hoy han salido 10 personas de vuelta a España vía Bulgaria a la vez que la Embajada sigue buscando alternativas para los otros 290 españoles en este país, a pesar de las dificultades que entrañan la dispersión por todo el país y las restricciones de circulación decretadas por las autoridades locales. De Vietnam regresarán hoy 12 mientras que 15 han decidido quedarse en el país; y hoy está prevista la salida de los dos turistas españoles de las Islas Cook que viajarán desde Auckland a Los Ángeles, a Londres hasta llegar a Madrid”.

Esta información se actualiza diariamente, dando cuenta de la situación y tribulaciones de los españoles en el mundo y su regreso a España<sup>20</sup>. Días tras día las cifras se reducen (pasando de centenas a decenas) y, más significativo, la información gana en detalles y referencias a la actuación individual (ver nota de 6 de abril que se comenta líneas abajo).

---

<sup>20</sup> Ver notas de prensa de los días 26 de marzo (Exteriores acompaña el regreso a España de más de medio millar de españoles en Irlanda desde el inicio del estado de alarma por el COVID-19), 27 (Exteriores gestiona el retorno de más de 4.000 españoles de viaje por Iberoamérica), 28 (España facilita que casi 2.000 turistas españoles regresen gracias a la coordinación con otros países), 29 (Exteriores acoge en sus instalaciones a turistas españoles que ven retrasado su retorno a España) y 30 (Exteriores facilita el retorno a más de 200 españoles de viaje por Asia y el Pacífico en los últimos días), 2 de abril (Exteriores fleta un avión a India para facilitar el retorno de casi 300 viajeros), 5 (Más de 200 españoles vuelven desde la India e Indonesia bajo la coordinación de Exteriores), 9 (Exteriores asiste a 35 españoles que regresan a España desde Sudáfrica), 10 (Exteriores facilita el regreso de un centenar de españoles desde diferentes países africanos en un solo día).

El 26 de marzo la ministra ofreció una rueda de prensa en la que informó que hasta ese día 11.000 españoles habían regresado a España procedentes de distintos países del extranjero y apuntó que se esperaba la vuelta de otros 5.000 en los próximos días.

La ministra dijo que en los últimos días los esfuerzos del servicio exterior español se concentraban en el Sudeste Asiático (Indonesia, Filipinas, Camboya, Laos, Nepal, Myanmar y Malasia). Señaló también que en India se había habilitado la sede del Instituto Cervantes en Nueva Delhi “para aquellos que no tienen la posibilidad de alojarse en un hotel”. Según explicó en nota de prensa del día 27 España concentra su actividad en Asia y Pacífico por “el progresivo endurecimiento de las medidas que adoptan los países demora la salida de aquellos españoles que intentan regresar a España”.

Por fin, mediante nota de prensa del día 6 de abril de 2020 el Ministerio informó que “a lo largo de la semana” podrían regresar los 3000 españoles que han expresado su deseo de regresar a España, momento en el que se darán por terminadas las labores de repatriación.

*b) Alcance de la labor realizada de asistencia realizada; una ayuda no costeada por España*

El papel de las Embajadas y consulados ha consistido en orientar sobre la situación en el país y la evolución de la situación y sobre rutas alternativas para regresar a España; en ningún caso han ejercido las funciones propias de las líneas áreas y agencias de viajes.

Precisamente por ello el MAEC ha recomendado que en caso de cancelación de vuelo los viajeros gestionen el regreso con la línea área o agencia de viajes, a quien corresponde la responsabilidad primera de facilitar rutas alternativas. Si esto no fuera posible, el Ministerio recomienda buscar vías alternativas de regreso a España. Sólo en el caso de que no hubiera medios de transporte disponibles y fuera imposible regresar a España, la Embajada o el Consulado competente estudiarían caso por caso la situación para intentar encontrar opciones alternativas de regreso a España.

A estos efectos, las Embajadas y Consulados pueden desarrollar tres líneas de acción principales: 1) Contactar con las aerolíneas para conocer rutas alternativas o posibles soluciones. 2) Contactar con los hoteles para intentar negociar tarifas más favorables para aquellas personas que tengan que prolongar su estancia en los países en los que se encuentran. 3) Contactar con las autoridades locales para buscar soluciones alternativas para la salida del país y para tratar de que se extienda la duración de los visados próximos a expirar de españoles que no pueden salir de los países los que se encuentran. Esta ayuda puede ejercitarse a través del sistema de asistencia consular al ciudadano de la UE.

El día 3 de marzo, cuando ya estaba muy avanzada la operación, el Ministerio puso en marcha un servicio solidario de urgencia para asistir a los españoles que se encuentran bloqueados en el extranjero con el objetivo de facilitar el contacto entre ciudadanos españoles que residen en el exterior y que deseen ofrecer alojamiento a viajeros españoles que aún no han podido regresar a España y que necesitan una solución habitacional temporal. Este servicio, que se lleva a la práctica a través de la plataforma *Aloja*, ha tenido un gran seguimiento<sup>21</sup>.

Por consiguiente, España no asume una obligación de costear los gastos de repatriación en el sentido de costear los gastos de viaje de los pasajeros. El Derecho internacional no contempla esta obligación. En efecto, ni la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 (CVRC) ni la Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países, prevén la obligación de hacerse cargo de los gastos generados por las labores de asistencia prestadas por las Oficinas Consulares en situaciones de necesidad. En relación con la CVRC puede decirse que la práctica ha concretado que la ayuda económica consular que se ofrezca a un nacional es de carácter reintegrable<sup>22</sup>. La Directiva, por su parte prevé que los ciudadanos reembolsarán a los Estados de los que son nacionales o a los Estados miembros de los que no son nacionales pero que han ejercido la asistencia consular los gastos de protección consular (artículos 14 y 15).

La nota de prensa del MAEC de fecha 7 de abril confirma esta realidad. Aunque bajo el titular (equivoco) de *Exteriores cofinancia y coordina con las compañías aéreas la mayoría de los vuelos fletados para facilitar el regreso de viajeros a España*, el Ministerio afirma haber coordinado casi 40 vuelos desde que se inició la crisis de la pandemia del COVID-19. Estos vuelos organizados y cofinanciados por Exteriores no son gratuitos. La mayoría de estos vuelos son operados por aerolíneas comerciales de bandera española con precios establecidos por las propias compañías. En aquellos casos en los que no han quedado alternativas comerciales viables, se ha optado por fletar aviones bajo el Mecanismo Europeo de Protección Civil que suponen además la firma de un compromiso

---

<sup>21</sup> Desde que se creó la plataforma Aloja el pasado 3 de abril, se han registrado así más de 40 ofertas diarias de alojamiento, cifras que testimonian de la gran solidaridad de los españoles en el exterior respecto a sus compatriotas en situación de dificultad. En términos absolutos, además de las casi 350 personas que han ofrecido su domicilio, ALOJA ha registrado un total de 260 personas que se han inscrito en búsqueda de alojamiento a través de esta plataforma, logrando conectar a 57 personas con este fin hasta ahora. Los países en los que se ha registrado una mayor oferta han sido Estados Unidos, Marruecos y Alemania, mientras que los países en los que se han producido más solicitudes fueron Australia, Perú y Filipinas. MAEC, Nota de prensa 051, de 11 de abril. A

<sup>22</sup>

Ver, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/SiEstasEnElExtranjero/Paginas/AsistenciaConsular.aspx>

de reembolso por cada pasajero, al igual que hacen el resto de países europeos. Cada pasajero que se ve obligado a tomar esta opción para abandonar el país en el que se encuentra, tiene que asumir así este régimen de copago, tanto en el caso de los vuelos organizados por España como en los que coordina con otros países de la Unión Europea que tampoco ofrecen billetes gratuitos a sus nacionales<sup>23</sup>. En ocasiones estos vuelos han sido fletados en colaboración con empresas o particulares como es el caso de Inditex que ha firmado un acuerdo al efecto con Iberia<sup>24</sup>.

A punto de completar las operaciones de retorno de españoles que se encontraban de viaje por el extranjero y que se vieron sorprendidos por las severas restricciones aplicadas por la pandemia del COVID-19, el MAEC hace balance: a casi 24.000 viajeros españoles se les ha facilitado el regreso desde que se decretó el estado de alarma; España ha fletado medio centenar de aviones<sup>25</sup>

*c) España concentra su labor de repatriación en Iberoamérica. Mecanismo Europeo de Protección Civil*

La nota de prensa del MAEC de 27 de marzo se refiere a la actividad de repatriación llevada a cabo en Iberoamérica.

En la nota puede leerse: “Tras las intensas gestiones de la Embajada de España en Venezuela, esta mañana aterrizaba un vuelo en Madrid procedente de Caracas que ha facilitado el retorno de un total de 376 pasajeros europeos. De ellos, 136 son españoles 60 italianos, 45 alemanes, 24 franceses, 14 británicos, 13 portugueses, 5 polacos, 5 daneses, 4 eslovacos, 4 holandeses, 3 griegos, 3 croatas y un sueco”. Esta operación fue liderada por la Embajada española en Venezuela y se realizó en colaboración con el resto de las embajadas europeas.

Al vuelo desde Venezuela se sumarán dos vuelos desde Perú, “donde la Embajada de España ha conseguido que se autoricen operaciones pese a estar cerrado el espacio aéreo a vuelos comerciales. Mientras que otros países, como por ejemplo Alemania, aún no han recibido autorización formal para llevar un avión al país, los aviones gestionados por España esperan para hacer unas operaciones que se realizarán desde una Base Militar por permanecer cerrado el aeropuerto de Lima. Con estas dos operaciones, llegarán a España un total de 600 turistas españoles”.

---

<sup>23</sup> La cuestión de la ayuda a los ciudadanos de la UE bloqueados en terceros países se incorporó a la agenda del Consejo Europeo en la videoconferencia celebrada el 17 de marzo sobre la COVID-19. Después ha sido considerada en sucesivas ocasiones, por ejemplo, por los Ministros de Asuntos Exteriores en sus reuniones de 23 de marzo y 3 de abril.

<sup>24</sup> Vuelo Madrid-Narita-Madrid. <https://grupo.iberia.com/news/28032020>

<sup>25</sup> MAEC, Notas de prensa de 14 y 30 de abril de 2020.



A continuación, se expone la actividad hecha en Cuba “donde hay localizados 1.115 españoles registrados como turistas españoles mientras que esa cifra era hace una semana de 2.345 españoles, es decir, que en los últimos días han salido 1.320 turistas. Sin embargo, de los turistas que permanecen en la isla, donde se han empezado a adoptar medidas de confinamiento, tan sólo 95 españoles se habían dirigido al Consulado para expresar su intención de viajar a España, de los que 51 habrían abandonado el país.

Finalmente, la nota de prensa se refiere a las actividades a realizar en adelante, mencionando, además de “un vuelo fletado por España que partió desde Madrid con 39 guatemaltecos embarcados y que antes de regresar a España el lunes 30 hará tres escalas (El Salvador-Guatemala-Honduras) para regresar con 334 españoles a bordo, así como numerosos europeos, a las operaciones previstas desde Bogotá (Colombia)”, las “dos desde Quito (Ecuador) que harán escala en Guayaquil para recoger pasajeros y regresar a Madrid, las dos desde Buenos Aires (Argentina), una desde Santo Domingo (República Dominicana) y otra desde Ciudad de Panamá (Panamá)”.

Este conjunto de operaciones eleva a más de 4.000 los turistas que habrán logrado retornar a casa gracias a las gestiones de los Consulados y Embajadas españoles. Estas últimas acciones deben enmarcarse en el contexto de la cooperación española con las instituciones de la UE y los demás Estados miembros. En las operaciones señaladas el peso de la acción ha correspondido a España; en otros casos ha recaído en otros Estados miembros y turistas españoles se benefician de las acciones organizadas por ellos.

Para facilitar la vuelta de los españoles que estaban en el exterior se ha recurrido también a “la coordinación con otros países”. Ese es el caso de “la Embajada de España en Bolivia que, en coordinación con la de Francia, ha facilitado que un total de 38 españoles pudiesen viajar desde Santa Cruz de la Sierra a París y de ahí a Madrid en un vuelo francés. La coordinación de la Embajada de España en Ecuador con la de Reino Unido ha permitido, asimismo, que 18 españoles pudiesen embarcar en un vuelo La Paz-Quito-Guayaquil-Londres organizado por los británicos en Quito. Francia, que hará un vuelo con salida el día 8 desde Quito pasando por Guayaquil y París para llegar a Madrid, también embarcará a 41 españoles”<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Y continúa: “Operaciones similares con otros países también han sido coordinados por las Embajadas de España en Arabia Saudí (14 españoles viajan en un vuelo organizado por Francia), en Líbano (cuatro españoles que utilizaron un vuelo de repatriación de libaneses de España), en Guinea Ecuatorial (40 españoles en vuelo de Air France), en Indonesia (51 españoles en un vuelo de Portugal), en India (que ha coordinado con Francia la repatriación de 47 españoles desde Nepal), en Tailandia (16 españoles en un vuelo de Alemania y 11 en otro de Francia, a los que hay que sumar dos españoles en Camboya que salieron en un vuelo de Francia) y en Vietnam (seis españoles desde Laos en un vuelo suizo).

Estas acciones se realizan en el marco del Mecanismo Europeo de Protección Civil creado para reforzar la cooperación entre la Unión y los Estados miembros y facilitar la coordinación en el ámbito de la protección civil, con el fin de mejorar la respuesta de la UE ante catástrofes naturales y de origen humano y regulado por las Decisiones núm. 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 347, de 20 de diciembre de 2013) y 2019/420 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2019 (DO L 77, de 20 de marzo), por la que se modifica la anterior). Es característico de este Mecanismo que se financia mediante contribuciones voluntarias de los Estados miembros.

La página web *Protección civil y operaciones de ayuda humanitaria europeas* da cuenta de la actividad desarrollada en materia de repatriaciones: El Mecanismo ha facilitado la repatriación de 1.381 ciudadanos de la UE desde Wuhan (China), Japón, Oakland (USA), Marruecos y Túnez desde el principio de la crisis del COVID-19. En particular, Bélgica repatrió 223 ciudadanos de la UE desde Túnez los días 22 y 23; Alemania organiza vuelos para repatriar ciudadanos de la UE desde Egipto, Marruecos, Túnez, Filipinas, Argentina y la República Dominicana. Letonia traerá de regreso a ciudadanos de la UE que están en Georgia y Lituania a los que están en Indonesia. Chequia organiza vuelos de repatriación desde Egipto, Vietnam y Filipinas. Polonia lo hace desde el Chad, Sudán, Nepal y las Maldivas. El Reino Unido volará desde el Perú<sup>27</sup>. El día 30 de marzo la Comisión Europea señala haber repatriado a más de 52.000 ciudadanos de la UE en 240 vuelos.

El MAEC activó el Mecanismo Europeo de Protección Civil para hacer una operación en Centroamérica que permitiría dar salida a 400 turistas españoles que se encuentran en Guatemala, El Salvador y Honduras, así como una cincuentena de europeos sin ninguna alternativa ni posibilidad de medio de transporte comercial para emprender su regreso a España.

---

Respecto a ese último país, la Embajada de España en Vietnam, tras haber ayudado a salir a todas las personas que solicitaron ayuda, se ha encontrado con que un grupo de 17 personas que habían expresado su intención de quedarse en el país, ahora quieren salir, para los que se están buscando alternativas mucho más difíciles ahora que cuando se ofreció la posibilidad junto al resto de los españoles. También la Embajada de España en Filipinas busca alternativas para los 243 españoles que permanecen repartidos en diferentes islas y que, en muchos casos, han rehusado sumarse a otros vuelos por distintas razones.

Por su parte, la Embajada de España en Australia se mantiene en permanente contacto con los 145 turistas españoles que tiene registrados de los que más de cien ya tienen su billete de regreso mientras que el resto baraja quedarse. En Nueva Zelanda, donde la Embajada de España trabaja con una lista de 270 turistas, se espera que la cifra baje drásticamente tras flexibilizarse las restricciones al tráfico aéreo y doblar su oferta de vuelos la aerolínea Qatar. Como también se busca una salida, junto con los otros países de la Unión Europea, para la veintena de españoles repartidos por diferentes islas del Pacífico”.

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/echo/news/coronavirus-new-round-repatriations-eu-citizens-civil-protection-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/echo/news/coronavirus-new-round-repatriations-eu-citizens-civil-protection-mechanism_en).

La medida, que se adoptó con carácter excepcional y debido a la imposibilidad de vías alternativas para facilitar el regreso de estos españoles a los que la crisis del COVID19 sorprendió en estos países, se ejecutó a través de un vuelo chárter operado por la compañía WamosAir que salió el 26 de marzo de Madrid a Guatemala, luego continuó su ruta a El Salvador y, finalmente, emprendió vuelo desde Honduras a España donde el contingente con los 400 españoles aterrice el sábado a primera hora de la mañana. En ese vuelo fue en todo momento un diplomático español de la unidad de crisis para asegurar el buen desarrollo de esta operación.

Esta fue la primera vez que España activó este Mecanismo Europeo de Protección Civil para una repatriación. La activación se produce “de acuerdo a unos protocolos de actuación en los que están implicados otros países de la UE, así como las autoridades locales de los lugares en los que se hallaban los españoles de turismo que no tenían capacidad para regresar a España debido al cierre de las comunicaciones y la imposibilidad de encontrar alternativas para su salida”<sup>28</sup>. España volvió el 31 de marzo a recurrir al Mecanismo Europeo de Protección Civil “para facilitar un vuelo de Argel a Madrid en el que viajaron 124 turistas, de los que 80 eran españoles. El resto del pasaje estuvo compuesto por los 16 viajeros europeos (cuatro italianos, tres suecos, dos británicos, dos rumanos, dos portugueses, un noruego, un danés y un francés) y 28 extranjeros no comunitarios con residencia en España”<sup>29</sup>.

Mientras la situación se normaliza, los aeropuertos europeos se utilizan como punto de conexión para que los ciudadanos europeos repatriados que no son nacionales del Estado que ha fletado el avión continúen el vuelo hacia sus países de origen. Para hacerlo cuentan con la asistencia de las representaciones diplomáticas que los Estados miembros tienen en los otros. Precisamente, para facilitar la repatriación las Ordenes INT/270/2020 y INT/283/2020 permiten la entrada en territorio español de los “residentes en otros Estados miembros o Estados asociados Schengen que se dirijan a su lugar de residencia”<sup>30</sup>.

d) *El levantamiento de la prohibición de vuelo para facilitar el regreso desde Italia de los ciudadanos españoles.*

En estas circunstancias, a la vista de “la evolución de la epidemia” y para “facilitar el regreso desde Italia a España de los ciudadanos españoles y de aquellos que se encuentren registrados como residentes en España”, el Consejo de Ministros, en su

---

<sup>28</sup> Nota de prensa de 24 de marzo.

<sup>29</sup> Nota de prensa de 1 de abril.

<sup>30</sup> Ver nota (8).

reunión de 24 de marzo de 2020, modificó su Acuerdo de 10 de marzo de 2020, de prohibición de los vuelos directos entre la República Italiana y los Aeropuertos Españoles.

En concreto, se levanta la prohibición de vuelos de aeronaves que transporten exclusivamente ciudadanos españoles o registrados como residentes en España. que podrán entrar solamente en determinados aeropuertos (Madrid, Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria, Málaga y Palma de Mallorca) que han sido señalados por España como “puntos de entrada con capacidad de atención a emergencias de salud pública de importancia internacional”<sup>31</sup>,

El apartado 2 de la Orden PCM/280/2020, de 24 de marzo, por la que se publica el señalado Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020, es el siguiente:

“Excepciones:

1. Esta prohibición no será de aplicación a las aeronaves de Estado, ni a la realización de escalas con fines no comerciales, vuelos exclusivos de carga, vuelos posicionales, humanitarios, médicos o de emergencia.

2. El Ministerio de Sanidad podrá levantar las prohibiciones de vuelos de aeronaves que transporten exclusivamente ciudadanos españoles o registrados como residentes en España, que deberán ser autorizados por dicho Ministerio. Estos vuelos solo podrán utilizar los aeropuertos contemplados en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de marzo de 2014, por el que se establecen los puertos y aeropuertos españoles designados como “puntos de entrada con capacidad de atención a emergencias de salud pública de importancia internacional.”

Del mismo modo los artículos 1 y 2 de la Orden TMA/278/2020, de 24 de marzo, por la que se establecen ciertas condiciones a los servicios de movilidad, en orden a la protección de personas, bienes y lugares

“Artículo 1. Prohibición de vuelos procedentes de Italia.

Se prohíbe la realización de cualquier tipo de vuelos desde cualquier aeropuerto situado en la República de Italia a cualquier aeropuerto situado en el Reino de España a partir de las 00:00 horas del día 25 de marzo de 2020.

Artículo 2. Excepciones.

1. La prohibición establecida por el artículo 1 no será de aplicación a las aeronaves de Estado, a vuelos procedentes de Italia que realicen escala en territorio español con fines no comerciales (escalas técnicas sin subida ni bajada de pasajeros), vuelos exclusivos de carga, vuelos posicionales, humanitarios,

---

<sup>31</sup> Tal como fueron contemplados en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de marzo de 2014, en atención a lo establecido en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI-2005)

médicos o de emergencia.

2. El Ministerio de Sanidad podrá levantar las prohibiciones de vuelos de aeronaves que transporten exclusivamente ciudadanos españoles o registrados como residentes en España, que deberán ser autorizados por dicho Ministerio. Estos vuelos solo podrán utilizar los aeropuertos contemplados en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de marzo de 2014, por el que se establecen los puertos y aeropuertos españoles designados como «puntos de entrada con capacidad de atención a emergencias de salud pública de importancia internacional», según lo establecido en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI-2005).

La principal diferencia con la Orden PCM/280/2020 consiste en la adición del párrafo que señala que “el Ministerio de Sanidad adoptará las medidas necesarias de control sanitario para evitar que puedan suponer un riesgo para la población de nuestro país”.

### **3. MEDIDAS DE APOYO ECONÓMICO**

#### **A) Medidas de flexibilización**

El 12 de marzo el Gobierno se reunió de forma extraordinaria, a propuesta del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), acordó la puesta en marcha de un Plan de medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 en el sector del transporte.

En el ámbito del transporte aéreo se aprobaron las dos medidas siguientes:

1) Promover a nivel europeo la modificación inmediata del Reglamento (CEE) núm.95/93, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios (*slots*), con objeto de que se exceptúe del cumplimiento de la regla de utilización mínima del 80% a las series de franjas horarias aeroportuarias asignadas que no lleguen a ser utilizadas en ese porcentaje mínimo por razón de las cancelaciones que se están produciendo en el sector aéreo como consecuencia del COVID-19.

2) Además, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), dada la situación extraordinaria que afecta de forma particular a la aviación con la reducción de vuelos y a petición de las compañías aéreas, va a aplicar las medidas de flexibilidad establecidas en la normativa comunitaria, en el ámbito del entrenamiento de las tripulaciones del uso de simuladores de vuelo por parte de los pilotos. Con ello se solventarán las dificultades en materia de entrenamiento y verificación de tripulaciones derivadas del escenario actual. Estas medidas,

permitirán a los operadores aplicar de manera temporal medidas alternativas siempre que se garanticen los niveles de seguridad<sup>32</sup>.

## **B) Medidas de apoyo financiero a las empresas de transporte aéreo de pasajeros con motivo del impacto económico del COVID-19**

Desde que el 30 de enero de 2020 la OMS declaró el COVID-19 como emergencia de salud pública de importancia internacional, el Gobierno de España ha adoptado cuatro Reales Decretos-Ley aprobando medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito económico: El RDL 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud (BOE núm. 64, de 11 de marzo), el RDL 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-2019 (BOE núm. 65, de 13 de marzo), el RDL 8/2020, de 18 de marzo, de medidas urgentes y extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOE núm. 73, de 18 de marzo), y el RDL 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (BOE núm. 91, de 1 de abril)

El segundo de estos Reales Decretos-Ley<sup>33</sup>. incide directamente sobre las empresas de transporte aéreo. Así lo hace en el Capítulo 3 (arts. 12 y 13) que contiene las medidas de apoyo al sector turístico.

### *a) Presentación*

---

<sup>32</sup> <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/jue-12032020-2015>.

<sup>33</sup> Este RDL 7/2020 consta de 5 capítulos: Capítulo 1. Refuerzo en el ámbito sanitario (arts. 1 a 7), otorga recursos presupuestarios con cargo al Fondo de Contingencia. Importancia para situación financiera de las Comunidades Autónomas, que son quienes tienen competencia en sanidad, y modifica art. 94.3 de la Ley de garantía y uso racional medicamentos y productos sanitarios, para permitir que el Gobierno pueda regular la fijación de precios medicamentos y productos sanitarios. Capítulo 2: Medidas de apoyo a las familias (arts. 8 a 11), introduciendo medidas para asegurar el derecho básico de alimentación menores en situaciones de vulnerabilidad afectados por cierre centros escolares, y medidas asimismo relacionadas con la modificación del calendario escolar. Capítulo 3: Medidas de apoyo al turismo (arts. 12 y 13), que incluye una línea financiera para empresas y autónomos especialmente afectados por CONVID-19, para lo cual refuerza y extiende línea financiera prevista en RDL 12/2019 (Thomas Cook), que será de aplicación automática para que en 10 días tengan acceso a través ICO. Capítulo 4: Apoyo financiero transitorio a PYMES y autónomos (arts. 14 y 15), recogiendo medidas de flexibilización en materia de aplazamientos pago impuestos y previendo préstamos a largo plazo (en marco de un programa iniciado por DG Industria y PYME para dar mayor peso a la industria en la economía española). Capítulo 5: Medidas para la gestión eficiente de las AP (arts. 16 y 17), que declara aplicable el art. 120 Ley Contratos del Estado, que establece tramitación de emergencia y, dada la situación de prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, adopta mecanismos excepcionales para permitir transferencias de recursos entre órganos de la Administración.

Es claro que el sector turístico es uno de los principales sectores económicos afectados por la crisis actual. La Exposición de Motivos del RDL recoge los siguientes datos de la Organización Mundial del Turismo:

“El pasado día 6 de marzo, la Organización Mundial del Turismo (OMT) revisó sus perspectivas de llegadas de turistas internacionales para 2020, situándolas en un -1% a -3%, lo que supone una pérdida estimada de entre 30.000 y 50.000 millones de dólares (EE.UU.) en ingresos procedentes del turismo internacional. Antes del brote del COVID-19, la OMT había previsto un crecimiento positivo de entre el 3% y el 4% para este año”.

De hecho, las restricciones a la libre circulación de personas que se están tomando por parte de los Gobiernos están teniendo un impacto económico importante en sector turístico, que representa el 12,3% del Producto Interior Bruto.

Los operadores económicos de este sector (en el que se incluye además del sector turístico en sentido estricto, el comercio minorista y las compañías aéreas) “necesitan, con carácter urgente, medidas de apoyo financiero para poder compensar, en lo posible, los descensos de sus ingresos ordinarios, y dotarse de liquidez para hacer frente a sus obligaciones”.

En consecuencia, el RDL articula una línea de financiación a determinadas empresas y autónomos que se consideran especialmente afectados por el COVID-19. La necesidad es grande y los operadores económicos afectados tienen urgencia.

Por este motivo, el RDL refuerza y extiende una línea de financiación ya existente, la que fue creada por el artículo 4 del Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook, y sus instrumentos de desarrollo.

Este artículo estableció una línea de financiación de 200 millones de euros, gestionada por el Instituto de Crédito Oficial y con una garantía parcial del 50% del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, para las empresas y trabajadores autónomos del sector turístico y de actividades conexas con el mismo, entre las que se incluyen las empresas que se dedican al transporte aéreo de pasajeros.

Pues bien, el RDL 7/2020 amplía y refuerza esta línea de financiación en 200 millones de euros (adicionales a los inicialmente previstos). Como los términos y condiciones de esta línea de financiación ampliada son idénticos a los ya establecidos por el artículo 4 del Real Decreto-ley 12/2019, su aplicación será automática a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, sin necesidad de desarrollo normativo o convencional, o acto jurídico de aplicación, alguno, que demorarían en exceso la necesaria aplicación de la medida.

Se ha dado instrucciones al ICO para que con carácter inmediato realice las gestiones oportunas con las entidades financieras para que la línea de financiación ampliada esté operativa en el plazo máximo de diez días desde la entrada en vigor del RDL, esto es, desde el día 23 de marzo de 2020<sup>34</sup>.

Adicionalmente, el capítulo 4 contempla medidas de flexibilización en materia de aplazamientos de pago de impuestos y otras medidas de apoyo financiero transitorio a PYMES y autónomos.

#### b) *Disposiciones normativas*

Se reproducen a continuación el Artículo 12 y la Disposición Adicional Primera del RDL 7/2020.

*Artículo 12: Ampliación de la línea de financiación Thomas Cook para atender al conjunto de empresas establecidas en España incluidas en determinados sectores económicos.*

1. La línea de financiación prevista en el artículo 4 del Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook se amplía a todas las empresas y trabajadores autónomos con domicilio social en España que estén incluidos en los sectores económicos definidos en la Disposición Adicional primera de este Real Decreto-ley y contará con 200 millones de euros adicionales a los previstos inicialmente en el citado artículo 4 del Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre.

La partida presupuestaria del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de garantía del 50% de los créditos dispuestos de la línea ICO, se amplía de los 100 millones de euros iniciales hasta los 200 millones de euros para dar cobertura a la línea de financiación ampliada de hasta 400 millones de euros, ajustándose los importes presupuestarios correspondientes en cada año a estos nuevos límites.

Para ampliar la partida presupuestaria de garantía del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo se autorizan nuevos límites de compromisos de gasto que modifican los aprobados por Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 20 de diciembre de 2019 por los importes que se indican:

---

<sup>34</sup> Ver Ficha ICO Sector Turístico y actividades conexas Covid 19/Thomas Cook. En <https://www.ico.es/web/ico/ico-sector-turistico-y-actividades-conexas->



| Año   | Compromiso máximo a adquirir - Euros |                |
|-------|--------------------------------------|----------------|
|       | 20.04.432A.441                       | 20.04.432A.359 |
| 2019  | 0,00                                 | 20.000,00      |
| 2020  | 0,00                                 | 20.000,00      |
| 2021  | 0,00                                 | 40.000,00      |
| 2022  | 5.000.000,00                         | 1.040.000,00   |
| 2023  | 10.000.000,00                        | 100.000,00     |
| 2024  | 30.000.000,00                        | 30.000,00      |
| 2025  | 50.000.000,00                        | 40.000,00      |
| 2026  | 50.000.000,00                        | 20.000,00      |
| 2027  | 35.000.000,00                        | 20.000,00      |
| Total | 200.000.000,00                       | 1.380.000,00   |

2. Se aplicarán a esta línea de financiación y a la correspondiente garantía ampliada, de modo automático y a la entrada en vigor de este real decreto -ley, los mismos términos y condiciones que los aprobados para la línea de financiación prevista en el artículo 4 del Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, tanto los previstos en el referido artículo 4, como los previstos en el conjunto de instrumentos que lo desarrollan y han servido para la puesta en marcha de la referida línea de financiación, sin que sea necesario desarrollo normativo, convencional, o acto jurídico de aplicación alguno.

En concreto, se aplicarán los términos y condiciones establecidos en los Acuerdos de Consejo de Ministros aprobados para la implementación de la citada línea de financiación y garantía, de fechas 20 de diciembre de 2019, si bien modificado según los nuevos límites de compromisos de gasto, y 27 de diciembre de 2019, así como el Acuerdo de Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 31 de octubre de 2019 y el Convenio formalizado entre el ICO y la Secretaria de Estado de Turismo el 27 de diciembre de 2019.

3. Se instruye al ICO para que con carácter inmediato a la entrada en vigor de este real decreto-ley realice las gestiones necesarias con las entidades financieras para que la línea de financiación ampliada pueda estar a disposición de las empresas en el plazo máximo de diez días a contar desde la referida entrada en vigor”,

*Disposición adicional primera. Ámbito de aplicación de la línea de financiación ampliada Thomas Cook para atender al conjunto de empresas establecidas en España incluidas en determinados sectores económicos.*

Podrán ser destinatarios de la línea de financiación prevista en el artículo 4 del Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook, ampliada conforme a lo establecido en el artículo 13, las empresas y autónomos con domicilio social en España que formalicen operaciones en la Línea “ICO

Empresas y Emprendedores”, cuya actividad se encuadre en uno de los siguientes CNAE del sector turístico:

| Cód. CNAE2009 | Título CNAE2009  |
|---------------|--|
| 493           | Otro transporte terrestre de pasajeros.                                      |
| 4931          | Transporte terrestre urbano y suburbano de pasajeros.                        |
| 4932          | Transporte por taxi  |
| 4939          | Tipos de transporte terrestre de pasajeros <del>n.c.o.p.</del>               |
| 511           | Transporte aéreo de pasajeros.   |
| 5110          | Transporte aéreo de pasajeros.   |
| 5221          | Actividades anexas al transporte terrestre.                                  |
| 5222          | Actividades anexas al transporte marítimo y por vías navegables interiores   |
| 5223          | Actividades anexas al transporte aéreo                                       |
| 551           | Hoteles y alojamientos similares.  |
| 5510          | Hoteles y alojamientos similares.  |
| 552           | Alojamientos turísticos y otros alojamientos de corta estancia.              |
| 5520          | Alojamientos turísticos y otros alojamientos de corta estancia.              |
| 559           | Otros alojamientos.  |
| 5590          | Otros alojamientos.  |
| 56            | Servicios de comidas y bebidas.  |
| 561           | Restaurantes y puestos de comidas.   |
| 5610          | Restaurantes y puestos de comidas.   |
| 5621          | Provisión de comidas preparadas para eventos.                                |
| 5629          | Otros servicios de comidas.  |
| 7711          | Alquiler de automóviles y vehículos de motor ligeros.                        |
| 7721          | Alquiler de artículos de ocio y deportes.                                    |
| 7911          | Actividades de las agencias de viajes.                                       |
| 7912          | Actividades de los operadores turísticos.                                    |
| 799           | Otros servicios de reservas y actividades relacionadas con los mismos.       |
| 7990          | Otros servicios de reservas y actividades relacionadas con los mismos.       |
| 855           | Otra educación.  |
| 91            | Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales. |
| 9004          | Gestión de salas de espectáculos.  |
| 9102          | Actividades de museos.   |
| 9103          | Gestión de lugares y edificios históricos.                                   |
| 9321          | Actividades de los parques de atracciones y los parques temáticos.           |
| 9329          | Actividades recreativas y entretenimiento.                                   |

## II. LA PARALIZACIÓN DEL MERCADO

Se preguntaba el periódico *ABC* el 31 de marzo: “¿Cuántos vuelos surcan los cielos estos días?” Y antes de responder comparaba “las cifras de vuelo del día 25 de julio de 2019, en el que los sistemas de seguimiento de Flightradar24 rastrearon 230.000, una cifra récord, y este domingo pasado, en el que, según la misma

fuelle, hubo 64.522 en todo el mundo”. A continuación, respondía: Estos días surcan los cielos “un 80 por ciento menos de aviones que el pasado mes de julio y casi la mitad que un domingo normal, cuando suelen despegar entre 150.000 y 160.000 vuelos en el mundo”. En España, el domingo 29 de marzo, el tráfico aéreo descendió un 92.6% comparado con el del año pasado.

A su paso por el mundo, la crisis provocada por la epidemia del COVID-19 parece haber arrasado con el mercado de la aviación. Nada ni nadie en el sector permanece en su sitio.

Las compañías aéreas al igual que los pasajeros se han retirado del mercado. En lugar preferente de la página de bienvenida de su web (iata.org), IATA aporta los datos siguientes: ha habido una bajada en el número de reservas del 50% en los meses de marzo y abril y del 40% en mayo, lo que supone la cancelación hasta el 30 de junio de más de 2 millones de vuelos y unas pérdidas de ingresos de 252 billones de dólares (un 44%). Los aeropuertos han cambiado su función: de ser infraestructuras para facilitar el tráfico aéreo han pasado a convertirse en lugares de estacionamiento para aviones. El impacto de la crisis sobre los fabricantes de aviones está siendo igualmente profundo y paralizante, como también lo es para la industria de la gestión del tráfico aéreo (ATM).

Subsistir, mantener la viabilidad durante unos meses hasta que la tormenta escampe y se recupere la confianza y el mercado vuelva a fluir (con previsión de que así ocurra en el otoño). Tal es la consigna de todos los actores del mercado; una consigna común, que se acompaña de una solicitud - también común - de ayuda a los Estados.

Y esta ayuda se solicita con fundamento no sólo en la importancia del sector aeronáutico en sus economías, sino también en dos razones coyunturales a tomar en consideración. Primera: para proteger a sus ciudadanos y contener la pandemia COVID-19, los Gobiernos han adoptado medidas drásticas (como prohibiciones de viaje) que han afectado sobremanera al transporte aéreo. Segunda: en estas horas críticas la aviación está prestando a los Gobiernos una gran ayuda, facilitando “el transporte urgente de medicamentos, vacunas y personal médico y la repatriación segura de los ciudadanos a través de sus numerosas capacidades de transporte de emergencia y acceso remoto”<sup>35</sup>.

## **1. IMPACTO SOBRE LAS COMPAÑÍAS AÉREAS**

### **A) La situación crítica de las aerolíneas en España**

---

<sup>35</sup> *El cronista*, Miami, 31 de marzo de 2020. “Coronavirus: el transporte aéreo pide urgentes medidas para subsistir”, por Agustín Barletti.

Como se ha expuesto, durante estas semanas han sido constantes las cancelaciones de vuelos y las restricciones de entrada de vuelos procedentes de o con destino a España adoptadas por muchos países para contener la propagación de la epidemia. También la Administración española, como se ha estudiado, ha adoptado restricciones a la circulación de las personas y restricciones de vuelos internos e internacionales.

Desde fecha muy temprana, las compañías aéreas venían advirtiendo de las graves consecuencias que la situación provocada por el COVID-19 tendría en el sector aéreo.

De hecho, en un comunicado dirigido al Gobierno el día 16 de marzo, la Asociación de Líneas Aéreas (ALA) - que aglutina cerca de 80 aerolíneas que operan en España, incluyendo 9 de las 10 de más tráfico - recalzó “la situación de supervivencia en que se encuentra el sector aéreo provocada por la restricción de vuelos a nivel nacional e internacional”.

En concreto, el comunicado señalaba: “Con anterioridad a que se prohibiesen los vuelos de Italia hacia España ya se había registrado una caída de la demanda, que se ha incrementado drásticamente con las decisiones adoptadas por distintos gobiernos, entre ellos el de EEUU, de cerrar la entrada a sus países a ciudadanos españoles, a lo que se suma la reducción al 50% los vuelos domésticos con el decreto de estado de alarma”.

Esta situación llevó a ALA a solicitar del Gobierno la adopción cuanto antes de una serie de medidas de apoyo “que permitan amortiguar las repercusiones del coronavirus en este sector. En cualquier caso, las medidas que se adopten no deberán distorsionar la competencia y deberán estar disponibles para todas las compañías”. En concreto, ALA pedía:

“- Facilitar el aplazamiento de cuotas de la Seguridad Social y del IVA, sin coste de aplazamiento, así como la reducción de los plazos de reembolso de las liquidaciones a devolver del IVA durante, al menos, el periodo temporal en que se mantenga la actual situación de excepcionalidad.

- Revisión de la normativa de cálculo de los pagos fraccionados del Impuesto de Sociedades para reducir su cuantía alineándolos a la liquidación real y mitigar así el impacto en la caja de las compañías.

- Creación de líneas de crédito del ICO de rápido acceso y cuantía suficiente, tendentes a resolver los problemas de circulante adecuándolos en plazos a la temporalidad resultante de la actual situación de recesión.

- Agilización de los reembolsos de la subvención de residentes.

- Facilitar durante el periodo de excepcionalidad derivado del COVID-19, la implantación de medidas que ayuden a flexibilizar la distribución del trabajo a lo largo del año incluyendo jornada irregular y distribución de disfrute de vacaciones

como alternativa preferente, pero no excluyente, a la de la rápida aprobación de expedientes temporales de regulación de empleo, ERTE, derivados de la caída de actividad y de duración temporal ligada al periodo en que se mantenga la excepcional situación existente.

- Facilitar la optimización de los programas de vuelo (mediante cancelaciones o reducción de capacidad) en toda la red, no solo en los países afectados por el COVID-19, para que se puedan reajustar con más facilidad a la demanda.

- Flexibilidad en cuanto al pago atrasado sin penalización de las tasas aeroportuarias y de navegación aérea, con bonificación de ellas al menos en las referidas a las tarifas de estacionamiento de larga estancia para los aviones parados obligatoriamente por las cancelaciones debidas al COVID-19.

- Implementación de las medidas adoptadas por la Unión Europea en España<sup>36</sup>.

Cuatro días después, el 20 de marzo, ALA pidió de nuevo al Gobierno que adoptara “medidas excepcionales en un momento especialmente crítico para el sector, que atraviesa dificultades de liquidez y cuya viabilidad futura está en riesgo”.

En este segundo comunicado ALA pone de manifiesto que la caída sin precedentes de la demanda (y que ha venido provocada en buena medida por las restricciones a volar impuestas desde la Administración) no sólo tiene el efecto evidente de falta de ingresos, sino también unos gastos adicionales derivados de la inactividad, pues “dejar de volar conlleva unos cuantiosos costes en concepto de tasas de estacionamiento”.

La nota de prensa, además, cuantifica ambos extremos. Por una parte, respecto de la caída de actividad, afirma: “Ayer se produjo sin ir más lejos una caída del 63% de las operaciones aéreas - 8 puntos porcentuales más que el día anterior -, según datos facilitados en el día de hoy (20 de marzo) por la secretaria general de Transportes, María José Rallo. Se prevé que la temporada de verano arranque con al menos 7.500 cancelaciones, según la previsión realizada con los datos acumulados entre el 1 y el 15 de marzo”. Por otra parte, ALA cuantifica “en más de 7 millones de euros al mes los gastos derivados por verse obligadas a dejar en tierra sus aviones en España”.

En esta ocasión ALA realiza una doble petición al Gobierno:

- 1) “Que utilice los cuantiosos dividendos que ha recibido por su 51% de propiedad del operador aeroportuario compensando, en su caso, a AENA por la supresión de estos costes extraordinarios derivados de la paralización de las flotas

---

36

[https://www.alaspain.com/wp-content/uploads/2020/03/NdP\\_ALA%20pide%20al%20Gobierno%20medidas%20contundentes%20para%20salvar%20el%20futuro%20del%20sector%20tur%C3%ADstico.pdf](https://www.alaspain.com/wp-content/uploads/2020/03/NdP_ALA%20pide%20al%20Gobierno%20medidas%20contundentes%20para%20salvar%20el%20futuro%20del%20sector%20tur%C3%ADstico.pdf)

de las compañías aéreas”; y

2) “Que dé facilidades a las compañías aéreas para hacer frente a los reembolsos por las miles de cancelaciones que se están produciendo, pues, en palabras de Javier Gándara, presidente de ALA, <si las compañías aéreas se ven obligadas a reembolsar los miles de billetes de esos miles de vuelos cancelados como consecuencia de las restricciones establecidas por el COVID-19 podría desencadenarse la quiebra de muchas de ellas>”<sup>37</sup>.

El Consejo de Ministros del día 24 de marzo no adoptó ninguna de las medidas solicitadas<sup>38</sup>. De hecho, la única medida concreta relacionada con la navegación aérea aprobada por el Consejo de Ministros fue la de modificar el régimen de prohibición de vuelos a Italia para facilitar la repatriación a España de ciudadanos españoles. En cualquier caso, como recordó José Luis Ábalos, ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, “las aerolíneas “como cualquier otro grupo de empresas se pueden acoger a las ayudas económicas puestas en marcha”. Por otra parte, el ministro mostró su disposición a articular “aportaciones desde la propia Aena en materia de estacionamientos, por ejemplo” y expuso “la intención del Gobierno de convencer a otros países para hacer una propuesta conjunta a la Unión Europea. El objetivo sería poner en marcha una ayuda conjunta al sector de las líneas aéreas comunitarias<sup>39</sup>”.

Por los motivos expuestos, en una situación que consideran crítica, las aerolíneas han iniciado una avalancha de expedientes de regulación de empleo temporales (ERTE). La compañía Vueling, del grupo IAG, ha presentado un ajuste para toda su plantilla, más de 3.800 trabajadores, hasta el 30 de junio, si bien ha pedido que pueda ser modificado en función de los acontecimientos. El personal de vuelo -pilotos y cabina- verá reducida su jornada entre un 90% y un 100%, según los sindicatos, mientras que para el resto del personal de oficina la reducción de la jornada será del 70%. En estos momentos Vueling tiene la mayoría de su flota en tierra y opera con menos de una cuarta parte de su capacidad<sup>40</sup>. Por su parte, Iberia, también del grupo IAG, el 19 de marzo comunicó a los representantes de los trabajadores la aplicación de un ERE temporal para 13.900 empleados de los casi 17.000 que tiene la aerolínea española<sup>41</sup>. Finalmente, Air Nostrum ha comenzado a aplicar un ajuste temporal para toda su plantilla, 1.439 empleados, a la

---

<sup>37</sup> <https://alaspain.com/comunicados/>

<sup>38</sup> Aunque sí contribuyó con posterioridad a que fueran estudiadas por los responsables.

<sup>39</sup> *Invertia / El Español*, 23 de marzo de 2020

<sup>40</sup> *La Vanguardia*, 23 de marzo de 2020

<sup>41</sup> *Cinco Días*, 19 de marzo de 2020

espera de que la autoridad laboral autorice a lo largo de esta semana la propuesta presentada el pasado viernes por la empresa<sup>42</sup>.

## B) Un colapso global

El impacto trasciende España y ha sido global<sup>43</sup>. En Europa, IAG, el holding que engloba a Iberia, British Airways, Vueling, Aer Lingus y la marca Level, decidió reducir un 75% su oferta de plazas de avión en abril y mayo y posponer el relevo en la presidencia de Iberia y Vueling<sup>44</sup>. También Ryanair decidió reducir su capacidad un 80% en abril y mayo<sup>45</sup>. Similares medidas fueron anunciadas<sup>45</sup> en la semana del 23 de marzo por parte de Lufthansa, Austrian Airlines y Brussels Airlines. Así, la aerolínea de vuelos turísticos de largo recorrido Lufthansa Cityline reducirá tres aviones Airbus A340-300. En la filial de bajo coste Eurowings también se reduce el número de aviones, “diez Airbus A320 de corto recorrido y un número no especificado de aviones para vuelos de largo radio. Los programas de reestructuración que ya inició en Austrian Airlines y Brussels Airlines se van a intensificar de nuevo por la crisis del coronavirus. Estas dos aerolíneas reducirán su flota de aviones y Swiss International Airlines también va a ajustar el tamaño de su escuadra por los retrasos en las entregas de aviones para vuelos de radio corto o medio”<sup>46</sup>.

No puede olvidarse que estas medidas se acompañan de severos ajustes de plantilla, un aspecto ya comentado respecto de las aerolíneas españolas, y que en el plano europeo han anunciado Volotea, Norwegian y Ryanair<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> Según Comisiones Obreras, Air Nostrum ya ha notificado a cada uno de los trabajadores su afección en este expediente, previsto para un periodo de tres meses, hasta el 30 de junio, y con un mecanismo de flexibilidad que permita ajustar la suspensión a las circunstancias y la actividad de la compañía. Las plantillas de los colectivos de vuelo, pilotos y tripulantes de cabina de pasajeros estarán afectadas por el ERTE entre el 90 y el 100 %, mientras que en el área técnica, los técnicos de mantenimiento de aeronaves se verán afectados en función de las bases, en un umbral de entre un 50 y un 100 %. Para el resto de personal de oficinas y servicios centrales la afectación por el ERTE será de media superior al 50 %, y el presidente y los miembros que componen la dirección de la empresa quedan sujetos al ERTE en un 75 %, Ver, *La Vanguardia*, 23 de marzo.

<sup>43</sup> Abarca todos los sectores. *Brasil y el COVID-19: Tasa en mínimo histórico, deflación, fuga de capitales y Real devaluado. Brasil economía.com*, 28 de abril de 2020, <https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=rm&ogbl#inbox/FMfcgxwHNCrgngFvwlxkzgfIXszkFFTm>. Aunque, como se ha adelantado, afecta a todos los sectores, lo hace con un efecto desigual. En el Informe de la consultora Dcode Economic & Financial Consulting titulado *Potential Winning & Losing Sectors in Egypt in the Short Term* (abril 2020) el turismo y el transporte aéreo son los sectores más castigados. Por el contrario, los sectores relacionados con las nuevas tecnologías de la información están siendo altamente favorecidos.

<sup>44</sup> *Europapress.es*, 23 de marzo..

<sup>45</sup> *eleconomista.es*, 18 de marzo.

<sup>46</sup> *Flynews.es*, 23 de marzo.

<sup>47</sup> *Business Insider*, 20 de marzo.

En América Latina la aerolínea brasileña Gol fue de las primeras en reaccionar: el 18 de marzo informó que decidió suspender todos sus vuelos internacionales<sup>48</sup>. La aerolínea chilena Sky anunció el día 23 que cancelaba todos sus vuelos en Chile desde el 25 de marzo y hasta el 30 de abril<sup>49</sup>. LATAM, aerolínea de Brasil y Chile, con filiales en varios países más de Hispanoamérica, decidió asimismo reducir entre el 1 de abril y el 30 de mayo de 2020 sus operaciones internacionales en torno al 30 por ciento<sup>50</sup>. Estas decisiones han sido adoptadas más pronto o más tarde por todas las compañías de la región. De las más tardías fue la industria aérea mexicana -que aporta el 3 por ciento del PIB - y que perderá por lo menos 30 mil millones de pesos<sup>51</sup>. El director general de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (ALTA) informó el 17 de abril que el tráfico aéreo en América Latina se redujo un 91 % en abril con respecto al mismo mes del año pasado y que las aerolíneas están buscando ayuda de los gobiernos en forma de préstamos, no subvenciones. que las pérdidas económicas para esas empresas podrían alcanzar los 18.000 millones de dólares<sup>52</sup>.

En Asia y Oriente medio se produjeron idénticas situaciones. Especialmente importante fue el anuncio de Emirates airline de “dejar de volar hasta nuevo aviso”. Así lo destacó en una crónica que vale la pena reproducir *in extenso* J. Ortega Figuieral para *La Vanguardia* (22 de marzo):

“Si hay anuncios que marcan puntos de inflexión en un sector, esta noticia ha sido todo un cataclismo dentro de la aviación comercial, aunque al cabo de dos intensas horas de llamadas al más alto nivel, la compañía ha pisado el freno. El progresivo recorte de vuelos del megatransportista con base en Dubai parecía una senda prudente: reducción estratégica de servicios para, una vez superada la crisis, recuperar aviones, destinos y frecuencias cancelados. No fue así. Este mediodía, en un comunicado sin precedentes en los 35 años de historia de la aerolínea, Ahmed bin Saeed Al Maktoum, el Consejero Delegado del grupo Emirates reconoció que la delicada situación frente actual frente al Covid19, con

---

<sup>48</sup> Hosteltur.com, 18 de marzo.

<sup>49</sup> *infobae.com*, 23 de marzo.

<sup>50</sup> Hosteltur.com, 19 de marzo

<sup>51</sup> El escenario de la segunda semana de abril para Aeroméxico, Aeroméxico Connect, Interjet, Volaris y Viva Aerobus contempla la posibilidad de la suspensión de todas sus operaciones, por lo que algunas de estas aerolíneas deberán poner en tierra todas sus aeronaves. De acuerdo con la Agencia Federal de Aviación Civil (AFAC), el alto total en el tránsito aéreo implicaría bajar del aire 310 aeronaves de las principales aerolíneas, de las cuales, Grupo Aeroméxico tiene 125, Volaris 79, Interjet 69, Viva Aerobus 37. *El financiero*, 8 de abril de 2020. Con efectos muy perniciosos para las compañías. Ver también *INFOBAE* de 28 de marzo de 2020, con reportaje sobre los efectos sobre las aerolíneas mexicanas.

<sup>52</sup> <https://actualidad.rt.com/actualidad/350205-traffic-aereo-america-latina-cae-91-por-ciento>



una caída en picado de reservas, una cascada de cancelaciones y enormes limitaciones operativas en muchos países, obligaban a dejar en tierra toda su flota, formada por más de 250 aviones de largo radio: los famosos Airbus A380 y los bimotores Boeing 777. “Somos una aerolínea de red con carácter global y nos encontramos en una situación en la que no podemos operar de manera viable los servicios de pasajeros hasta que los países reabran sus fronteras y la confianza en los viajes regrese”, indicó el Consejero Delegado en un comunicado en el que se anuncia que la única división de la transportista que queda activa será Emirates Sky Cargo, con una flota de una docena de aviones puramente cargueros sobre los que no pesa ninguna limitación más allá del control sanitario de sus pilotos en los destinos a los que vuelen, que en este caso son 45 de manera regular. Dos horas más tarde y tras haber recibido llamadas al más alto nivel, incluidas las de algunos jefes de estado, como ha podido saber La Vanguardia de fuentes internas de la aerolínea, el cierre se ha matizado y se mantendrán algunos servicios a mercados clave, aunque de manera muy reducida y en algunos casos, solo hasta finalizar algunas repatriaciones. Luego se analizará y, probablemente se cerrarán las rutas de Reino Unido, Suiza, Hong Kong, Tailandia, Malasia, Filipinas, Japón, Singapur, Corea del Sur, Australia, Sudáfrica, Estados Unidos y Canadá, una parte muy pequeña de su red global.

Aunque no tiene la flota más grande del mercado, Emirates es la cuarta compañía aérea del mundo en RPK o ingresos por pasajero-kilómetro, una de las métricas más importantes del sector. En este ranking, la compañía de Dubai solo está superada por las tres grandes aerolíneas estadounidenses: American, Delta y United, otros gigantes del cielo, con gran presencia internacional, aunque con una red no tan global. Tan solo en 2019, Emirates transportó a 58 millones de pasajeros con una media de 3.500 vuelos semanales a 159 destinos de todo el mundo, aeropuertos a los que este 2020, en que las perspectivas eran muy buenas, se había añadido un destino muy deseado: Ciudad de México, operado desde Dubai con una escala comercial en Barcelona. Los responsables de la compañía, que esperaban con interés el aumento de viajeros transportados a Dubai, tanto de usuarios del hub de conexión entre continentes como por los visitantes a la Expo 2020 que tiene previsto abrir en octubre de este año, han visto como el virus ha cambiado todas las previsiones de los próximos meses. Los máximos ejecutivos ya han anunciado que todos los vuelos de Emirates se irán cancelando a lo largo de la semana y posiblemente el 25 de marzo se operarán los últimos viajes con pasaje hasta nuevo aviso a excepción de los 13 que se mantienen: una sombra de su operación global. En un escenario como el actual,

nadie en Dubai se atreve a poner fecha al reinicio de operaciones.

Como medida de reducción de costos, Emirates ha anunciado que los salarios de la mayoría de los empleados se reducirán hasta en un 50% durante el próximo trimestre. Estos también habían sido invitados a tomarse algunos periodos de vacaciones sin remuneración en los últimos días. Por su parte, los altos ejecutivos de la aerolínea han asegurado que renunciarán a sus salarios durante ese período. Con estas medidas, el objetivo se centra en evitar despidos para poder volver a poner en marcha la compañía en cuanto sea factible”.

En consecuencia, según el proveedor de datos de transporte aéreo OAG, a nivel global, el número de vuelos durante la semana del 17 al 24 de marzo cayó más de 12% respecto al mismo periodo del año anterior<sup>53</sup>. Además, se han cancelado 4.400 vuelos que estaban programados para la segunda quincena de marzo. Por último, “a las cancelaciones, se une el hecho de que los aeropuertos están trabajando bajo mínimos, lo que provoca importantes retrasos (24.520 vuelos en Europa sufrieron alteraciones en su horario el pasado mes)<sup>54</sup>. De hecho, el 15 de marzo, tras la declaración del estado de emergencia, desde el gestor de la navegación aérea española, Enaire, se advertía de la situación “Durante las próximas semanas se esperan fuertes retrasos en nuestro espacio aéreo por las medidas de prevención y protección que hemos adoptado para minimizar el riesgo de contagio, reduciendo plantilla de controladores aéreos en cada turno, lo que obliga a reducir la capacidad del espacio aéreo disponible”<sup>55</sup>.

El volumen de pasajeros en los aeropuertos españoles cayó un 14% durante la primera semana de marzo, según datos publicados por Aena, que indican que estos días el tráfico del aeropuerto de Barajas (Madrid) se redujo un 15,6% y el de El Prat (Barcelona) un 19,8%. El 23 de marzo de 2020 el Gobierno decidió cerrar parcialmente algunas instalaciones de los aeropuertos de la red Aena, en concreto, “el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas traspasará de forma escalonada toda su operativa a la T4; el Aeropuerto de Josep Tarradellas Barcelona-El Prat concentrará sus vuelos en las zonas A y D de la T1”<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> *INFOBAE*, (Jamie Freed y Anshuman Daga), 24 de marzo de 2020.

<sup>54</sup> *ABC*, 4 de abril de 2020.

<sup>55</sup> [https://www.enaire.es/comunicacion/COVID-19/situacion\\_actual](https://www.enaire.es/comunicacion/COVID-19/situacion_actual)

<sup>56</sup> [https://www.enaire.es/comunicacion/COVID-19/situacion\\_trafico\\_aereo](https://www.enaire.es/comunicacion/COVID-19/situacion_trafico_aereo). Desde ahí - señaló el ministro José Luis Ábalos en una comparecencia en La Moncloa el día 31 de marzo -, “Barajas seguirá dando servicio a todos los vuelos exentos de las limitaciones derivadas de la declaración del estado de alarma por parte del Gobierno. En concreto, a los vuelos de repatriación de ciudadanos españoles en el extranjero, así como operaciones de cargueros con material sanitario

Ha habido, en efecto, una enorme caída en la demanda de billetes. Esta circunstancia se agrava por la enorme incertidumbre existente en el sector, pues “la crisis del coronavirus no solo no tiene fecha de fin, sino que, posiblemente, provocará un miedo generalizado a viajar que podría extenderse durante meses, y el verano es clave para la actividad de estas empresas”<sup>57</sup>.

La situación se agrava día tras día. El 30 de marzo de 2020 *Euronews* se hacía eco de la decisión de EasyJet de estacionar toda su flota de aviones por el desplome de la demanda provocada por el coronavirus, que ha generado “restricciones de viaje sin precedentes impuestas por muchos gobiernos”, y “el confinamiento nacional” en multitud de países.

El 1 de abril la prensa daba cuenta de que Virgin Atlantic, la irlandesa Ryanair y el grupo hispano-británico IAG (Iberia, British Airways, Aer Lingus, Level y Vueling) habían reducido su capacidad en un 75%. En España, Air Nostrum suspendió temporalmente todas sus operaciones. Norwegian ha previsto la cancelación del 85% de sus vuelos. El grupo francoholandés Air France KLM disminuirá sus operaciones entre un 70% y un 90% durante los dos próximos meses, dejando estacionados sus aviones de mayor capacidad. Por su parte, la alemana Lufthansa ha cancelado el 95% de sus vuelos dejando en tierra a unos 700 de sus 763 aviones. Scandinavian Airlines (SAS), que cuenta entre sus socios mayoritarios con los estados sueco y danés, suspenderá temporalmente al 90% de sus vuelos. También Finnair, controlada por el Estado finlandés, reducirá su capacidad operativa en un 90%. En los Estados Unidos, American Airlines, la primera aerolínea del país por número de pasajeros, ha reducido sus vuelos internacionales de largo radio en un 75% y Delta Airlines afronta el mayor recorte de capacidad de su historia con un 40% en los próximos meses. Por su parte, la junta directiva de Lufthansa que, según vimos, había tomado ya importantes reducciones en su flota, a la vista de que “pasarán meses hasta que se levanten completamente las restricciones de viajes en todo el mundo y hasta que la demanda mundial de vuelos llegue al nivel anterior a la crisis”, toma el 7 de abril una nueva decisión de reducir notablemente sus capacidades y a suprimir empleos administrativos”<sup>58</sup>.

---

y de productos de abastecimiento para la población, emergencias o trasplantes, entre otros” (*El mundo*, 31 de marzo de 2020).

<sup>57</sup> Por eso, compañías como EasyJet tratan de animar las compras ofreciendo billetes baratos para invierno, poniendo a la venta billetes de octubre a febrero por 40 euros, buscando remontar las ventas. *Business Insider* (Alba Asenjo) 18 de marzo.

<sup>58</sup> En concreto, la aerolínea Lufthansa va a retirar del servicio de vuelos seis Airbus A380, siete A340-600 y cinco Boeing 747-400, para vuelos de largo recorrido, y once Airbus A320 de corto recorrido. De este modo la aerolínea alemana reduce notablemente sus capacidades en los aeropuertos de Fráncfort y Múnich”. *EFE*, 7 de abril de 2020. Ese mismo día, el periódico *La Nación* daba cuenta de las dificultades de Lufthansa, señalando que esta compañía iba a vender 40 aviones y cerrar la filial Germanwings.

Estas cifras (de principios de abril, como se ha dicho) deben acompañarse de la referencia a miles de despidos temporales o definitivos, reducciones de jornada, ajustes de turnos, etcétera. A modo de ejemplo, *Infobae* informa el 3 de abril de 2020 que British Airways pondrá a 28.000 empleados, 60% del personal, en desempleo parcial acogándose al programa del gobierno británico de apoyo a las empresas, que correrá con el 80% de los salarios -a una media de 2.500 libras mensuales- para evitar despidos durante la crisis sanitaria.

La crisis de las aerolíneas resulta irreversible. CAPA Center for Aviation emitió un comunicado el lunes 19 de abril en el que sostuvo que “Muchas aerolíneas probablemente ya se encuentran en bancarrota técnica o han incumplido significativamente los acuerdos de deuda”. Y añadió: “las que no lo han hecho ya, como las compañías de Estados Unidos y China es gracias al apoyo de los Gobiernos. IATA, por su parte, eleva la cuantía de las pérdidas de ingresos hasta US\$113.000 millones este año.

No ayuda a la recuperación de la demanda el hecho de que los vuelos en China se hayan estancado en aproximadamente el 45% respecto a los niveles previos al coronavirus. Alrededor de 35.000 vuelos domésticos están operando cada día en la nación asiática, en comparación con 80.000 antes de la crisis de COVID-19, según sostuvo el economista jefe de IATA, Brian Pearce, el martes 14 de abril. La cifra se ha estancado en ese punto desde principios de marzo, cuando los servicios se reanudaron luego de que los casos de la enfermedad se desplomaran. Pearce dijo: “Si bien los viajes aéreos en China han aumentado después de un regreso al trabajo, un salto en la confianza empresarial y la reanudación de los viajes para visitar a amigos y familiares, no ha habido un resurgimiento en el mercado turístico vital. Eso es preocupante para las aerolíneas, ya que sugiere que no habrá un rápido repunte tras el virus”. Y refiriéndose a Australia y Estados Unidos añadió que “las tendencias parecen aún más sombrías”. Finalmente, mencionando una encuesta comisionada por la propia IATA a viajeros recientes, resaltó que “un 40% de los encuestados dijeron que podrían esperar seis meses o más para volar nuevamente después de la contención de la pandemia”<sup>59</sup>. A partir del 14 de abril IATA aumenta en 20% la estimación de pérdidas para las aerolíneas<sup>60</sup>; tan sólo 5 días después eleva a 25 ese porcentaje<sup>61</sup>.

### **C) Datos y preocupaciones en el transporte de carga**

---

<sup>59</sup> *Infobae*, 16 de marzo de 2020.

<sup>60</sup> *Milenio 2020*, 24 de abril de 2020.

<sup>61</sup> Reuters noticia aerolíneas usa financiación

A pesar de que, como se estudiará, el transporte de carga está jugando un papel relevante en la resolución de determinadas situaciones graves provocadas por la crisis, lo cierto es que ésta también ha extendido sus efectos sobre el transporte aéreo de carga. No ha habido, como en el caso del transporte de pasajeros, paralización, pero sí una ralentización rampante.

Es cierto que el espacio aéreo está concentrado en los servicios que ofrecen los aviones cargueros, pero también lo es que para un determinado tipo de carga. La preferencia la lidera, claro está, el suministro de materiales médicos, demandado por todos los países afectados por el COVID-19. Uno de los *hub* más importantes, Hong Kong, está colapsado. La buena noticia es que las aerolíneas están empezando a cambiar la configuración de los aviones de pasaje para adaptarlos a carga, y con ello, no tienen los aviones parados en los aeropuertos, obtienen un buen rendimiento económico<sup>62</sup>.

El día 3 de abril se organizó por el Barcelona-Catalunya Centre Logístic (BCL) el seminario *La carga aérea frente al reto del COVID-19*, del que da noticia el periódico *El Mercantil* (3 de abril). J. Enebral (GPA) ofreció los siguientes datos

- “A nivel mundial, la mitad de la carga aérea se transporta ahora en cargueros y la otra mitad en aviones de pasajeros. Ante la actual situación, más de 40 aerolíneas han optado por mover carga en unos 200 aviones de pasajeros, en vez de tenerlos estacionados en tierra. Con esta finalidad, algunas de ellas han modificado sus aeronaves”.

- “Barcelona contaba antes de la crisis con 47 destinos intercontinentales, mientras que Madrid disponía de 73. En la actual situación, estas conexiones se han visto reducidas el 93% y el 92%, respectivamente. El tercer aeropuerto para la carga aérea en España, Zaragoza, no se está viendo particularmente afectado por la situación, pues solo el 1% de sus mercancías viajan en bodegas de avión. Este porcentaje contrasta con Barcelona, con el 74% del total de carga; y Madrid, donde la cifra asciende al 78%”.

Y constató las siguientes preocupaciones\_

- “El precio por kilo transportado en las conexiones entre el país asiático y Europa ha aumentado el 16% interanual a fecha de 17 de marzo” y que “en otras rutas, como entre Shanghai y América del Norte, el incremento ha alcanzado el 30%; y entre Hong Kong y Estados Unidos, el 10%”.

---

<sup>62</sup> *BS blog. Revista de fondos de inversión. Últimas novedades sobre el impacto del Coronavirus (COVID-19) en la logística internacional, ico23 de marzo de 2020.*

- Otras problemáticas hacen referencia a la cuarentena obligatoria para la tripulación en algunos países; la falta de coordinación y transparencia en las operaciones de carga; y las dificultades a la hora de gestionar vuelos con donativos. Como posible respuesta a estos retos,

En consecuencia, abogó por “conceder derechos de tráfico temporales con agilidad para países que no disponían de slots en la UE; eliminar las limitaciones de tráfico nocturnas a la vez que se asegura personal para descargar; o eximir de restricciones de cuarentena al personal asintomático.

#### **D) Necesidad de ayudas estatales**

Así las cosas, el presidente del Lufthansa, Carsten Spohr, ha manifestado que el sector no sobrevivirá sin ayudas del estado<sup>63</sup>; una postura que, según se ha estudiado, ALA transmitió al Gobierno de España, el cual, a su vez, se comprometió a plantear esta cuestión a las instituciones de la Unión Europea. Esta postura, en fin, estaba presente también en el comunicado conjunto de 31 de marzo de ACI-LAC, ALTA, CANSO, y IATA al que se ha hecho referencia.

Precisamente el vicepresidente de IATA para Europa, el islandés Rafael Schwartzman, cuantificó en 200.000 millones de dólares (187.000 millones de euros) el rescate que precisaría el sector a nivel global. Para este alto directivo de la patronal mundial de las aerolíneas, ni el 11-S ni la crisis financiera de 2008 llevaron a las aerolíneas a una situación tan crítica<sup>64</sup>. "En ningún momento pensábamos que ya una crisis fuese a superar al 11-S, a la crisis financiera de 2008 o la paralización que vivimos en Europa con el volcán, pero hoy en día vemos superado todas ellas y que estamos en un territorio desconocido". Y añade: "Las condiciones económicas son mucho más adversas de lo que nos podíamos haber imaginado".

La preocupación de R. Schwartzman es máxima. En efecto, “preguntado por cómo de grave es esta situación para el sector en una escala del 1 al 10, el portavoz de la patronal mundial de aerolíneas elige el 10: <es difícil darle una nota menor al 10 porque es sin precedentes la crisis que estamos viendo>".

Similares fueron las declaraciones hechas a *RPP Noticias* por C. Gutiérrez, gerente general de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (AETAI), que agrupa a las más importantes empresas de transporte aéreo que operan en Perú, el 21 de marzo: “El

---

<sup>63</sup> Previamente había expuesto que Lufthansa, el mayor holding de aerolíneas de Europa, canceló durante estos días casi el 95 por ciento de sus vuelos, dejando completamente parados casi 700 aviones, la mayor parte de su flota.

<sup>64</sup> *BUSINESS INSIDER* 23 de marzo de 2020.

gremio aéreo ha sufrido un fuerte impacto económico a raíz de las medidas previstas en Estado de Emergencia Sanitaria que se han dictado en el Perú y otros países del mundo para prevenir el avance del nuevo coronavirus (...) "El peor escenario es que podamos tener empresas que, lamentablemente, terminen cerrando, y ahí sí no tenemos ni empresa ni trabajadores que puedan subsistir (...) No sabemos cómo cada empresa va a poder capear este temporal en la medida que los costos fijos no vayan comiendo las reservas que se puedan tener para subsistir. Lamentablemente el peor escenario es la preocupación respecto a posibles quiebras", advirtió.

Anko van der Werff, presidente de Avianca y miembro de la junta directiva de IATA, también apostó por solicitar ayudas a los Gobiernos. "Vivimos - dijo - el momento más complejo de la aviación" y, para exponer el carácter mundial y la hondura de la crisis, comparó la reacción de tres grandes compañías: "Lufthansa bajó del aire más de 500 aviones (75 por ciento de su flota), y no me sorprendería que la cifra aumente; Delta aterrizó 400 aviones, es decir, una cantidad que ni siquiera hay en todo el país. En Avianca dejaremos en tierra, en total, 132 de 152 aeronaves que tenemos". Acto seguido, refiriéndose a Avianca reconoció que, si bien "la caída de la demanda empezó desde hace diez días (...), lo que pasó en la última semana, en la que cada día un Gobierno nos cerró las fronteras, aumentó el problema". En fin, el Sr. Van der Werff, satisfecho de que Avianca hubiera el año pasado reestructurado su deuda y tenido una buena posición este año, sostuvo que "estos golpes ninguna aerolínea los puede aguantar sin el apoyo de los Gobiernos"<sup>65</sup>

Así las cosas, IATA estima que el 75% de las aerolíneas no sobrevivirá 3 meses sin ayuda debido a su situación de caja, que resulta del escaso margen con el que juegan en el sector, relacionado con los bajos precios de los billetes y con los costes fijos a los que tienen que hacer frente aunque sus aviones no vuelen. Según IATA, las aerolíneas ingresan unos 5 dólares por cada billete de 400. En consecuencia, las aerolíneas contaban, de media, con 3 meses de *cash flow*, es decir, que aguantarían solo 3 meses sin ingresos. De hecho, los 5 principales grupos aéreos europeos (Lufthansa, Ryanair, IAG, Air France-KLM e EasyJet), solo cuentan con 26.700 millones de euros de liquidez, algo que están intentando reforzar recortando gastos.

Pero a medida que pasan los días la situación se complica: la americana United Airlines, el holding anglo-español IAG, Air France-KLM, easyJet, Finnair, Air New Zealand y Aeroflot han anunciado medidas drásticas para recortar esos costes, a la vez que se derrumban en bolsa y pierden capitalización bursátil. Conviene no olvidar la

---

<sup>65</sup> "Por suerte - añadió -, tenemos una parte del negocio que aún sigue siendo operativa: el transporte de carga, que mueve medicinas, órganos para trasplantes y bienes, entre otros". SEMANA, 21 de marzo de 2020.

quiebra de la aerolínea británica Flybe el pasado 5 de marzo<sup>66</sup>. En América, el día 28 de marzo *Infobae* se hace eco de la “dramática” situación de la chilena Latam, que había anunciado una reducción de sueldos para los meses de abril, mayo y junio. El diario relata que Latam envió un breve comunicado en el que detalla que “tras la difícil situación que atraviesa la industria aerocomercial producto del impacto que genera la pandemia global del coronavirus (COVID-19), y tras el anuncio de reducción de sus operaciones en un 70% (de la cual un 90% es disminución de operación internacional y un 40% corresponde a vuelos domésticos)”, la aerolínea está haciendo su máximo esfuerzo por sostener los empleos de las más de 43 mil personas que componen el Grupo”. Y que “a fin de lograrlo, anunció la necesidad de ajustar salarios y operar, con una mínima dotación activa, los vuelos humanitarios indispensables en este momento para el retorno de los pasajeros a sus destinos”.

El diario *El Universo* recogía el día 29 de abril las declaraciones de Santiago Álvarez, presidente de la aerolínea para Colombia a la agencia Reuters. S. Álvarez relató que, “para enfrentar la crisis derivada de la propagación del coronavirus, Latam Airlines redujo un 90% de sus vuelos internacionales y 40% los domésticos, recortó a la mitad los salarios de sus 43 000 empleados, diferirá el pago de dividendos de 2019 a una fecha aún indeterminada y está negociando con sus proveedores buscando extensiones en sus pagos. Además, suspendió casi todos sus proyectos de inversión de corto y mediano plazo, manteniendo solo el proceso de transformación digital de la compañía”. De cara al futuro, S. Álvarez expuso que “Latam Airlines, tiene caja para operar entre 3 y 4 meses por lo que requiere apoyo financiero de los gobiernos de la región para atravesar un periodo de recuperación que llevaría hasta dos años”.

Por todo lo expuesto, las aerolíneas y los colectivos y asociaciones que las representan (IATA, Airlines for America, Airlines for Europe, ALA, Centre for Aviation, etc.) están pidiendo a los Gobiernos ayudas para sobrevivir: el 21 de marzo directivos de American Airlines, United Airlines, Delta Air Lines y Southwest Airlines, además de UPS y Fedex, entregaron una carta al gobierno de EEUU y a los líderes de los dos partidos en

---

<sup>66</sup> *Business Insider* (Adrián Francisco Varela), 5 de marzo.



el Senado y en la Cámara de Representantes pidiendo ayuda financiera inmediata<sup>67</sup>; Airlines For America ha pedido al Gobierno de EEUU una ayuda de 54.000 millones, Airlines for Europe (A4E) ha exigido a los gobiernos europeos el aplazamiento y la exención de cualquier impuesto de aviación, o posponerlos hasta que la industria vuelva a tener una base operativa y financiera sólida; IATA ha realizado sucesivos comunicados en este sentido en nombre de las aerolíneas de Medio Oriente y África (19 de marzo), de Europa (19), América Latina y Caribe (23), de Asia (26), de la misma forma que ha emitido comunicados agradeciendo los esfuerzos de los Gobiernos (20 de marzo, en relación con el Gobierno de Brasil, por ejemplo).

En general, los Gobiernos se han mostrado partidarios de adoptar este tipo de medidas. El Congreso de los Estados Unidos, que ya había aprobado dos paquetes de estímulo, ha negociado el fin de semana del 20 al 22 de marzo un plan de ayuda de más de 1 billón de dólares, que podría aprobarse en el Senado si los republicanos y los demócratas logran alcanzar un acuerdo<sup>68</sup>. Todo ello antes de que el coronavirus afectara a plenamente este país.

Después, el 11 de abril de 2020, diversas aerolíneas y la Administración de Seguridad de Transporte (TSA) de EEUU confirmaron que los viajes aéreos han disminuido en un 96% debido a la pandemia de Coronavirus, según reportes publicados el miércoles 8 de abril. Tan solo el miércoles TSA registró a menos de 95,000 personas en puntos de revisión de aeropuertos, un cambio dramático de los 2.3 millones que viajaron el mismo día pero hace un año. Este tipo de cifras no habían sido reportadas en 10 años<sup>69</sup>.

La disminución de pasajeros y las órdenes de quedarse en casa impuestas en la mayor parte del país han causado que las aerolíneas reduzcan un 71% de su capacidad,

---

<sup>67</sup> En la que puede leerse: "El tiempo apremia. En nombre de los 750.000 trabajadores del transporte aéreo y de las aerolíneas, les solicitamos respetuosamente que continúen trabajando sin descanso para adoptar un plan de ayuda conjunto de ambos partidos que incluya fondos de protección salarial, préstamos y préstamos garantizados, así como alivios fiscales". La carta indica que el sector ya ha tomado medidas para protegerse de los efectos catastróficos de la pandemia de covid-19 por una suma de 30.000 millones de dólares y explica que durante la última década el sector ha reinvertido "el 73% de sus ingresos operacionales en nuestra gente y en nuestros productos". Pero la carta señala que las oportunidades para renegociar créditos se han agotado en vista del pánico que se apodera del mercado de deuda a causa de la magnitud del impacto económico del nuevo coronavirus. Si las medidas de protección salarial no se adoptan de inmediato, muchos de nosotros nos veremos obligados a tomar medidas drásticas como los despidos", advierten los directivos de las compañías. La pandemia causada por el nuevo coronavirus ha afectado duramente al transporte aéreo en muchos Estados, que han impuesto restricciones muy severas al movimiento y la entrada a sus territorios".

<sup>68</sup> "Un ejemplo puntual es el del congreso de Estados Unidos, que aprobó un paquete de ayuda de US\$ 58.000 millones, la mitad en forma de subvenciones para cubrir unos 750.000 salarios del personal de las aerolíneas. Aquellos que reciben fondos no pueden despedir empleados antes del 30 de septiembre o cambiar los contratos de negociación colectiva". Son palabras del Comunicado conjunto de 31 de marzo de 2020 suscrito por ACI-LAC, ALTA, CANSO e IATA, al que se ha hecho referencia previamente.

<sup>69</sup> Noticias Ya, 11 de abril de 2020.

según Airlines of America, un grupo de industria que representa a aerolíneas como American, Delta, Southwest y United.

El acuerdo llegó el 14 de abril. En esa fecha el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y las principales aerolíneas del país (American Airlines Group Inc, United Airlines Holdings Inc, Delta Air Lines Inc, Southwest Airlines Co, JetBlue Airways Corp <JBLU.O> y Alaska Airlines, así como varias otras) alcanzaron un acuerdo preliminar sobre un paquete de apoyo de 25.000 millones de dólares, destinado a ayudar a las firmas del sector bajo el paquete de estímulo de 2,3 billones anunciado por el gobierno, conocido como la Ley Cares<sup>70</sup>. Queda confirmada por las declaraciones sobre el mismo hechas por el el presidente Trump, que abrió una rueda de prensa del siguiente modo:

“Thank you very much. Please. Very importantly, I'd like to begin by saying that we've just reached agreement — the Secretary of Treasury, Steve Mnuchin, with the major airlines, all of our great airlines — to participate in a Payroll Support Program. This agreement will fully support airline industry workers, preserve the vital role airlines play in our economy, and protect taxpayers. Our airlines are now in good shape, and they will get over a very tough period of time that was not caused by them”<sup>71</sup>

So I'm talking to Steve and, you know, we're — we just saved the airlines. The airlines were having the best year they've ever had. And then all of a sudden, they're like out of business? We can't let that happen. So we saved the airlines. That's done. We're saving other companies and industries”.

En esta línea debe situarse también la respuesta del Gobierno alemán a las declaraciones del presidente del grupo Lufthansa, Carsten Spohr, quien el jueves 26 de marzo dijo: "cuanto más dure esta crisis, será más probable que el futuro del sector dependa de la ayuda de los Gobiernos". Pues bien, esa misma noche, el ministro alemán de Finanzas, Olaf Scholz, informó estar dispuesto a tomar medidas para salvar la compañía, a la que pertenecen las aerolíneas Lufthansa, Eurowings, Swiss, Austrian Airlines, Brussels Airlines y Edelweiss. El Gobierno de Alemania - dijo Scholz a la televisión pública ZDF - "quiere ayudar a grandes empresas como Lufthansa con la participación temporal a través de las finanzas públicas si fuera necesario". El ministro, que aseguró que el país podrá soportar la crisis del Covid-19 por un periodo "muy largo"

---

<sup>70</sup> Cuando se aprobó esta ley en marzo, las aerolíneas dijeron que el dinero protegería los empleos hasta septiembre, pero advirtieron que los continuos desafíos que enfrenta la industria requerirán nuevas medidas, incluidas algunas decisiones difíciles en los próximos meses si la demanda se recupera lentamente” <https://lta.reuters.com/articulo/salud-coronavirus-eeuu-aerolineas-idLTAKCN21W33I>

<sup>71</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-briefing/>

gracias a su sólida política financiera, afirmó haber propuesto “que activemos programas a través de los que podríamos ayudar con capital, lo que significa comprar acciones de las compañías para las que esto se considera razonable y útil”. Para ello - explicó Scholz -, para garantizar la liquidez de estas compañías, como Lufthansa, se podrían usar los recursos de un banco estatal, según el programa que prepara el Ministerio de Finanzas de Alemania”. El Gobierno italiano también se ha mostrado dispuesto a comprar acciones de Alitalia, el Gobierno de Noruega ha ofrecido un paquete de choque de más de 250 millones de euros a Norwegian Airlines, que le permitiría sobrevivir al menos hasta junio. Francia también está dispuesta a brindar subvenciones e incluso a acometer participaciones en las empresas más afectadas por el virus<sup>72</sup>.

Según informa *Reportur.com*, el 25 de abril, los gobiernos de Alemania, Francia y Holanda ya habían adoptado medidas y se habían reunido con sus principales aerolíneas para afrontar la situación. La noche del viernes 24 de abril, el grupo Air France-KLM obtuvo una ayuda de 7.000 millones de euros del Gobierno francés-a la que habrá que sumar en unos días una cantidad un poco inferior aportada por Holanda-para afrontar la crisis derivada del coronavirus.

Por su parte, el parlamento noruego aprobó de urgencia una ley para permitir a las aerolíneas en banca rota seguir volando, lo que es un respiro para Norwegian que si no logra reestructurar su deuda y al mismo tiempo conseguir la ayuda del estado noruego, podrá seguir operando<sup>73</sup>.

El Gobierno de España, como se ha indicado, recibió una petición de ayuda expresa de parte de la Asociación de Líneas Aéreas. En respuesta, el ministro Ábalos recordó a las compañías que se pueden acoger a las ayudas económicas puestas en marcha y mostró su disposición a articular “aportaciones desde la propia Aena en materia de estacionamientos, por ejemplo” o a ayudar a estas empresas mediante los ERTes, y expuso “la intención del Gobierno de convencer a otros países para hacer una propuesta conjunta a la Unión Europea<sup>74</sup>”.

A las puertas de la Semana Santa, ALA puso de manifiesto que “las aerolíneas que operan en España han programado apenas 3.550 vuelos esta Semana Santa, lo que supone una reducción del 95% con respecto a los 71.000 vuelos de hace un año”. Y pide de nuevo al Gobierno que “no deje caer al sector aéreo, que es fundamental para el desarrollo del turismo, y que tome medidas cuanto antes porque la supervivencia del sector aéreo peligra”. En esta línea, Javier Gándara, presidente de ALA, advierte de que “las repercusiones de esta pandemia van mucho más allá de la Semana Santa, que tan

---

<sup>72</sup> *Economía digital* 20 de marzo.

<sup>73</sup> *Preferente.com*, 24 de abril de 2020.

<sup>74</sup> Ver nota 3

sólo es el preludio de una temporada de verano incierta y de un año crítico para el sector"<sup>75</sup>.

La posición del Gobierno de España parece variar a finales de abril, cuando, como se ha estudiado, los gobiernos estadounidense, alemán, italiano, francés, noruego... hayan prestado ayudas a sus aerolíneas<sup>76</sup>.

### **E) El informe más reciente**

Aun sabiendo que no será el último, resulta interesante cerrar este apartado con la mención a un informe de IATA de 31 de marzo de 2020, así como al comunicado de prensa de la Asociación y a las palabras de su Director General, Alexandre de Juniac, que acompañaron su presentación.

El comunicado, titulado *La falta de liquidez inmediata amenaza a las aerolíneas*, resume la situación con los siguientes datos: "las aerolíneas podrían ver reducidas sus reservas de liquidez en unos 61.000 millones de dólares (US) durante el segundo trimestre, con unas pérdidas netas de 39.000 millones de dólares (US) a 30 de junio de 2020".

Este análisis se basa en el estudio del impacto de la epidemia sobre el transporte aéreo *COVID-19 Cash burn análisis*, realizado bajo la dirección de Brian Pearce, Economista Jefe de la Asociación<sup>77</sup>.

En un escenario que contempla tres meses de restricciones severas de los viajes aéreos, prevé que la demanda anual caiga un 38% y los ingresos por pasajeros anuales hasta los 252.000 millones de dólares (US) respecto a 2019. El desplome será mayor aún - 71% - en el segundo trimestre.

Como factores principales de este desplome menciona:

"- Los ingresos esperados se contraen un 68%. La continuidad de las operaciones de carga (a pesar de la reducción de la actividad) sitúan el dato de ingresos por debajo del desplome de la demanda pronosticada (71%).

- Los costes variables caen bruscamente —alrededor de un 70% en el segundo trimestre— en consonancia con una reducción estimada del 65% en la capacidad del mismo trimestre. También cae bruscamente el precio del combustible para la aviación, pero las coberturas del combustible recortarán el beneficio en un 31%.

- Los costes fijos y semifijos ascienden a casi la mitad de los costes de las

---

<sup>75</sup> 20 minutos, 4 de abril de 2020.

<sup>76</sup> *El País*, 28 de abril de 2020. *Cinco días*, 28 de abril de 2020.

<sup>77</sup> B. PEARCE (Chief Economist), *COVID-19 Cash burn analysis*, 31 March 2020. <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/covid-19-cash-burn-analysis/>

aerolíneas. Se espera que los costes semifijos (incluidos los costes de tripulación) se reduzcan un tercio. Las aerolíneas están intentando reducir los costes al máximo, aunque tratan de conservar su fuerza laboral y su capacidad de negocio con el fin de estar listos para la fase de recuperación”.

Según Pearce, “estos cambios en los ingresos y en los costes producen una pérdida neta estimada de 39.000 millones de dólares (US) en el segundo trimestre. Además de los costes inevitables, las aerolíneas deben reembolsar el importe de los billetes tras las cancelaciones masivas por las restricciones de viaje impuestas por los Gobiernos: 35.000 millones de dólares (US), lo que puede generar una grave crisis de liquidez que castigará las cajas de las líneas aéreas con 61.000 millones de dólares (US) en el segundo trimestre.

Por último, el informe hace notar que “las aerolíneas no pueden acelerar la reducción de costes para hacer frente a esta crisis. En el segundo trimestre, la industria sufrirá una pérdida neta de ingresos que alcanzará los 39.000 millones de dólares (US), a lo que se sumarán los 35.000 millones de dólares (US) que saldrán de sus cajas para reembolsar el importe de los billetes de los vuelos cancelados”.

En el acto de presentación del Informe, Alexandre de Juniac<sup>78</sup> se esforzó en requerir la ayuda de los Estados al transporte aéreo: “Sin auxilio - dijo -, la industria podría sufrir una crisis de liquidez de hasta 61.000 millones de dólares (US) en el segundo trimestre”. Acto seguido, reconoció (y se felicitó por ello) que “algunos gobiernos ya han puesto en marcha paquetes de ayuda financiera o medidas regulatorias de auxilio”. Y mencionó a los Gobiernos de Colombia, EE. UU., Singapur, Australia, China, Nueva Zelanda y Noruega.

Recientemente - sostuvo -, Canadá, Colombia y los Países Bajos han relajado sus normativas y permiten a las aerolíneas ofrecer vales a los pasajeros en lugar de reembolso”. Y acto seguido añadió que esta última posibilidad le parece especialmente interesante: “Los viajes y el turismo se han paralizado completamente en una situación extraordinaria y sin precedentes. Las aerolíneas necesitan capital circulante para mantener su negocio en un entorno caracterizado por una volatilidad extrema. Canadá, Colombia y los Países Bajos están contribuyendo a la estabilidad del sector permitiendo a las aerolíneas ofrecer vales en lugar de reembolsos, una medida vital que permite que el sector del transporte aéreo pueda seguir transportando mercancías —tan importante en estos momentos— y estar en condiciones de seguir proporcionando la conectividad

---

<sup>78</sup> *Remarks of Alexandre de Juniac at the IATA Media Briefing on COVID-19*, 31 March 2020. <https://www.iata.org/en/pressroom/speeches/2020-03-31-01/>

de la que dependen los viajeros y las economías y que será determinante en la fase de recuperación”

Posteriormente IATA ha reiterado su petición de medidas de apoyo a los diferentes Gobiernos en todas las ocasiones que ha podido<sup>79</sup>.

## 2. LOS OTROS ACTORES DEL MERCADO

### A) Los aeropuertos

La crisis del coronavirus ha afectado grandemente a los aeropuertos. De hecho, estos han cambiado su función, pues de ser infraestructuras para facilitar el tráfico aéreo se han convertido en lugares de estacionamiento de las flotas de aeronaves que las compañías aéreas han decidido dejar en tierra.

En efecto, mientras los aeropuertos están cerrados o prácticamente cerrados a las operaciones comerciales, sus zonas de estacionamiento (y hasta las pistas de rodaje) están cada vez más llenas de aviones aparcados.

Los datos de las caídas de tráfico aéreo y, por consiguiente, de beneficios en los aeropuertos del mundo son escalofriantes. Las ofrece Airports Council International:

AdP (grupo francés de aeropuertos) - 25% de tráfico entre marzo y junio

Aeropuertos privados de India: -25% en febrero y 50% en marzo

Aeropuertos de Estados Unidos: -40% entre marzo y junio

Frankfurt: .30% en marzo

Hong-Kong, -70% en febrero<sup>80</sup>.

En términos económicos, el Informe de la ACI prevé que las pérdidas de los aeropuertos serán las siguientes (en billones de dólares):

África: -1

---

<sup>79</sup> Como informa *Clarín*, así lo hizo en una rueda de prensa celebrada on line el día 7 de marzo de 2020. O *Milenio* en su edición del día 13 de abril: “La Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) estimó que las aerolíneas mexicanas registrarán pérdidas de 5 mil 300 millones de dólares por la crisis por el coronavirus para

este año, por lo que se necesita una ayuda de liquidez y aplazamiento en pago de impuestos por parte del gobierno federal. En videoconferencia, el vicepresidente de las Américas de IATA, Peter Cerdá alertó que si no se tienen medidas gubernamentales de apoyo todas las empresas del sector están en riesgo de quiebra, con lo cual se necesita tener un paquete de ayudas lo más pronto posible.

<sup>80</sup> The impact of COVID-19 on the airport business: preliminary assessment. ACI World Economics Department, Montreal, 20 March 2020. <https://aci.aero/wp-content/uploads/2020/03/200323-COVID-19-Impact-on-Airport-Business-Presentation.pdf>

Asia Pacífico: -12

Europa: -15

Latinoamérica y Caribe: -2

Oriente medio: -2

Norteamérica: -14.

Como informa AENA, “los aeropuertos de la red de Aena han cerrado el mes de marzo con 8,1 millones de pasajeros, lo que supone un descenso del 59,3% en comparación con el mismo mes del año anterior”<sup>81</sup>.

La imagen más impactante de esta situación la ha ofrecido el piloto Bryan Keith, quien publicó en su canal de YouTube el vídeo de su vuelo sobre el aeropuerto de uno de los mayores aparcamientos de aviones en el mundo, cerca del **Aeropuerto de Victorville, aeropuerto de Logística del Sur de California**. En la grabación se puede ver cómo más de 400 aeronaves pertenecientes a las aerolíneas Southwest, Delta y a la compañía de transporte FedEx permanecen paralizadas en tierra<sup>82</sup>

Es fácil deducir de estos datos la gravísima problemática que se cierne sobre los ingresos de los aeropuertos, tanto de los ingresos derivados de los servicios de infraestructuras aeronáuticas como de los derivados por servicios de apoyo a las operaciones aeronáuticas, así como de los ingresos por servicios a los consumidores finales. De hecho, los dos clientes principales de los aeropuertos - aerolíneas y pasajeros - han desaparecido del mercado y han provocado una caída de ingresos prácticamente absoluta<sup>83</sup>.

Ahora bien, nada de esto puede repercutir sobre el mantenimiento de las infraestructuras de los aeropuertos, que deben protegerse al máximo, pues de ellas depende la seguridad y operatividad de los vuelos. Las tasas, por lo tanto, deben

---

<sup>81</sup> <http://www.aena.es/es/corporativa/trafico-pasajeros-red-aena-cae-593-en-marzo-debido--la-crisis-covid-19.html?p=1237548067436>

<sup>82</sup> Where did the airlines park their airplanes? <https://mundo.sputniknews.com/sociedad/202004261091239826-peor-pesadilla-transporte-aereo-vista-aire-video-fotos/>

<sup>83</sup> No es de extrañar, por lo tanto, que el 31 de marzo el aeropuerto de Orly, uno de los principales de Francia y que “hace un año inauguró por todo lo alto nuevas instalaciones para hacer frente a un número creciente de pasajeros”, recibiera sus últimos vuelos comerciales antes de su cierre temporal durante un tiempo indeterminado. *Infobae*, 1 de abril de 2020.

Prácticamente un mes después, Aeropuertos Argentina 2000, la empresa que administra 35 estaciones aéreas en todo el país, solicitó el cierre temporal del aeropuerto de El Palomar y el traslado de sus operaciones al aeropuerto de Ezeiza, mientras duren las restricciones impuestas por la pandemia del Covid-19. “Es un pedido de cierre temporal. La aviación civil se encuentra en su peor crisis histórica y sin certezas sobre su futuro, tanto inmediato como de mediano plazo. La crisis que trajo la pandemia de Covid-19 es global y afecta a las compañías de aviación, a los aeropuertos y al turismo de todo el planeta”, detalló la empresa en un comunicado. *Infobae* 29 de abril de 2020.

mantenerse, del mismo modo que conviene mantener el pago de los slots, un elemento esencial para asegurar la interconectividad aeroportuaria<sup>84</sup>.

Según IATA<sup>85</sup>, casi 10.500 aviones (que representan el 40% de la flota mundial) ya están en tierra, y es probable que este número aumente. En España, como informó la secretaria general de Transportes, María José Rallo, en rueda de prensa de 8 de abril, casi 300 aviones se encuentran estacionados en los aeropuertos de Madrid y Barcelona, debido al parón de la actividad del transporte aéreo por la crisis del covid-19. La reducción de las operaciones aéreas ha convertido a ambos aeropuertos en "un gran parking" de aeronaves, con 197 unidades en el de Adolfo Suárez Madrid-Barajas, y casi 90, en el de Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, ha detallado Rallo en la rueda de prensa que diariamente ofrece el comité técnico del coronavirus.<sup>86</sup>

En consecuencia, las calles de rodaje, las áreas de mantenimiento, las áreas terminales y, en algunos casos, incluso las pistas de aterrizaje de los aeropuertos de todo el mundo están siendo utilizadas para el estacionamiento de aeronaves. *Aire* ejemplifica la situación en el aeropuerto Hartsfield-Jackson en Atlanta, Georgia, normalmente la puerta de entrada más concurrida del mundo, y donde los aviones en tierra ahora están estacionados en las calles de rodaje en una de las cinco pistas del aeropuerto.

Esta situación genera problemas para las aerolíneas. En general, las compañías prefieren mantener sus aviones lo más cerca posible de sus aeropuertos centrales, aunque no todas están adoptando esta práctica. Como señala S. Fernández, Director Regional de Aeropuerto, Pasajeros, Carga y Seguridad de Europa de la IATA, la compañía Swiss, por ejemplo, estaciona sus aviones en una base militar cerca de Zurich, un aeródromo operacional activo y cerca de la base operativa de la aerolínea. Otras han tratado de establecer una rotación entre aviones en tierra y en servicio, reconvirtiéndolas incluso en cargueros<sup>87</sup>. Finalmente, la ocasión facilita la retirada y desguace de algunos aviones. American y Delta están considerando esta posibilidad respecto de algunos aparatos MD80 y 90 y algunos Boeing 757 y 767 y KLM ha anunciado que se deshará de los Boeing 747 de su flota.

---

<sup>84</sup> ACI, *The impact of COVID-19 on the airport business*, Montreal, 10 March 2020.

<sup>85</sup> "Problems in parking for grounded fleets", *Airlines*, Revista de IATA, 2 April 2020.

<sup>86</sup> Por otro lado, Rallo ha informado de que Aena continúa ajustando toda su oferta y cinco aeropuertos (Granada-Jaén, La Coruña, Vigo, Asturias y Santander) han empezado a funcionar con demanda dentro de su horario operativo. Si un vuelo quiere despegar o aterrizar en esos aeropuertos, puede notificarlo con tres horas de antelación y realizarlo con toda normalidad, ha explicado Rallo, para añadir que, asimismo, todas las operaciones de servicios esenciales están garantizadas, <https://www.rtve.es/alacarta/videos/especiales-informativos/especial-informativo-coronavirus-rueda-prensa-del-comite-tecnico-08-04-20/5554004/>

<sup>87</sup> *El Mercantil*, 25 de marzo de 2020.



En cualquier caso, una vez se ha tomado la decisión de dejar un avión en tierra, queda mucho por hacer, especialmente si, como es el caso, se prevé que esta parada sea relativamente larga. Entonces la preservación del avión es imprescindible. Tal preservación implica limpieza y sellado de las cabinas por motivos de seguridad, drenaje de los tanques de combustible y de las líneas de aceite (quizás deban reemplazarse por otros líquidos), protección de la corrosión de las superficies de cromo expuestas, incluso en el tren de rodaje; mantenimiento semanal (que comporta controles y pruebas regulares de aviónica, sistemas hidráulicos y otros sistemas operativos); etcétera, con sus correspondientes costos, a los que deben añadirse los costos de estacionamiento.

Desde este punto de vista, para los aeropuertos esta situación es una oportunidad. *Aire* señala que algunos aeropuertos como Heathrow y Charles de Gaulle Paris, están eximiendo las tarifas, pero muchos otros no. Pero - añade - “los aeropuertos más pequeños no se ven menos afectados. Por ejemplo, el aeropuerto de Tulsa, Oklahoma en los Estados Unidos ahora es el hogar de una creciente flota de aviones de American Airlines en tierra”. En España este es el caso del aeropuerto de Teruel, que ha recibido grandes aviones (cinco Boeing 747 de British Airways y dos Boeing 777 de Ukraine International Airlines) para estacionar en sus pistas, con labores de mantenimiento, al menos, hasta que la situación cambie<sup>88</sup>.

## **B) Las empresas fabricantes de aviones y la industria de la gestión del tráfico aéreo**

No es distinta la posición de los otros actores. El impacto de la crisis sobre los fabricantes de aviones está siendo igualmente profundo y paralizante. El grupo Airbus, por ejemplo, anunció medidas para mejorar su posición financiera, lo que le llevaría a solicitar créditos por hasta 15.000 millones de euros (16.100 millones de dólares). Del mismo modo, Airbus ha anunciado que retrasará las entregas de nuevos aviones por la crisis del COVID-19. No obstante, hasta mediados de abril Airbus no tiene previsto hacer la comunicación oficial a la cadena de suministro. Después de esto lo comunicará públicamente de forma oficial, indicando cuál será la cuantía final de la reducción y durante cuánto tiempo. El “tiempo”<sup>89</sup> no obstante, se estima que sea varios años<sup>89</sup>.

Finalmente, Airbus ha firmado unas pérdidas netas de 481 millones de euros durante los tres primeros meses del año. Una de las razones es que su cifra de negocio ha caído un 15,2% hasta los 10.600 millones de euros, según el balance de resultados presentado este miércoles. Y es que Airbus ha entregado 40 aparatos menos que el año

---

<sup>88</sup> *El Diario.es*, 4 de abril de 2020; *ECD Confidential Digital*, 7 de abril de 2020; E

<sup>89</sup> *Flynews*, 4 de abril de 2020.

pasado porque la práctica totalidad de las aerolíneas del mundo tienen sus aviones en tierra”<sup>90</sup>.

Su rival Boeing se encuentra bajo una presión similar y ha pedido una línea de crédito de 60.000 millones de dólares. Al hacer públicos los resultados del ejercicio 2019 Boeing reconoció pérdidas por 636 millones de dólares, la primera vez en 22 años. En fin, si la situación de Boeing en 2019 no fue buena (como resultado, entre otros extremos, de la crisis derivada de su 737 Max y de la caída en la demanda de sus aviones 787 Dreamliner y el aún por debutar 777X), los efectos de la pandemia de coronavirus COVID-19 sobre la empresa están siendo devastadores.

El jueves 2 de abril el CEO de la firma, David Calhoun, envió un mensaje a los 161 mil empleados de la compañía en el que ofrece un plan voluntario de salidas o rescisión de contratos como un intento por reducir los costos y ajustar su fuerza laboral. Calhoun escribe a sus empleados:

“Cuando el mundo salga de la pandemia, el tamaño del mercado comercial y los tipos de productos y servicios que nuestros clientes desean y necesitan probablemente serán diferentes. (...) Es importante que comencemos a adaptarnos a nuestra nueva realidad ahora”..

“Estamos tomando medidas, incluyendo este plan de salida voluntaria, basándonos en nuestros conocimientos hasta la fecha. Estas medidas nos llevarán a la recuperación siempre que no nos enfrentemos a más desafíos”<sup>91</sup>.

Por fin, el 29 de abril, Boeing ha publicado un comunicado anunciando la supresión de 16.000 puestos de trabajo y solicitando ayuda oficial por unos 60.000 millones de dólares al gobierno de los Estados Unidos para el grupo y sus subcontratistas<sup>92</sup>.

También la industria de la gestión del tráfico aéreo (ATM) se halla bajo fuerte presión. Simon Hocquard, director general de la Organización Civil de Proveedores de Servicios de Navegación Aérea (CANSO), ha reconocido que "desafortunadamente, la crisis actual ha afectado fuertemente a clientes nuestros, las líneas aéreas, pero el concepto de diferir el pago o no pagar por los servicios de navegación aérea no es en lo absoluto la solución". Y explicó que "a diferencia de las aerolíneas, no podemos suspender las operaciones y despedir a una gran parte de nuestro personal. Tenemos que continuar operando de manera segura, para mantener nuestros sectores atendidos a fin de garantizar el flujo seguro de las aeronaves, incluidos los vuelos de carga que entregan

---

<sup>90</sup> *Euronews*, 29 de abril de 2020.

<sup>91</sup> Ver el texto de la carta en la página web de la compañía: <https://boeing.mediaroom.com/news-releases-statements?item=130651>.

<sup>92</sup> *France24*, 29 de abril de 2020.

alimentos y suministros médicos vitales. No podemos cerrar nuestro espacio aéreo, todavía tenemos vuelos que gestionar, aunque en un nivel reducido. Las aerolíneas y la sociedad confían en los ANSP para proporcionar un servicio seguro cuando el tránsito regrese a su normalidad, por lo que los ANSP deben mantenerse solventes de la misma manera que las aerolíneas”<sup>93</sup>.

En España Indra hizo una primera propuesta de ERTE y de rebaja salarial el 27 de marzo para “empezar a mitigar los impactos que la actual crisis sanitaria ya está produciendo y que se van a agravar en los siguientes meses y evitar daños mayores para el empleo en el futuro, buscando el interés general de la empresa. Estos impactos, en las estimaciones actuales, podrían ser significativos”.

La empresa explicaba que su planteamiento era doble: “Por un lado, un ERTE, parte de suspensión y parte de reducción de jornada, que afectaba inicialmente a un 6% de la plantilla en España. Por otro lado, una rebaja de sueldo para toda la plantilla no afectada por el ERTE. Esta era creciente de forma progresiva en función del sueldo, empezando en el 5% y llegando al 25% en el caso del presidente y del Consejo de Administración. Esta rebaja de sueldo no afectaría a los profesionales con sueldos inferiores a 25.000 euros, ni a quien no estuviera por encima de tablas de convenio”. Y añadía: “Estas dos medidas, temporales, perseguían alcanzar objetivos de ahorro mensual para empezar a mitigar los impactos de la crisis sanitaria. Además, la combinación de las dos medidas permitía que se redistribuyera el esfuerzo de una forma equitativa entre todos los profesionales”.

Sin embargo, el 3 de abril, Indra publica una segunda nota de prensa en la que expone que “durante estos días, en el marco de la negociación, se han planteado distintas contrapropuestas que la compañía ha analizado y evaluado con detenimiento, llegando a la conclusión de que no eran suficientes para alcanzar los objetivos estimados como necesarios. Indra agradece las contrapropuestas recibidas”. En consecuencia, “Indra ha decidido retirar sus propuestas de ERTE y de rebaja salarial y buscará un cauce para compartir con la representación de los trabajadores de manera continuada la evolución de las estimaciones de la empresa, con la confianza de poder abordar en el momento que sea necesario las medidas necesarias, contando con su apoyo”. No obstante, el Consejo de Administración, el presidente, los consejeros ejecutivos y la alta dirección se aplicarán las rebajas salariales que habían sido propuestas<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> “We must act now to keep our skies safe”. CANSO. Press Release, 20 March 2020. <https://www.canso.org/we-must-act-now-keep-our-skies-safe>.

<sup>94</sup> Nota de prensa de 3 de abril de 2020, <https://www.indracompany.com/es/noticia/indra-retira-actual-propuesta-erte-rebaja-salarial>

Por su parte, Enaire, entidad pública empresarial, adscrita al Ministerio de Fomento, que gestiona la navegación aérea en España, va a revisar su plan estratégico (Plan de vuelo 2025, presentado en noviembre de 2019) “para adaptarlo al nuevo escenario del transporte aéreo que se abrirá después de la crisis sanitaria, que según reconocen desde Enaire, será muy diferente al que hay en la actualidad”. Paralelamente, la compañía también está trabajando en un Plan de Gestión y Recuperación de la Crisis Covid-19 para garantizar su viabilidad. Un plan que, según las fuentes consultadas, tiene como fin último garantizar los 4.000 puestos de trabajo de la compañía pública<sup>95</sup>.

### 3. LOS ESTADOS

No ha de extrañar, por lo tanto, que, como se ha indicado reiteradas veces a lo largo de estas páginas, las aerolíneas, los gestores de los aeropuertos, las empresas de fabricación de aviones y la industria de la gestión del tráfico aéreo reclamen de los Estados ayuda para la reconstrucción de un mercado que es capital para la economía global y de muchos países.

Un claro testimonio de este acuerdo es el comunicado conjunto emitido el 31 de marzo de 2020 por el Consejo Internacional de Aeropuertos para América Latina y el Caribe (ACI-LAC), la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (ALTA), la Organización de Servicios de Navegación Aérea Civil (CANSO), y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), mediante el cual “reforzaron su llamado conjunto a los gobiernos y autoridades para trabajar de manera coordinada con el fin de mantener la viabilidad de la industria de la aviación”.

El comunicado incluye las siguientes propuestas específicas a implementar a lo largo de la cadena de valor del transporte aéreo:

- “1. Ayuda a la continuidad de los servicios prestados por las aerolíneas, aeropuertos, proveedores de servicios de navegación aérea y servicios asociados que respaldarán conjuntamente el retorno del tráfico aéreo comercial y garantizarán la sostenibilidad económica y financiera de la industria de la aviación.
2. Inclusión del sector de la aviación en cualquier esquema nacional o paquete de ayuda especial para proporcionar alivio a la grave situación actual.
3. Facilitación de la renegociación de la deuda y permitir que los presupuestos gubernamentales se reinviertan en el sector de la aviación.
4. Ajuste de las condiciones laborales para empresas y empleados bajo acuerdos conjuntos como medida de contingencia.
5. Flexibilidad con respecto a las reglas de slots y otras disposiciones no

---

<sup>95</sup> *La Razón*, 28 de abril de 2020.

relacionadas con la seguridad que puedan permitir a la industria regresar a las operaciones rápidamente una vez que termine la contingencia.

6. Alivio temporal en el requerimiento de desarrollo de infraestructura aeroportuaria, particularmente para cumplir con las obligaciones o proyectos de nivel de servicio que la industria no requiere de inmediato.

7. Flexibilidad con las obligaciones de calidad de servicio hasta que las operaciones vuelvan a la normalidad.

8. Finalmente, y lo más importante, solicitamos que cualquier medida de alivio se considere de manera no discriminatoria sin que ningún sector se beneficie a expensas de otro. También sugerimos enérgicamente una mayor colaboración entre la industria y el gobierno, no solo durante el resto de esta crisis, sino también durante su fase de recuperación. América Latina y el Caribe dependen en gran medida de la conectividad aérea nacional, regional e internacional. Si la base de esta industria no sobrevive al brote de COVID-19, la recuperación socioeconómica de esta crisis en toda la región se verá gravemente obstaculizada<sup>96</sup>.

Y esta ayuda se solicita con fundamento no sólo en la importancia del sector aeronáutico en sus economías, sino también por dos razones coyunturales a tomar en consideración. Primera: para proteger a sus ciudadanos y contener la pandemia COVID-19, los Gobiernos han adoptado medidas drásticas (como prohibiciones de viaje) que han afectado sobremanera al transporte aéreo. Segunda: en estas horas críticas la aviación está prestando a los Gobiernos una gran ayuda, facilitando “el transporte urgente de medicamentos, vacunas y personal médico y la repatriación segura de los ciudadanos a través de sus numerosas capacidades de transporte de emergencia y acceso remoto<sup>97</sup>”. Consideremos brevemente ambos aspectos.

#### **A) Las restricciones de vuelos y las limitaciones de viajes son decisiones de los Gobiernos para contener la epidemia**

Las restricciones de vuelos y las limitaciones de viajes, cuando no el cierre del espacio aéreo nacional, han sido medidas adoptadas por los Estados para contener la pandemia. Desde fecha muy temprana los Gobiernos han decidido bien no volar hacia

---

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> *El cronista*, Miami, 31 de marzo de 2020. “Coronavirus: el transporte aéreo pide urgentes medidas para subsistir”, por Agustín Barletti.

determinados territorios, bien prohibir la entrada en su país de vuelos procedentes de un determinado Estado<sup>98</sup>.

En Asia, por ejemplo, a 24 de marzo, varios países habían adoptado estrictas medidas de reducción de vuelos. Así, India, Australia y Nueva Zelanda redujeron los viajes domésticos no esenciales; Hong Kong, Singapur y Taiwán prohibieron el tránsito de viajeros extranjeros; y Emiratos Árabes Unidos, hogar de las gigantes del transporte aéreo Emirates y Etihad Airways, detuvo todos sus vuelos y tránsito de aeropuertos.

En América Latina, Argentina y El Salvador prohibieron la entrada de pasajeros el 12 de marzo, Perú lo hizo el 17 del mismo mes, Guatemala el día 19, Colombia el 23, Bolivia y Uruguay el 26, Costa Rica el 28, Chile y Honduras el 29 y Brasil el 30. Otros Estados lo hicieron los primeros días de abril: Cuba lo decretó el 1 de abril, la República Dominicana el 2, Ecuador el 3. Paraguay, por su parte, suspendió todos los vuelos hasta el día 12 de abril<sup>99</sup>.

Canadá y Estados Unidos han restringido la entrada en su territorio de pasajeros provenientes de determinados países (Estados Unidos aplica esta medida a un número de países mayor) desde mediados de marzo. México, por su parte, no ha adoptado medidas de esta naturaleza.

Los países miembros de la Unión Europea no permiten la entrada en su territorio de pasajeros de otros países. Aunque cada Estado adoptó esta decisión unilateralmente, las instituciones de la UE recomendaron hacerlo así.

Las consecuencias para el sector aéreo de estas decisiones - sin duda, necesarias desde el punto de vista sanitario y de seguridad - han sido devastadoras y, en buena lógica, los actores del mercado aeronáutico exigen quien decidió intervenir en el mercado contribuya a su reconstrucción.

Los Gobiernos han ido prorrogando esta suspensión de vuelos internacionales. Lo hizo Panamá el 20 de abril e Indonesia el 23 de abril. De hecho, la medida adoptada por Indonesia fue más severa, pues la prohibición afectó "a todos los viajes, por tierra, mar o

---

<sup>98</sup> Aunque estas prohibiciones no siempre se hayan cumplido a rajatabla. Los vuelos de Mahan Air desde Oriente Medio a China. Una investigación del servicio árabe de la BBC publicado el 7 de mayo de 2020 bajo el titular "La aerolínea iraní que contribuyó a propagar el coronavirus por Medio Oriente" da cuenta de que esta aerolínea continuó operando a pesar de que varios países prohibieron los vuelos con Irán. Los vuelos se efectuaron entre, por una parte, las cuatro ciudades principales de China (Pekín, Shanghai, Guangzhou y Shenzhen) y, por otra, Irán, Irak, Emiratos Árabes Unidos y Siria. Todos estos países debieron dar permiso a Mahan Air para aterrizar. Y lo hicieron a pesar de sus propias prohibiciones. De este modo, Mahan Air se convirtió en el epicentro de la pandemia de coronavirus en Medio Oriente. Estas operaciones tuvieron lugar durante los puntos más altos del brote en China e Irán. El reportaje da cuenta también de que la aerolínea tiene vínculos con el poderoso Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica de Irán (CGRI), una rama de las Fuerzas Armadas iraníes y que había estado sujeta a sanciones por los Estados Unidos acusada de transportar armas y personal clave para el CGRI.

<sup>99</sup> <https://www.iatatravelcentre.com/international-travel-document-news/1580226297.htm>

aire, hasta el 1 junio, durante el mes de Ramadán, en un drástico esfuerzo para contener la propagación del nuevo coronavirus durante la festividad musulmana más importante<sup>100</sup>. También Alemania ha alargado la recomendación de no viajar a ninguna parte del mundo (hasta el 14 de junio)<sup>101</sup>, así como Argentina que, mediante las Resoluciones 143 y 144 de la Agencia Nacional Aviación Civil (ANAC) extendió este lunes la prohibición de vuelos comerciales domésticos o internacionales desde el territorio nacional, así como la venta de tiquetes aéreos hasta el 1º. de septiembre. Esta decisión, no obstante, ha causado un cierto revuelo internacional, pues IATA, mediante carta de 26 de abril, puso en conocimiento de las autoridades argentinas que apreciaba serios inconvenientes en esta decisión como ir en dirección contraria al Plan global de reactivación de las operaciones aéreas que están impulsando conjuntamente la OACI y la OMS y en cuyas reuniones Argentina participo activamente. Esta posición de IATA fue secundada, pues pocas horas más tarde de conocida la carta de IATA se sumó otra carta de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (ALTA)<sup>102</sup>.

## **B) Las dificultades del Estado en la adquisición y el transporte de material sanitario**

El segundo argumento adicional (a la constatación y recordatorio de la importancia del sector aeronáutico en la economía) en el que se sustenta el llamado a la ayuda estatal al sector es la puesta en evidencia del papel desarrollado por la aviación en el transporte de material sanitario en una situación de emergencia. Se volverá después sobre esta cuestión que se introduce en este momento para hacer patente las dificultades de los Gobiernos (en particular del Gobierno español) en la adquisición y el transporte de material sanitario.

Valdrá la pena comenzar recordando que el Gobierno de España ha sido en todo momento consciente del importante papel que el transporte de mercancías debe jugar en esta situación de crisis. El Anexo del Real Decreto-Ley 10/2020 así lo afirma: “el transporte de mercancías constituye una actividad esencial imprescindible para garantizar el suministro de los bienes y servicios básicos de la población en el estado de alarma”.

En lógica consecuencia, durante el mes de marzo y en este momento, Aena centra los esfuerzos de sus aeropuertos en la operación de vuelos esenciales con el triple objetivo de:

---

<sup>100</sup> *El Tiempo*, 23 de abril de 2020.

<sup>101</sup> También, *Buenos Aires Times*, 27 de abril de 2020.

<sup>102</sup> *La Nación*, 27 de abril de 2020, donde se reproduce la carta de IATA.

- garantizar la llegada de material sanitario y de productos para el abastecimiento de la población,
- facilitar el retorno de los españoles y la salida de los extranjeros no residentes hacia sus países de origen,
- vuelos de emergencias, Organización Nacional de Trasplantes o Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En cuanto a número de operaciones, AENA informa que en marzo se transportaron 66.692 toneladas de carga en toda la red, un 29,8% menos respecto al mismo mes de 2019, debido a que una parte muy importante de la carga habitual se traslada en aviones comerciales de pasajeros<sup>103</sup>.

#### a) *La carencia de material sanitario*

En España había una enorme carencia de este material, fundamentalmente equipos de protección: mascarillas, gafas de protección integral, trajes de protección individual, pares de guantes, etc., lo que ha afectado incluso en las condiciones de trabajo del personal sanitario, en contacto permanente con los enfermos. Esta exposición ante la enfermedad ha hecho que los profesionales de la sanidad española presenten la tasa de contagio más elevada del mundo.

La adquisición y llegada a España de material sanitario ha sido durante las últimas semanas una cuestión relevante.

El 31 de marzo y los días inmediatamente posteriores comienzan a llegar a España aviones cargados de material sanitario.

A partir del 31 de marzo empieza a recibirse este material, procedente de varios países, fundamentalmente: China, Hong-Kong, Malasia, Turquía y República Checa. Otros Estados, a la vista de la crisis sanitaria que está viviendo España, han ofrecido su apoyo. Es el caso de Letonia y Japón<sup>104</sup>. Algunos equipos son aportados por particulares como el presidente de Huawei<sup>105</sup>, o el Grupo Oesía, Iberia y la Federación Española de

---

<sup>103</sup> Los cuatro aeropuertos que registraron mayor tráfico de mercancías fueron Adolfo Suárez Madrid-Barajas, con 35.758 toneladas (-26,7%); Zaragoza, con 10.292 toneladas (-40,6%); Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, con 10.014 toneladas (-38,5%); y Vitoria, 5.167 toneladas (-4,5%). <http://www.aena.es/es/corporativa/trafico-pasajeros-red-aena-cae-593-en-marzo-debido---la-crisis-covid-19.html?p=1237548067436>

<sup>104</sup> *Marca*, 1 de abril de 2020.

<sup>105</sup> *Expansión*, 31 de marzo de 2020, 19.11 "Llega a España el material contra el coronavirus enviado por el presidente de Huawei: En la tarde de este miércoles ha llegado a España el material sanitario que el presidente de Huawei prometió al Rey que iba a enviar. El cargamento consta de un millón de mascarillas, 20.000 gafas de protección integral, 20.000 trajes de protección individual y 100.000 pares de guantes, informa Raúl Piña. Este cargamento se une al que se entregó la



Empresas de Tecnología Sanitaria (Fenin), que gestionan lo que denominan Corredor Aéreo Sanitario que, a fecha 10 de abril ha realizado 7 envíos<sup>106</sup>. O por las Comunidades Autónomas, como la Comunidad Autónoma de Madrid<sup>107</sup> o la Generalitat Valenciana<sup>108</sup> o Castilla y León<sup>109</sup>. El Ejército del Aire participa también en estas labores<sup>110</sup> y el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (Mitma), que ha enviado hasta 7 millones de mascarillas de protección algunas de las cuales fueron distribuidas entre trabajadores del Grupo Mitma, de Correos y de compañías de transporte, así como a comunidades autónomas, estas últimas para su entrega a trabajadores de transporte público terrestre de competencia autonómica y local<sup>111</sup>.

La adquisición de estos envíos se ha realizado por el procedimiento de emergencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del

---

pasada semana con 50.000 test del coronavirus y medio millón de mascarillas con material donado por el presidente de la también multinacional china Alibaba. El presidente de la empresa de comercio electrónico, Jack Ma, comunicó el envío de este material después de hablar también con Felipe VI”.

<sup>106</sup> <https://grupo.iberia.com/pressrelease>.

<sup>107</sup> Crisis del coronavirus | Aterriza en Madrid un segundo avión con 82 toneladas de material sanitario. La nave ha descargado 4,7 millones de mascarillas, guantes, batas quirúrgicas o trajes de protección. Este es el segundo avión gestionado por que han aportado 140 toneladas de material sanitario en apenas 72 horas, que se distribuirán directamente a los hospitales. En *Levante*, 5 de abril. La primera aeronave llegó a Barajas el 3 de abril, con 9 días de retraso. Un tercer avión gestionado por la CAM aterrizó el 12 de abril. *El País*, 12 de abril. sus

<sup>108</sup> *El mercantil*, 6 de abril de 2020.

<sup>109</sup> El Portal de Datos Abiertos de la Junta de Castilla y León incluye la relación completa de los contratos de suministros y servicios realizados para dar respuesta a la crisis sanitaria de la Covid-19. Desde el pasado 10 de marzo, las consejerías y los organismos autónomos han formalizado 380 contratos menores, 356 de emergencia y una sola compra centralizada, sumando un gasto total de 85,9 millones de euros. 103.560.184,17 euros. Entre los detalles que destacan en un recuento inicial, resalta el hecho de que casi 1 de cada 10 euros se tuvo que destinar al gasto de fletar los vuelos procedentes de China con buen aparte de los materiales adquiridos con urgencia, desde mascarillas a respiradores o test, entre otros. Un montante que, según publicado, ascendió a más de 7,5 millones de euros, sólo en conceptos de para el transporte aéreo desde China. <https://analisis.datosabiertos.jcyl.es/pages/contratos-emergencia/>

<sup>110</sup> *Infodefensa.com*, 28 de marzo de 2020. Para un análisis del papel desempeñado por las Fuerzas Armadas, *Revista Española de Defensa*, abril de 2020, número monográfico. Ver, también, la entrevista al general Julián Roldán, General Jefe del IMOVA, publicada en *Heraldo de Aragón* el 28 de abril.

Debe indicarse que la Instrucción de 15 de marzo del Ministerio de Defensa por la que se establecen medidas para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el ámbito del Ministerio de Defensa pone a disposición de la autoridad competente la Unidad Militar de Emergencias, así como aquellas otras capacidades de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa, entre otras, en materia de aerotransporte general y capacidades de aerotransporte medicalizado, control de tráfico aéreo, de la navegación marítima, puertos y aeropuertos.

<sup>111</sup> Han sido 4 envíos hasta el momento. El primero llegó a España el 29 de marzo con 1.200.000 mascarillas; el segundo envío es de 10 de abril; el tercero es de fecha 15 de abril. Ministerio: El cuarto y, por el momento, último envío llegó a Madrid el 21 de abril. Ver <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa>

COVID-19, al amparo de lo previsto en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

También el sector privado (empresas y ONGs) se ha movilizado a estos efectos. *Actualidad aeroespacial* dio cuenta el 10 de abril de que “un total de 13 organizaciones de la industria de la carga aérea en España han decidido respaldar la campaña *Carga Aérea Ayuda* que (...) se lanza en colaboración con la ONG Mano a mano para captar fondos destinados a la adquisición, transporte y distribución de material sanitario de primera necesidad para la lucha en España frente a la pandemia del Covid-19. La iniciativa busca canalizar la importante inquietud solidaria de las empresas y profesionales del sector logístico en España, así como aprovechar su amplio conocimiento en la importación y gestión logística del material sanitario de primera necesidad, que tiene en estos momentos precisamente en el transporte aéreo de mercancías uno de sus facilitadores esenciales. La ONG Mano a Mano, con una amplísima experiencia en el campo de la solidaridad y la cooperación internacional, va a ser la encargada de gestionar y coordinar todos los donativos que se destinen a la campaña, mientras que empresas y profesionales de reconocido prestigio en el sector de la carga aérea en España van a llevar a cabo, de forma altruista y con espíritu de voluntariado, toda la gestión de compras y de operaciones logísticas para disponer del material necesario en España con la máxima urgencia. Absolutamente todo el dinero que sea recaudado por el proyecto “Carga Aérea Ayuda Covid-19” a través de la ONG Mano a Mano será destinado a material sanitario y de protección individual para hospitales, residencias de ancianos y personal logístico que requieran este material”<sup>112</sup>. Las compañías Turkish Cargo, IAG Cargo, Alba Star, Vueling o Qaytar Airways operan estos vuelos.

#### b) *Un mercado sin reglas*

---

<sup>112</sup> Acto seguido, se da cuenta de cómo realizar Las donaciones, para las cuales, de ser económicas, no hay aportación mínima, pero “la campaña está abierta igualmente a la donación directa de cuanto material sanitario se quiera poner a disposición de la misma para su canalización hacia los objetivos directos del proyecto y para aquellos ámbitos de urgente necesidad a través de Cáritas España. Según Jesús Cuéllar, presidente de Foro MADCargo, una de las entidades impulsoras del proyecto, “los profesionales logísticos estamos en estos momentos en primera línea para garantizar que no se detenga la cadena de abastecimiento en España. Por eso, estamos especialmente sensibilizados con la heroica labor que están haciendo nuestros profesionales sanitarios y con la importancia y trascendencia que supone contar con los medios necesarios para atender a todas las personas hospitalizadas e impedir que la pandemia se siga propagando (...) Creemos que nuestra responsabilidad como sector, como empresas y como profesionales es aportar nuestro grano de arena a este objetivo común, canalizando el evidente afán por ayudar que habita en estos momentos en el seno de todo el colectivo. Además, ahora mismo la importación del material sanitario tiene un importante reto de materialización en el ámbito concreto de la logística, de ahí nuestro esfuerzo por poner a disposición todo nuestro *know how* para llevar las operaciones a buen término”.

Lejos de ser sólo un problema de España, la carencia de artículos médicos es un problema mundial en el que impera “la ley de la jungla”. Ha habido una explosión de la demanda (que se ha multiplicado exponencialmente), han aparecido nuevos actores demandantes (no son sólo los hospitales y tradicionales proveedores médicos lo que compiten, por cierto, en una situación de saturación y angustia, sino también las empresas para ofrecer protección a sus trabajadores y los Estados para proteger a sus funcionarios y ciudadanos) desconocedores de este entorno comercial, lo que ha provocado el surgimiento de miles de intermediarios, y, dadas las circunstancias, la concentración de la oferta en la cadena de suministros china. Este frenesí ha provocado el aumento de fraudes, obstáculos y, desde luego de los precios<sup>113</sup>.

El Gobierno de España no ha podido permanecer impasible ante esta situación. El 3 de abril, RTVE informaba que “Turquía retiene un avión con respiradores para España”. El avión en cuestión portaba material adquirido por comunidades autónomas como Navarra. Fue precisa, como se ha indicado, la intervención del Gobierno de España, que ha informado sobre la cuestión de dos formas y en dos momentos distintos, generando mayor confusión al deducirse que mientras se hablaba de un único caso el relato de los hechos se refiere a dos o más.

En la rueda de prensa del día 3 de abril la ministra se refirió a la paralización de un avión proveniente de China cargado con respiradores adquiridos por España, “que fue bloqueado en Ankara por el Gobierno turco cuando hacía una escala en esa ciudad cargado de material adquirido por comunidades autónomas como Navarra, por su preocupación (del Gobierno turco) de poder abastecer a su propio sistema sanitario”. La ministra añadió que tanto ella como el ministro de Sanidad, Salvador Illa, habían hablado “esta semana en tres ocasiones sobre este asunto con sus homónimos turcos”, y que “fruto de esas conversaciones fue el cargamento que el pasado miércoles trasladó a Madrid una aeronave militar turca. Este avión aterrizó en la base de Torrejón de Ardoz con 250.000 mascarillas faciales, 20 máscaras anatómicas, 750 protectores oculares, 2.000 trajes protectores EPI y 1.000 litros de líquido antibacteriano”. La ministra señaló que Turquía envió este material en respuesta a la petición de auxilio que hizo España a la OTAN, una llamada a la que solo han atendido hasta el momento este país y la República Checa<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> *The New York Times*, (Jack Nicas), 6 de abril de 2020.

<sup>114</sup> <https://www.rtve.es/noticias/20200403/turquia-retiene-avion-respiradores-para-espana/2011415.shtml>

Pero al día siguiente el MAEC aprobó el Comunicado 028 *Colaboración entre España y Turquía sobre material sanitario para hacer frente a la emergencia sanitaria provocada por el COVID 19*, cuyo tenor literal es el siguiente:

“El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha venido realizando en las últimas semanas distintas gestiones con Turquía, entre otros países, para la obtención de material sanitario necesario para hacer frente a la crisis provocada por el COVID-19.

Como respuesta a la solicitud formulada por España al Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuesta a Desastres de la Alianza Atlántica, Turquía envió esta semana una importante donación de material sanitario a España.

España conoce las restricciones impuestas por Turquía para la salida de material sanitario debido a la preocupante evolución de la pandemia en ese país y la decisión de denegar todas las licencias de exportación de material sanitario, incluidas las destinadas a países de la Unión Europea. Como respuesta a esa decisión, los Estados Miembros de la UE y la Delegación de la Unión Europea en Turquía presentamos una solicitud conjunta para que se concedan las licencias de exportación para el material ya comprado.

España ha realizado asimismo gestiones bilaterales con Turquía para obtener el material adquirido, incluidas gestiones del Ministro de Sanidad y de la Ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación con sus homólogos. España agradece que las autoridades turcas hayan autorizado la mayoría de las licencias de exportación que estaban pendientes.

La única licencia no autorizada hasta la fecha es la relativa a respiradores comprados a una empresa turca por los Gobiernos de las CCAA de Castilla La Mancha y Navarra, suspensión condicionada por el riesgo de desabastecimiento de respiradores en Turquía. Las autoridades turcas han indicado su compromiso de extender tales licencias a la mayor brevedad, en cuanto la situación sanitaria se haya estabilizado. En el caso en que la transacción no tenga lugar, la empresa turca deberá devolver la cantidad pagada por imposibilidad de entregar la mercancía”.

La cuestión resultaba tan espinosa que el Gobierno de España decidió establecer los importes máximos de venta al público las mascarillas higiénicas. En rigor, no sólo de las mascarillas sino también otros productos como antisépticos de piel sana o geles y soluciones hidroalcohólicas autorizados temporalmente por la AEMPS, de uso

recomendado como medidas higiénicas para la prevención de contagios por el COVID-19<sup>115</sup>.

c) *Medidas de la Unión Europea para garantizar la disponibilidad de suministros y equipos*

Consciente de que los Estados “tienen que garantizar la disponibilidad de equipos de protección individual, como mascarillas, gafas y guantes de protección, pantallas faciales y batas, productos sanitarios, como los respiradores y otros suministros médicos, así como de infraestructura hospitalaria e informática, por citar algunos ejemplos” y de que “algunas cadenas de suministros se ven perturbadas”, la Comisión Europea publicó el 1 de abril sus Orientaciones sobre el uso del marco de contratación pública.

En esta guía la Comisión explica “a qué opciones y flexibilidades puede recurrirse en el marco de contratación pública de la UE para la adquisición de suministros, servicios y obras necesarias para hacer frente a la crisis” y señala varias opciones: En primer lugar, en caso de urgencia, pueden recurrir a las posibilidades de reducir sustancialmente los plazos para acelerar los procedimientos abiertos o restringidos. En caso de que tal flexibilidad no baste, podrá preverse un procedimiento negociado sin publicación. Por último, podría permitirse incluso la adjudicación directa a un operador económico preseleccionado, siempre que este sea el único que pueda proporcionar los suministros necesarios dentro de los condicionantes técnicos y temporales que impone la extrema urgencia. Por otra parte, los compradores públicos deben también buscar soluciones alternativas y actuar en el mercado<sup>116</sup>.

En este orden de cosas, la Comisión ha tratado de utilizar mecanismos de cooperación intergubernamental ya existentes. Así, el 18 de marzo creó una reserva estratégica de rescEU constituida por equipos médicos, como respiradores y máscaras de protección, para ayudar a los países de la UE en el contexto de la pandemia de la COVID-19. con presupuesto inicial de 50 millones EUR, de los cuales 40 millones EUR previa aprobación de las autoridades presupuestarias. Una vez que la medida entre en vigor el viernes 20 de marzo, el Estado miembro que quiera acoger una reserva rescEU podrá solicitar una subvención directa a la Comisión Europea. La subvención directa cubre el 90 % del coste de la reserva, mientras que el 10 % restante corre a cargo del Estado miembro. Las reservas rescEU forman parte del Mecanismo de Protección Civil

---

<sup>115</sup> Orden SND/354/2020, de 19 de abril.

<sup>116</sup> Comunicación de la Comisión. *Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19* (2020/C 108 I/01), DO C-108, de 1 de abril de 2020.

de la UE, al que fueron incorporadas en 2019; año en el que se recurrió a este mecanismo por primera vez con motivo de un devastador incendio en Grecia<sup>117</sup>.

Asimismo, la Comisión activó el Acuerdo de Adquisición Conjunta con los Estados miembros (y Reino Unido y Noruega). Este Acuerdo venía siendo preparado desde por la Comisión desde el brote de gripe pandémica H1N1 en 2009, que “dejó al descubierto las deficiencias de acceso y poder adquisitivo de los países de la UE a la hora de obtener vacunas y medicamentos contra las pandemias, y fue definitivamente aprobado en 2014, durante la crisis del ébola. sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud. El Acuerdo es de carácter voluntario y ha sido ratificado por España en 2014 (en plena crisis del ébola), su objetivo es permitir la compra conjunta de ese tipo de equipos y suministros y es desarrollo del artículo 5 de la Decisión 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión no 2119/98/CE (DO L 291, de 5 de noviembre).

La Comisión ha puesto en marcha cuatro licitaciones diferentes en las que participaron hasta 25 Estados miembros para adquirir equipos médicos y suministros: el 28 de febrero (guantes y batas quirúrgicas), el 17 de marzo (equipos de protección individual para la protección de los ojos y las vías respiratorias, además de respiradores médicos y equipos respiratorios) y el 19 de marzo (material de laboratorio y kits de prueba). Estas iniciativas se están desarrollando con éxito. En respuesta a la primera licitación, la Comisión recibió ofertas que se adecuaban a las peticiones. Las evaluaciones ya han terminado y está previsto que los contratos se firmen en las próximas semanas. Así pues, los equipos deberían estar pronto disponibles en los Estados miembros<sup>118</sup>.

Una última acción en este contexto ha sido la aprobación de la Comunicación de la Comisión Directrices para el suministro óptimo y racional de medicamentos a fin de evitar la escasez durante el brote de COVID-19, (DO C 116, de 8 de abril). Se trata de un interesantísimo documento que parte del reconocimiento de que la organización y

---

<sup>117</sup> [https://ec.europa.eu/echo/resceucampaign\\_fr](https://ec.europa.eu/echo/resceucampaign_fr)

<sup>118</sup> Esta información puede hallarse en [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health\\_es#garantizar-la-disponibilidad-de-suministros-y-equipos](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health_es#garantizar-la-disponibilidad-de-suministros-y-equipos)

Otra medida adoptada al efecto fue el aplazamiento por el Consejo y el Parlamento Europeo por un año de la aplicación del Reglamento sobre los productos sanitarios (Reglamento (UE) 2017/745 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2017), cuya entrada en vigor estaba prevista el 26 de mayo de 2020 (art. 123.1) para permitir que las instituciones sanitarias y los operadores económicos de los Estados miembros den prioridad a la lucha contra la pandemia de coronavirus y sigan garantizando, al mismo tiempo, la salud y la seguridad de los pacientes hasta que entre en vigor la nueva legislación. 23 de abril de 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_718](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_718).

prestación de asistencia sanitaria y la venta al por menor de medicamentos corresponde a los Estados. Tras analizar la situación convulsa del mercado en esta época de crisis, detalla unas directrices elaboradas “sobre la base de las mejores prácticas de los Estados miembros, que han sido compartidas con la Comisión” y que el documento divide en 4 sectores:

1) Mostrar solidaridad. Se espera que los Estados miembros “levanten las prohibiciones o restricciones a la exportación de medicamentos en el mercado interior”, eviten un almacenamiento preventivo de medicamentos esenciales, pues pone en peligro el suministro de todos los países, así como la desinformación a los ciudadanos, que es causa de compras excesivas por parte de los ciudadanos motivadas por el miedo, y de los mayoristas y farmacéuticos.

2) Garantizar el suministro. Y a estos efectos, aumentar significativamente la producción, reorganizar las cadenas de suministro y de las líneas de producción y el aprovechamiento de las existencias<sup>119</sup>; incrementar la fabricación de equipamientos y medicamentos esenciales respaldando a la industria mediante incentivos fiscales y ayudas estatales; conceder flexibilidad normativa a la industria farmacéutica, garantizar el apoyo necesario al sector mayorista, garantizar una distribución equitativa del suministro,

3) asegurar un uso óptimo de los medicamentos en los hospitales, y

4) optimizar las ventas en las oficinas de farmacia

A los efectos de nuestra exposición merece destacarse la mención que se realiza al transporte aéreo. En el marco del sector relativo a la garantía del suministro, las directrices mencionan que, del mismo modo que garantizar la plena aplicación de los carriles verdes, es preciso facilitar el transporte aéreo de mercancías y otras formas de transporte. A estos efectos razona:

“Las actuales medidas de confinamiento han dado lugar a una disminución de la capacidad del transporte aéreo de mercancías y a una subida de sus precios. La industria farmacéutica depende en gran medida de cargamentos por vía aérea de pequeño volumen. Los Estados miembros deben estudiar medidas para garantizar la capacidad del transporte aéreo de mercancías para transportar medicamentos, ingredientes farmacéuticos activos, sustancias intermedias y materias primas, en consonancia con las directrices de la Comisión. Los Estados

---

<sup>119</sup> para lo que podrán apoyarse en instrumentos a escala de la UE como rescEU, el Acuerdo de adquisición conjunta de la UE, o el Instrumento para la Prestación de Asistencia Urgente

miembros deben animar a las compañías aéreas de carga y servicios urgentes a reservar excepcionalmente capacidades para los bienes esenciales, en particular los suministros médicos y de emergencia, y a aplicar tarifas razonables para esos suministros”.

Pero todas estas acciones emprendidas o retomadas por la UE llegaron tarde para una España sumida desde la segunda semana de febrero en un gravísima situación sanitaria cuando los muertos se contaban por miles y los afectados por decenas de miles, y la red de asistencia médica estatal estaba sobrepasada y era urgente adoptar acciones para la adquisición, compra y distribución de material sanitario de primera necesidad.

### **III. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA**

En el apartado anterior se ha estudiado como el mercado del transporte aéreo de pasajeros ha caído abruptamente. Los actores - decíamos - han cambiado su posición en el mercado: las aeronaves han abandonado los cielos y los aeropuertos se han convertido en lugares de estacionamiento de aviones. Los Gobiernos, lejos de fomentar el transporte aéreo, han adoptado medidas de restricción o simplemente prohibición de los vuelos. La sociedad civil ha asomado para ayudar al Estado a acceder a un mercado de compra de material sanitario en erupción. ¿Cómo reestructurar la situación? ¿será posible algún día restablecer el nivel de vuelos existente hace tan sólo 2 o 3 meses?

Al final del apartado vimos cómo el transporte de mercancías está jugando un papel esencial en la reconstrucción del sistema. Así ocurría en España, donde el Real Decreto-Ley 10/2020 reserva al transporte de mercancías la calificación de “actividad esencial”, no en vano la garantía del suministro de determinados bienes y la prestación de ciertos servicios básicos son imprescindibles para preservar el mercado en el estado de alarma y aún después.

Veremos a continuación que cuando la Unión Europea se ocupa del transporte aéreo en la situación de crisis provocada por el COVID-19 lo hace señalando que la aviación hace posible la circulación de determinadas mercancías y trabajadores y que, por lo tanto, es un elemento clave del mercado, que conviene salvaguardar.

Esta - y la protección de los pasajeros - fue la primera decisión autónoma (esto es, al margen de los Estados) de la UE respecto del transporte aéreo en tiempos del Covid-19; paralelamente las instituciones de la UE acompañaron a los Estados en su decisión de reforzar sus fronteras como medida de lucha contra la pandemia, pero incluso entonces



lo hicieron con el ánimo de proteger el mercado<sup>120</sup>. Comencemos por esta última cuestión.

## **1. MEDIDAS EN MATERIA DE FRONTERAS: LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y DE LOS “TRABAJADORES ESENCIALES”**

### **A) Reducción de los flujos de entrada a la UE: facilitar la repatriación y combatir la territorialización del mercado**

El 16 de marzo, la Comisión propuso la reducción drástica de los flujos de entrada en las fronteras exteriores de la Unión, lo que incluye los aeropuertos<sup>121</sup>.

Debe indicarse que la Comisión actuaba espoléada por los Estados muchos de los cuales ya habían aprobado el cierre de sus fronteras, incluso de las fronteras interiores de la UE. En cualquier caso, la Comisión consideraba que, para que esta restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE fuera eficaz, debía ser adoptada por todos los Estados Schengen y tener efecto en la totalidad de las fronteras exteriores simultánea y uniformemente. Por lo demás, la aprobación de esta restricción modificó el alcance de la actuación de los Estados, como puede apreciarse cuando se examinan las disposiciones aprobadas por España.

De acuerdo con la Comisión, esta restricción temporal (inicialmente 30 días) de viaje debe aplicarse a todos los viajes no esenciales de terceros países al espacio UE+. La Comisión acoge bajo el sintagma “viajes esenciales” (a los que no se les aplicará la señalada restricción) los realizados por:

- “viajeros que tengan una función o necesidad esenciales (profesionales de la salud, investigadores sanitarios y profesionales de ayuda a los ancianos; trabajadores fronterizos; personal de transporte dedicado al transporte de

---

<sup>120</sup> La Comisión lo expone así: “El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, junto con diversas medidas en toda la UE que afectan a la actividad normal de la industria y los servicios, ha tenido serias repercusiones en el funcionamiento del mercado interior. Estas medidas afectan a la cadena de suministro de productos vitales como alimentos, medicamentos y equipos de protección, que no llegan a su destino o bien llegan con un retraso significativo. Para solucionar este problema y limitar en la medida de lo posible cualquier impacto sobre el funcionamiento del mercado interior, la Comisión ha estado trabajando sin descanso con los Estados miembros, movilizandolos todos los recursos necesarios y garantizando la coordinación a nivel de la UE. También ha presentado directrices prácticas para garantizar el flujo continuo de esos bienes esenciales en toda la UE a través de carriles verdes [C (2020) 1897]. facilitar la carga aérea [C (2020) 2010]. y garantizar el ejercicio de la libre circulación de los trabajadores [C (2020) 2051]”. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la evaluación de la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE*, COM (2020) 148 final, 8 de abril de 2020, citada, pág. 3.

<sup>121</sup> *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE*, COM (2020) 115 final, 16 de marzo de 2020

mercancías y otros trabajadores del transporte en la medida necesaria; diplomáticos, personal de organizaciones internacionales, militares y trabajadores humanitarios en el ejercicio de sus funciones; pasajeros en tránsito; pasajeros que viajen por motivos familiares imperativos; personas necesitadas de protección internacional o por otras razones humanitarias).

Y para facilitar la repatriación de los ciudadanos europeos o residentes de los Estados miembros, entre los “viajes esenciales” añade los hechos por viajero

- “nacionales de todos los Estados miembros de la UE y de los Estados asociados de Schengen que regresen a sus hogares, y los miembros de su familia”; y
- “nacionales de terceros países con derecho a residir en un Estado miembro”.

El 17 de marzo de 2020, “dichos Estados acordaron una actuación coordinada en las fronteras exteriores sobre la base de la recomendación de la Comisión. Desde entonces, todos los Estados miembros de la UE (a excepción de Irlanda) y los Estados asociados de Schengen (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) han adoptado decisiones nacionales para aplicar las restricciones de los viajes”<sup>122</sup>.

España traspuso esta recomendación mediante la Orden INT/270/2020, de 21 de marzo (*BOE* núm. 79, de 22 de marzo), que establece criterios para la aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles desde terceros países a la Unión Europea y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El 8 de abril la Comisión evaluó (muy positivamente) los efectos de la aplicación de esta restricción de viajes a los Estados Schengen, a los que recomendó prorrogar tal medida hasta el 15 de mayo de 2020. Tras recordar que “el objetivo de las restricciones en las fronteras exteriores consiste en reducir el riesgo de propagación de la enfermedad a través de los viajes a la UE”, la Comisión constató que “en el mes de marzo se registró una reducción drástica de los viajes a escala mundial, tanto desde como hacia la UE, así como dentro de la UE, aportando al efecto datos facilitados el 31 de marzo de 2020 por Eurocontrol: ha habido una reducción global del 86,1 % en el número de vuelos, lo que se traduce en 25 948 vuelos menos (en comparación con el 31 de marzo de 2019). El tráfico total de pasajeros se ha reducido casi a cero; los vuelos restantes son principalmente vuelos de carga y de repatriación”<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> COM (2020) 148 final, 8 de abril de 2020, citada, pág. 1.

<sup>123</sup> *Ibid*, pág. 2

En consecuencia, España aprobó la Orden INT/356/2020, de 20 de abril (BOE núm. 111 de 22 de abril), que prorroga la anterior Orden INT/270/2020..

Como se ha adelantado, España y otros países miembros de la UE habían cerrado ya sus fronteras interiores terrestres. Lo habían hecho con fundamento en el art. 28 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se estableció el Código de Fronteras Schengen.

En el caso de España este cierre de las fronteras interiores terrestres se decretó por Orden INT/239/2020, de 16 de marzo, cuyo artículo único restablece temporalmente los controles en las fronteras interiores “desde 00:00 horas del 17 de marzo de 2020, hasta las 24:00 horas del 26 de marzo de 2020”.

En su apartado 2 este artículo señala que

“sólo se permitirá la entrada a territorio nacional, por vía terrestre, a las siguientes personas: a) Ciudadanos españoles. b) Residentes en España. c) Trabajadores transfronterizos. d) Aquellas que acrediten documentalmente causas de fuerza mayor o situación de necesidad”.

La Orden INT/239/2020 ha sido modificada en diversas ocasiones. En primer lugar, por la Orden INT/248/2020, de 16 de marzo, que establece criterios para la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ante el restablecimiento de los controles fronterizos. En segundo lugar, por las Órdenes INT/283/2020, de 25 de marzo e INT/335/2020, de 10 de abril, que prorrogan los controles hasta las 00:00 horas, que prorroga las medidas de control hasta las 24 horas de los días 11 de abril de 2020 y 26 de abril de 2020, respectivamente.

Existía una diferencia en la relación de viajeros contemplados en la Orden INT/239/2020 (cierre de fronteras interiores españolas) y la Comunicación de la Comisión (restricciones de viajes a países Schengen) que se resolvió en el redactado de la Orden INT/270/2020, que amplió los supuestos en los que se puede permitir la entrada en territorio español a dos nuevos colectivos;

“a) Residentes en otros Estados miembros o Estados asociados Schengen que se dirijan a su lugar de residencia” y

b) “Profesionales sanitarios o del cuidado de mayores que se dirijan a ejercer su actividad laboral”<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Por último, debe señalarse que a instancias de la Comunicación de la Comisión de 8 de abril. la Orden INT/356/2020, para “aclarar ciertas dudas interpretativas respecto a las categorías de personas exentas de la restricción de viaje, añade los dos párrafos siguientes al artículo 4”:

“2. A efectos de lo dispuesto en los artículos 4.3 y 15 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados

De este modo, quedaban acompañadas la relación de personas que pueden entrar en territorio Schengen y la de quienes pueden cruzar las fronteras españolas interiores de la UE.:

Por otra parte, de acuerdo con estas disposiciones los Estados miembros no deben denegar la entrada a los ciudadanos de la UE o a los nacionales de terceros países con residencia en un Estado miembro. No obstante, pueden adoptar determinadas medidas de control que consideren adecuadas, como exigir a las personas que entren en su territorio que se sometan a medidas de aislamiento o medidas similares al regresar de una zona afectada por COVID-19, siempre que impongan los mismos requisitos a sus propios nacionales<sup>125</sup>.

## **B) Información sobre el coronavirus para los profesionales y usuarios de la aviación civil**

En esta línea de consideraciones debe recordarse que el 13 de febrero se celebró un Consejo sobre el COVID-19 que insta a los Estados miembros a que, en materia de viajes y desplazamientos, adopten (en consonancia con las recomendaciones de la OMS y con el asesoramiento del Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades, ECDC) las pautas siguientes:

“a) Tomar las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la protección de la salud pública, teniendo en cuenta que ha de prestarse especial atención a todas las formas de viaje internacional. Dichas medidas deben garantizar, en particular, que:

- todos los puntos de entrada de la UE dispongan de medios para ofrecer la información y la orientación necesarias a las personas con un mayor riesgo de ser

---

miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, se considerará procedente denegar la entrada por motivos de orden público o salud pública a los ciudadanos de la Unión y sus familiares que no pertenezcan a una de las siguientes categorías:

a) Registrados como residentes en España o que se dirijan directamente a su lugar de residencia en otro Estado miembro, Estado asociado Schengen o Andorra.

b) Las comprendidas en los párrafos c) a h) del apartado 1 de este artículo.

3. Con el fin de no tener que recurrir al procedimiento administrativo de denegación de entrada en los casos previstos en los dos apartados anteriores, se colaborará con los transportistas y las autoridades de los Estados vecinos al objeto de que no se permita el viaje.

<sup>125</sup> Según el Código de Fronteras Schengen, todas las decisiones de denegación o aceptación de entrada en el territorio de un Estado miembro deben someterse a una evaluación individual realizada por las autoridades competentes, correspondiendo a las autoridades de los Estados miembros la responsabilidad esta decisión. El señalado Código de Fronteras Schengen incluye entre las condiciones de entrada que deben cumplir los nacionales de terceros países que llegan a las fronteras exteriores de la UE la de no suponer una amenaza para la salud pública nacional. Si existe tal amenaza, se someterá a la persona en cuestión a un examen sanitario.

portadoras del virus 2019-nCoV, sobre la manera de conseguir atención y asesoramiento médicos adecuados;

- se hayan establecido unos planes y recursos precisos para dispensar una atención adecuada en los entornos asistenciales a los portadores presuntos y confirmados del virus del 2019V, así como para cualquier otra actuación necesaria, como la localización de contactos;

- se comunique información, en toda la UE, a los viajeros internacionales procedentes o en tránsito desde las zonas afectadas, y que resulte posible hacer un seguimiento de dichas personas;

- cuando las circunstancias lo justifiquen, se podrá pedir a los viajeros procedentes o en tránsito desde las zonas afectadas que proporcionen información sobre si han estado en contacto con personas de dichas zonas;

6038/20 cb/BFS/jlj 6 ANEXO LIFE.4 ES

- se dé orientación e información al personal sanitario y a la población en general;

- el personal hospitalario que trate a los pacientes disponga de protección adecuada; y que se cumplan las recomendaciones de la OMS formuladas sobre la base del RSI, el trabajo del Comité de Seguridad Sanitaria, el asesoramiento del ECDC y los planes y orientaciones nacionales;

b) Desarrollar una coordinación estrecha y reforzada entre los Estados miembros para garantizar la eficacia de todas las medidas, en especial, cuando proceda, las medidas relativas a los viajes, salvaguardando al mismo tiempo la libre circulación dentro de la UE, al efecto de garantizar una protección óptima de la salud pública y aumentar la concienciación de la población en general con respecto a la COVID-19”.

Estas medidas fueron reiteradas punto por punto por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (Sanidad) del día 6 de marzo, con la única diferencia de que en este caso el Consejo urge (en vez de insta) a los Estados a adoptarlas.

En este orden de cosas, el día 13 de marzo la Agencia de Seguridad Aérea de la Unión Europea (EASA) emitió una Directiva de seguridad para reducir el riesgo de propagación del nuevo coronavirus a través de vuelos hacia y desde áreas de alto riesgo<sup>126</sup>.

Fue la primera medida operativa en toda la UE para controlar la propagación de COVID-19 en Europa. Como dijo la comisaria europea de Transporte, Adina Valean,

---

<sup>126</sup> *Safety Directive under Article 76(6)(b) of Regulation (EU) No 2018/1139 (SD 2020-01; SD 2020-02). Subject: Operational measures to prevent the spread of Coronavirus 'SARS-CoV-2' infection.*

"necesitamos asegurarles a los pasajeros, a la tripulación y al personal del aeropuerto que su salud y su seguridad es nuestra principal prioridad (...) y que la UE está tomando medidas concretas para limitar y frenar la propagación del nuevo coronavirus. Es por eso que EASA ha emitido una nueva directiva de seguridad sobre la desinfección total de todas las aeronaves después de cada vuelo desde las áreas de alto riesgo tanto en Europa como fuera de ella, así como la disponibilidad y el uso de la tarjeta de localización de pasajeros a bordo de estas aeronaves"<sup>127</sup>.

La directiva de seguridad:

- especifica las medidas que se deben tomar para los vuelos que sirven a destinos de alto riesgo;
- exige la desinfección y limpieza a fondo de las aeronaves que operan desde destinos de alto riesgo después de cada vuelo. Solo se pueden hacer excepciones cuando se usen desinfectantes con un efecto más duradero, pero incluso en esos casos se requiere una desinfección completa a más tardar 24 horas después de la salida de un aeropuerto de alto riesgo;
- recomienda además que las aerolíneas que operan todas las rutas aumenten la frecuencia de limpieza, desinfecten como medida preventiva y garanticen la desinfección completa de cualquier avión que haya transportado a un pasajero sospechoso o confirmado como infectado con COVID-19. Los gestores aeroportuarios deben desinfectar las terminales de manera similar;
- señala que, en breve, se publicará una guía adicional que recomendará que, en caso de que los vuelos no estén llenos, los pasajeros deben estar espaciados en toda la cabina si es posible. A los pasajeros también se les debe proporcionar toallitas desinfectantes de un solo uso que les permitan limpiar adicionalmente el área de su asiento para mayor tranquilidad personal.
- Incluye recomendaciones específicas para la tripulación de cabina, que indican que los miembros de la tripulación que hayan tenido contacto directo con un caso confirmado deberán ser puestos en cuarentena durante 14 días. Se pedirá a los miembros de la tripulación de un mismo vuelo, que hayan entrado en contacto con un caso sospechoso que controlen su propia salud y reaccionen rápidamente ante los primeros signos de infección. Esto ayudará a frenar la

---

127

[https://www.seguridadaaerea.gob.es/lang\\_castellano/noticias\\_revista/noticias/200313\\_easa\\_directiva\\_coronavirus\\_pasajeros.aspx](https://www.seguridadaaerea.gob.es/lang_castellano/noticias_revista/noticias/200313_easa_directiva_coronavirus_pasajeros.aspx)

propagación de la enfermedad y también asegurará la continuidad de las operaciones de vuelo, al garantizar que el personal no transmitirá el virus dentro de su organización;

- reafirma el compromiso de la aviación para combatir la propagación del nuevo coronavirus.

Finalmente, la directiva de seguridad señala: “Somos conscientes de que muchas aerolíneas ya han mejorado sus procedimientos de limpieza, y los estados miembros han implementado medidas adicionales. Dado que el transporte aéreo es por su naturaleza internacional, y estamos lidiando con una pandemia global, la estandarización a nivel europeo hará que estas medidas sean aún más eficientes”<sup>128</sup>.

En España EASA es la encargada de transmitir a los profesionales (aerolíneas y sus tripulaciones) toda la información actualizada sobre el brote del coronavirus, proporcionado por la EASA y la OMS, por el del Gobierno de España y la Comisión Europea. En una nota de 4 de abril, EASA afirma haber facilitado “material promocional adicional para las aerolíneas y sus tripulaciones, destinado a sensibilizar a los operadores y sus equipos sobre las medidas prácticas que pueden tomar para reducir el riesgo de propagación del virus”. En esta nota “se alienta a las aerolíneas a compartir este material promocional con sus tripulaciones y mostrarlas en los tableros de anuncios y otras áreas” y se ruega a las aerolíneas y los operadores que se aseguren de que:

- Una cantidad suficiente de agua potable está disponible en el tanque de agua de la aeronave antes de la salida.
- Un número suficiente de guantes está disponible a bordo.
- Hay gel desinfectante disponible para la tripulación.
- Mientras esté en tierra con pasajeros a bordo, el tiempo máximo sin aire acondicionado / ventilación debe ser inferior a 30 minutos.

La nota señala, por último, que, en base a la información disponible en estos momentos, la OMS no recomienda la aplicación de restricciones a los viajes ni al comercio internacional. No obstante, siguiendo el principio de precaución, se recomienda no viajar a las zonas afectadas a no ser que sea estrictamente necesario.

Una nueva nota informativa - aunque con idéntico contenido - se publica el 19 de marzo. Esta última nota únicamente elimina el último párrafo, que sustituye por un link de

---

<sup>128</sup> La última, el 7 de abril: Updated COVID-19 Safety Information Bulletin with clarification on recommendations relating to fans for recirculation of air. En <https://www.easa.europa.eu/newsroom-and-events>

acceso a las recomendaciones de viaje del MAEC y a los carteles informativos para los viajeros y tripulaciones que llegan y salen de España hechos por el Ministerio de Sanidad. En fin, en los aeropuertos españoles se distribuyen sendas notas informativas a los pasajeros que vayan a entrar en<sup>129</sup> o vayan a salir de<sup>130</sup> España<sup>131</sup>

### C) Restricción de viajes y libre circulación de los trabajadores

La propuesta de la Comisión de reducción drástica de los flujos de entrada en las fronteras exteriores de la Unión que hemos estudiado se ha complementado con las Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores sobre la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales<sup>132</sup> Estas directrices se aprobaron el 30 de marzo para regular que los trabajadores que ejercen ocupaciones críticas puedan llegar a sus puestos de trabajo (sobre todo en las regiones transfronterizas).

Las directrices incluyen una lista de ocupaciones críticas, entre las que cabe citar, los profesionales de la salud y del cuidado de niños y personas mayores, los científicos de las industrias relacionadas con la salud, los profesionales necesarios para la instalación de los productos sanitarios críticos, los bomberos y los agentes de policía, los

---

<sup>129</sup> “Nota informativa dirigida a los pasajeros y tripulaciones de aviones / buques que vayan a entrar en España. En España se ha declarado el estado de alarma ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Se han establecido medidas extraordinarias que limitan la circulación de las personas. Vigile atentamente su salud durante su estancia en España. En caso de que presente síntomas respiratorios (tos, fiebre), quédese en su domicilio / lugar de residencia y contacte con las Autoridades Sanitarias locales a través de los teléfonos establecidos. Si tiene la sensación de falta de aire, empeoramiento, o sensación de gravedad por cualquier otro motivo, llame al 112. Siga en todo momento las indicaciones de las Autoridades Sanitarias”.

<sup>130</sup> “Nota informativa dirigida a los pasajeros y tripulaciones de aviones / buques que vayan a entrar en España. En España se ha declarado el estado de alarma ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Se han establecido medidas extraordinarias que limitan la circulación de las personas. Vigile atentamente su salud durante su estancia en España. En caso de que presente síntomas respiratorios (tos, fiebre), quédese en su domicilio / lugar de residencia y contacte con las Autoridades Sanitarias locales a través de los teléfonos establecidos. Si tiene la sensación de falta de aire, empeoramiento, o sensación de gravedad por cualquier otro motivo, llame al 112. Siga en todo momento las indicaciones de las Autoridades Sanitarias”.

<sup>131</sup> AESA ha elaborado una lista de aeropuertos situados en áreas de riesgo, que actualiza periódicamente. Ver, *Annex 1 - List of airports located in affected areas with high risk of transmission of the CoVID-19 Infection*. 16 April 2020. Entre los aeropuertos españoles incluye todos los del País Vasco, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña y Madrid. La última revisión de este período data del día 29 de abril. Añade al listado anterior todos los aeropuertos de Andalucía y Galicia. *Annex 1 - List of airports located in affected areas with high risk of transmission of the COVID-19 infection - issue 10, 29 April 2020*.

<sup>132</sup> Communication from the Commission *COVID-19 Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, on the facilitation of transit arrangements for the repatriation of EU citizens, and on the effects on visa policy*, C(2020) 2050 final, 30 March 2020 (2020/C 102 I/03). El texto en español lleva el siguiente título: *Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores*.



trabajadores del sector del transporte y las personas que trabajan en el sector alimentario.

Estos trabajadores deben poder llegar a su destino sin demora. La Comisión insta a los Estados miembros a establecer procedimientos específicos sin trabas y rápidos para los cruces de fronteras que tienen un flujo regular de trabajadores fronterizos y trabajadores desplazados (trabajadores a los que su empleador situado en un Estado miembro envía temporalmente a trabajar en un Estado miembro distinto para la prestación de un servicio), de modo que estos puedan atravesarlos con fluidez, aunque “el cribado sanitario” de estos trabajadores “debe realizarse en las mismas condiciones que se aplican a los nacionales que ejercen las mismas ocupaciones”. Las directrices se refieren asimismo a los trabajadores de temporada.

Todavía en relación con las fronteras debe hablarse de las fronteras aéreas interiores de la UE. El art. 21 del Reglamento (CE) núm. 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 2008 sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO L 293, de 31 de octubre) permite a los Estados miembros suspender los vuelos procedentes de otros Estados miembros “para hacer frente a problemas repentinos de corta duración, derivados de circunstancias imprevisibles e inevitables”.

Este tipo de decisiones se catalogan como recomendaciones de viaje. A modo de ejemplo, puede indicarse que los Países Bajos adoptaron esta decisión respecto de los vuelos procedentes de España, un país de riesgo por el alto número de casos de contagio. Días antes había tomado la misma decisión para los vuelos procedentes de Italia, China, Irán y Corea del Sur. La prohibición no se aplica a los vuelos de repatriación de ciudadanos holandeses que aún están en España y quieren volver a su país<sup>133</sup>.

Las recomendaciones de viaje se actualizan constantemente a medida que la situación evoluciona. Según la última actualización (8 de abril de 2020), todos los Estados miembros de la UE aplican restricciones de vuelo y de otro tipo a la circulación de personas.<sup>134</sup>

Por lo demás, pese a que, como se ha expuesto, corresponde a los Estados tomar las decisiones sobre sus fronteras, la Comisión en sus esfuerzos por coordinar estas decisiones ha elaborado un listado de las medidas de restricción al transporte aprobadas

---

<sup>133</sup> *La Vanguardia*, 21 de marzo de 2020.

<sup>134</sup> Ver, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation\\_es](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_es), donde puede encontrarse un ilustrativo mapa de las restricciones adoptadas por los Estados miembros.

por los Estados<sup>135</sup> y ha creado un grupo de coordinación semanal, el "Grupo de Información COVID-19/Corona - Fronteras", en el que participan, además de la propia Comisión, los Estados miembros, los países asociados a Schengen, el Consejo y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas<sup>136</sup>.

## **2. LA GARANTÍA DEL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS: LA LIBRE CIRCULACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS**

### **A) “Carriles verdes” y medidas de sanidad en las fronteras interiores**

El 16 de marzo la Comisión presentó a los Estados unas *Directrices sobre las medidas de gestión de las fronteras en relación con la salud en el contexto de la emergencia de la COVID-19*<sup>137</sup>. El documento se inicia con una exposición de motivos que pone de relieve la importancia de conservar el mercado interior de mercancías, cuya interrupción haría todavía más difícil la situación de aislamiento en que vive la población europea.

El objetivo de estas directrices es “proteger la salud de los ciudadanos, garantizar un trato adecuado a las personas que tienen que viajar y velar por la disponibilidad de los bienes y servicios esenciales”. Las directrices se estructuran en los siguientes apartados: Transporte de bienes y servicios, Suministro de bienes, Medidas relacionadas con la salud, Fronteras exteriores, Fronteras interiores. Posteriormente, el 23 de marzo, la Comisión presentó unos Consejos prácticos para aplicar las referidas directrices sobre medidas de gestión de fronteras<sup>138</sup>.

La UE ha afirmado que su prioridad es proteger la salud de los ciudadanos europeos. Y que a estos efectos resulta esencial garantizar que las cadenas de suministro de la UE sigan funcionando para el transporte de material sanitario y de otros bienes esenciales. Por ello, la Comisión pide a los Estados miembros que designen inmediatamente como “carriles verdes” todos los pasos fronterizos internos pertinentes de la red transeuropea

---

<sup>135</sup> *Mobility measures implemented or announced by Member States*. En [https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response\\_en](https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en)

<sup>136</sup> Este grupo tiene como fin: intercambiar información y buenas prácticas con vistas a un enfoque coordinado en las fronteras, compartir actualizaciones semanales sobre la situación sanitaria relacionada con la epidemia, elaborar un resumen de las medidas adoptadas por los Estados miembros con vistas a establecer un enfoque coordinado, y trasladar los resultados de estas reuniones a otros foros. En [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation\\_es](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_es)

<sup>137</sup> COVID-19 Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services, C (2020) 1753 final, 16 March 2020.

<sup>138</sup> *Communication from the Commission on the implementation of the Green Lanes under the Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*, C (2020) 1897 final, 23 March 2020

de transporte (RTE-T). Los Estados deben publicar un mapa con indicación de las estaciones de servicio, áreas de servicios, duchas y catering en los que pueda atenderse a los transportistas, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y otros trabajadores esenciales<sup>139</sup>.

Las Directrices subrayan que “todas las fronteras interiores de la UE deben permanecer abiertas al transporte de mercancías y (...) que deben garantizarse las cadenas de suministro de los productos esenciales, como los alimentos, incluido el ganado, los equipos médicos, los equipos de protección individual (EPI) y las sustancias de origen humano. En interés de todos, en estos tiempos de emergencias, las mercancías deben seguir circulando libremente. Esto exige que los Estados miembros respeten y apliquen plenamente esas Directrices en todos los pasos fronterizos y fronteras interiores”<sup>140</sup>.

Los carriles verdes deben estar abiertos para todos los vehículos de mercancías, independientemente de los productos que transporten. El paso de la frontera, incluidos los controles y la inspección sanitaria, no debe llevar más de 15 minutos<sup>141</sup>. Por lo tanto, en los carriles verdes, los procedimientos deben reducirse y simplificarse hasta lo mínimo estrictamente necesario. Los controles e inspecciones deben realizarse sin que los conductores tengan que salir de sus vehículos, y los propios conductores solo deben ser sometidos a unos controles mínimos. No debe pedirse a los conductores de vehículos de transporte de mercancías que presenten ningún documento aparte del documento de identidad, el permiso de conducción y, si acaso, una carta del empleador. Debe aceptarse que proporcionen o presenten documentos electrónicos. Ningún vehículo o conductor deberá ser objeto de discriminación, sean cuales sean su origen y destino, la nacionalidad del conductor o el país de matriculación del vehículo.

Las directrices abogan también por suprimir “normas como las restricciones al desplazamiento y la cuarentena obligatoria de los trabajadores del transporte que no muestren síntomas. Por ejemplo, los Estados miembros no deben exigir a los trabajadores del transporte que lleven un certificado médico que acredite su buen estado de salud. Con el fin de garantizar la seguridad de estos trabajadores, se necesitan también mejores medidas de higiene y logística en aeropuertos, puertos, estaciones de

---

<sup>139</sup> *Coronavirus response: Transport measures*. En [https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response\\_en](https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en), donde puede consultarse el mapa realizado por España.

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> Este es la finalidad de los Consejos prácticos para aplicar las Directrices sobre medidas de gestión de fronteras, con la finalidad de mantener el transporte en movimiento por la Unión Europea durante la pandemia actual adoptadas por la Comisión el 23 de marzo. *Communication from the Commission on the implementation of the Green Lanes under the Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*, C (2020) 1897 final.

ferrocarril y otros centros de transporte terrestre. La lista de medidas a adoptar para proteger a los conductores frente al coronavirus está recogida en el anexo 2.

Los certificados de capacitación profesional reconocidos internacionalmente deben considerarse suficientes para demostrar la actividad de un trabajador en el transporte internacional. A falta de tales certificados (no todos los conductores internacionales tienen uno), debe aceptarse una carta firmada por el empleador (anexo 3).

Todos estos principios deben aplicarse también a los nacionales de terceros países si son esenciales para garantizar que las mercancías circulen libremente por la Unión y hacia esta. Paralelamente la Comisión ha aprobado unas Orientaciones para la continuidad de los traslados de residuos en toda la UE a través de los carriles verdes<sup>142</sup>

## **B) Facilitación del transporte aéreo de mercancías**

La Comunicación de la Comisión Directrices de la Comisión Europea: Facilitar las operaciones del transporte aéreo de mercancías durante el brote de COVID-19, de 27 de marzo (DO C-100) tiene particular importancia a efectos de este trabajo.

La Comunicación se inicia con el reconocimiento explícito de la importancia de la aviación comercial en esta crisis: “La carga aérea representa aproximadamente el 35% del valor del comercio mundial. Es un elemento clave del transporte de mercancías, que complementa el transporte terrestre y marítimo, en particular por lo que se refiere a los productos sensibles al factor tiempo. Tras el brote del COVID-19 se han impuesto restricciones a los vuelos y a la circulación de pasajeros y personal de transporte, con la finalidad de contener la pandemia. En consecuencia, las cadenas de suministro europeas y mundiales se han visto gravemente perturbadas”.

Las Directrices tienen el propósito de ayudar a los Estados miembros a mantener y facilitar las operaciones de transporte aéreo de mercancías, en particular de bienes esenciales, como los alimentos y los suministros médicos, y de productos sensibles al factor tiempo. A estos efectos invitan a los Estados miembros a aplicar las medidas operativas y organizativas necesarias, en el entendimiento de que estas medidas excepcionales serán temporales, esto es, de aplicación exclusiva durante la crisis de la COVID-19, hasta que se levanten las restricciones excepcionales aplicadas a los viajes y el tráfico aéreo”.

Para la economía y la lucha contra la COVID-19 son esenciales unos servicios de carga aérea continuos e ininterrumpidos, ya que las cadenas de suministro europeas y mundiales dependen de que dichos servicios operen sin obstáculos. Por ello la carga

---

<sup>142</sup> *Guidelines for shipment of waste in the EU in the context of the coronavirus crisis*. 30 March 2020.

aérea debe poder facilitar continuamente productos críticos, como los alimentos, los suministros médicos y los equipos de protección individual (EPI), al igual que otros productos que son vitales para el funcionamiento de las cadenas de suministro sensibles”.

En concreto se prevén, entre otras, las medidas siguientes:

- Quedan permitidos en todo momento vuelos específicos como vuelos que transportan bienes y equipos críticos de tipo sanitario, por ejemplo;
- No se podrá limitar de forma absoluta el transporte de carga. Esta prohibición puede extenderse incluso para terceros Estados si resulta precisa para garantizar la cadena de suministros;
- Se agilizará la tramitación de las autorizaciones precisas;
- Se aplicarán con flexibilidad toques de queda o restricciones de slots en los aeropuertos;
- Se atenderá que los aeropuertos que se mantengan abiertos cumplan con los servicios de atención a las aeronaves precisos. No se aplicarán las reglas de competencia.

Precisamente para atender las necesidades esenciales de los trabajadores, proveedores y pasajeros de los aeródromos de uso público existentes en España se aprobó la Orden TMA/240/2020, de 16 de marzo, por la que se dictan disposiciones respecto a la apertura de determinados establecimientos de restauración y otros comercios en los aeródromos de uso público para la prestación de servicios de apoyo a servicios esenciales (BOE 70, de 16 de marzo), cuyo artículo único establece:

“Se podrán abrir aquellos establecimientos que, en la zona aire de todos los aeródromos de uso público existentes en España, sean imprescindibles para atender las necesidades esenciales de trabajadores, proveedores y pasajeros en sus instalaciones.

El gestor aeroportuario determinará la cuantía y distribución de los puntos de restauración y de los puntos de prensa, artículos de conveniencia, alimentación y bebidas que se consideren imprescindibles para garantizar la cobertura de las necesidades descritas en cada una de las instalaciones aeroportuarias.

En todos estos puntos deberán cumplirse, al menos, estas medidas de contención:

1. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida deberá ser la estrictamente necesaria.

2. En todo caso, se evitarán aglomeraciones y se controlará que se mantenga la distancia de seguridad de al menos 1 metro a fin de evitar posibles contagios”.

El cumplimiento de estas medidas corresponde a los interesados: encargados de los locales comerciales, de los locales de las líneas aéreas, de AENA en tanto que gestora del aeropuerto, etcétera. La vigilancia de su cumplimiento y en su caso la formulación de denuncias corresponde a los distintos agentes de la autoridad habilitados<sup>143</sup>. Por fin, el 29 de abril EASA publicó unas directrices para los casos en que aviones con licencia para transporte de pasajeros son reconvertidos para realizar transporte de mercancías<sup>144</sup>.

### 3. DERECHOS DE LOS PASAJEROS

#### **A) La normativa de la UE: Reglamento 261/2004 y la Guía de aplicación en la situación actual de pandemia del COVID-19. Una interpretación basada en la concurrencia de “circunstancias excepcionales”.**

A diferencia de lo ocurrido en España, donde el foco ha estado centrado en las dificultades de las aerolíneas, en la UE se ha puesto especial énfasis en los derechos de los pasajeros perjudicados por cancelaciones, retrasos, largos tiempos de espera, etcétera. Si ello es así es porque la UE cuenta con una normativa muy clara y bien establecida, interpretada por el Tribunal de Justicia, sobre este particular. Se trata del Reglamento (CE) núm. 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 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<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, que persigue garantizar una acción concertada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía Autonómicos, las Policías Locales y el personal y empresas de seguridad privada, para la implantación y el cumplimiento, en todo el territorio nacional, de las medidas previstas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo” y establece criterios comunes de actuación. El apartado 5 está dedicado al Régimen sancionador.

<sup>144</sup> *Guidelines transport of cargo in passenger compartment - Exemptions under article 71(1) of Regulation 2018/1139 (the basic regulation)*, 24 April 2020.

<sup>145</sup> Y por el que se deroga el Reglamento (CEE) núm. 295/91 (DO L46, 17 de febrero de 2004).

Las Directrices hacen referencia también a la normativa sobre derecho de los pasajeros que utilizan otros medios de viaje: Reglamento (UE) no 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) no 2006/2004, DO L 334, 17 de diciembre de 2010; Reglamento (CE) no 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril, DO L 315, 3 de diciembre de 2007; Reglamento (UE) núm. 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE)n. 2006/2004, DO 55, 28 de diciembre de 2011. Pero no se aplican a

En síntesis, este Reglamento reconoce a los pasajeros aéreos los siguientes derechos:

- Derecho a reembolso, a transporte alternativo lo antes posible, a transporte alternativo en otra fecha que convenga al pasajero en los casos en que exista cancelación de un vuelo. Es deber de la compañía ofrecer al pasajero la elección entre una de las tres opciones mencionadas.

- Derecho a atención (comida, bebida, alojamiento...). Es deber de la compañía aérea satisfacer estos derechos del pasajero.

- Adicionalmente, el TJ ha reconocido un derecho a compensación económica para determinados tipos de retraso, por ejemplo, cuando la persona viajera llegue al destino final 3 o más horas después de la hora de llegada inicialmente prevista por la compañía aérea y la causa del retraso no sea extraordinaria.

La Comisión Europea ha publicado una Guía de aplicación del Reglamento 261/2004 en la situación actual de pandemia del COVID-19<sup>146</sup>.

En mi opinión, la Guía supone un ejercicio de equilibrio, en el que la Comisión parece tratar de compaginar los intereses y derechos de las aerolíneas y de los pasajeros. Aunque, como se señalará, no ha sido ésta la interpretación que ha prevalecido, se realiza a continuación una presentación que destaca los aspectos más favorables a las líneas aéreas. Son elementos principales de esta Guía:

1) El reconocimiento de que en la situación actual y en algunos casos, el derecho al transporte alternativo lo más rápidamente posible se puede ver afectado, ya que no hay certidumbre acerca de cuándo se puede restablecer el transporte en ciertas rutas canceladas. En estas situaciones son más beneficiosas para el pasajero las opciones de reembolso o el transporte en una fecha posterior que convenga al pasajero. En el caso de que el viajero elija una de estas dos opciones, la compañía deja de tener la obligación de asistencia<sup>147</sup>.

2) Las Directrices parecen facilitar (o al menos no dificultar) una práctica a la

---

la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) no 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo DO L326, 11 de diciembre.

<sup>146</sup> Commission Notice Interpretative Guidelines on EU passenger rights regulations in the context of the developing situation with Covid-19, C (2020) 1830 final, 18 de marzo.

<sup>147</sup> En la página web de AESA ([www.seguridadaerea.gob.es](http://www.seguridadaerea.gob.es)) puede hallarse esta valoración. Un comentario en C. VASSALLO, Comentario a las Directrices interpretativas sobre los Reglamentos de la UE en materia de derechos de los pasajeros en el contexto de la situación cambiante con motivo de la COVID-19 (2020/C 89 I/01). <https://cedaonline.com.ar/2020/03/20>.

que se refiere el apartado 2 de las Directrices (*Orientaciones comunes a todos los medios de transporte*) que está siendo seguida por determinados transportistas y que consiste en ofrecer a los pasajeros que ya no desean viajar como resultado del COVID-19 vales (*vouchers*) que pueden usar con la misma compañía en un plazo establecido por el transportista. El ofrecimiento de un vale por el transportista no afecta al derecho de los pasajeros a optar al reembolso.

Este mismo apartado 2 de las Directrices afirma que las situaciones en las que el pasajero no puede viajar o quiere cancelar un viaje por propia iniciativa no están contempladas en la normativa de la UE sobre derechos de los pasajeros. En estos casos - añade - el reembolso no está previsto como solución; en todo caso, dependerá del tipo de billete que el pasajero haya adquirido (reembolsable, con seguro, etcétera).

En este orden de cosas, el apartado 2 señala que si un Estado aprueba normas diciendo que los transportistas deben reembolsar a pasajeros o deben emitir un vale en caso de que no puedan tomar un vuelo que no ha sido operado, estas normas no entran en el ámbito del DUE sobre los derechos de los pasajeros. En otras palabras, que el derecho nacional no puede imponer obligaciones que DUE no contempla.

3) La cuestión del derecho a devolución del coste del billete se trata en el apartado 3.4 de las Directrices. Tras recordar que el Reglamento reconoce el derecho a la devolución del precio del billete en determinadas circunstancias, las Directrices señalan que la Comisión considera que cuando las autoridades públicas están tomando medidas para contener la propagación del COVID-19, estas medidas por su naturaleza y origen no son propias del ejercicio normal de la actividad de los transportistas y están fuera de su control. En consecuencia, se asimilan a la situación contemplada en art. 5.3 del Reglamento: “Un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo no está obligado a pagar una compensación conforme al artículo 7 si puede probar que la cancelación se debe a circunstancias extraordinarias que no podrían haberse evitado incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables”.

Aún más, las Directrices dicen que si la cancelación del vuelo se produce porque se limita el movimiento de determinadas personas (nacionales o residentes de un Estado miembro) o aun cuando no prohibiéndose totalmente este movimiento se decida la cancelación del vuelo porque el avión puede quedar vacío, en estos supuestos sería legítimo que el transportista, en vez de esperar hasta el último momento, cancelara el vuelo para adoptar las medidas organizativas oportunas. Podría entenderse, por lo tanto, que la cancelación es



resultado de las medidas adoptadas por las autoridades públicas<sup>148</sup>

E incluso eximen del pago de la compensación si la compañía decide cancelar el vuelo para proteger la salud de la tripulación. También esta cancelación se entendería provocada por circunstancias extraordinarias. La Comisión da, por lo tanto, otra vía de escape a las aerolíneas.

4) En el apartado 3.1 la Comisión desliza un argumento jurídico que apoya su planteamiento: Los derechos de compensación a los pasajeros en caso de cancelación de un vuelo están vinculados a que el transportista no cumpla con su deber de información a los pasajeros. Y esta condición no puede cumplirse en este caso, pues el Reglamento no contiene disposiciones sobre información a los pasajeros en casos de interrupción de viaje.

Por lo tanto, las aerolíneas no tienen obligación de compensar económicamente a los pasajeros cuando el vuelo en cuestión no se efectúa por medidas adoptadas por las autoridades públicas de los Estados miembros. Así las cosas, entiendo que las aerolíneas ni siquiera tiene obligación de ofrecer un vale que les permita viajar con la empresa en otra ocasión. Puede ser una gentileza de la empresa a enmarcar en su política de marketing o de trato a los pasajeros.

A pesar de que, como se ha visto, las directrices resultan comprensivas con la posición de las compañías aéreas (sobre todo si se tiene en cuenta que interpretan unas disposiciones - el Reglamento 261/2004 - cuyo eje son los derechos de los pasajeros), éstas han sido muy críticos con estas directrices. En una nota de prensa emitida por IATA el día 19 se dice: “No se ofreció flexibilidad sobre la limitación de obligaciones durante un período de crisis para la industria de la aviación. Esto significa que las aerolíneas son potencialmente responsables de la atención ilimitada a los pasajeros que han quedado varados como resultado de las decisiones del gobierno de cerrar las fronteras. En la solicitud de flexibilidad para ofrecer nuevas reservas o cupones en lugar de reembolsos, la Comisión rechazó específicamente esa posibilidad”<sup>149</sup>.

Las Directrices sostienen que las aerolíneas deben hacer frente al derecho de asistencia a los pasajeros. En efecto, el apartado 3.3 *in fine* de las Directrices afirma que

---

<sup>148</sup> Las directrices señalan que incluso los vuelos en dirección contraria a la de los vuelos directamente afectados podrían considerarse como afectados por una medida adoptada por la Administración y, por tanto, como una cancelación provocada por circunstancias extraordinarias, lo que exentaría a la compañía del deber de compensación.

<sup>149</sup> IATA (Press Room), Airlines Disappointed with European Commission Guidelines on EU261, 19 March 2020. También, IATA: Las nuevas directrices de la UE son decepcionantes e inútiles”, *Aviación digital*. 19 de marzo de 2020.

en este punto el Reglamento no contiene disposición alguna que exente de prestar deber de atención al viajero por “circunstancias excepcionales”. Por lo tanto, la aerolínea no está exenta de las obligaciones que se derivan del derecho a asistencia recogidos en el art. 9, incluso durante un largo período. Para reforzar su argumento las Directrices recuerdan que los pasajeros se hayan en una situación de gran vulnerabilidad.

De todos modos, creo que este planteamiento puede ceñirse a las situaciones de espera en las que el pasajero ha optado por la fórmula re-routing lo antes posible. Las propias Directrices recuerdan que cuando el pasajero ha optado por el reembolso o re-routing más tarde, la aceptación de vales, el derecho a asistencia decae.

#### B) *La práctica en España*

Las autoridades españolas han publicado 4 documentos que son no comparten nuestra interpretación de que las directrices de la Comisión tratan de conciliar los intereses de los pasajeros con los de las aerolíneas, a las que en absoluto olvidan. AESA publicó una primera nota informativa - *Conoce tus derechos si tu vuelo ha sido cancelado por la expansión del coronavirus* - el 28 de febrero. Le siguió el Ministerio de Consumo con su Recomendaciones en caso de cancelaciones de vuelos debido a la expansión del coronavirus, de 3 de marzo. AESA publicó una segunda nota el día 14 de marzo (*Derechos de los pasajeros ante la situación de emergencia por coronavirus*) y, finalmente, el 18 de marzo se hizo eco de la guía de la Comisión Europea. Todos estos documentos reconocen que el pasajero carece de derecho a compensación, pero mantiene el derecho al reembolso de su billete o a un transporte alternativo.

De estos documentos de la práctica española se deduce que hay una opción por el reembolso incluso en el caso de que se haya ofrecido al pasajero un bono. Si sólo se le ha ofrecido un bono, el pasajero “tiene derecho a solicitar el reembolso del billete en efectivo a la compañía” y “en caso de que la compañía no atienda su reclamación, puede reclamar gratuitamente ante AESA o en vía judicial. El bono sólo sería válido si tras haber ofrecido la compañía la opción de reembolso en efectivo o mediante un bono, el pasajero eligió libremente esta última opción.

### 4. OTRAS MEDIDAS

#### A) **Suspensión de los requisitos de franjas horarias (slots)**

Por último, si ha habido un ámbito en el que la Comisión ha sido sensible a las peticiones de las compañías aéreas ha sido el de sus obligaciones en lo que respecta a las franjas horarias en los aeropuertos, los llamados *slots*.

Esta cuestión está regulada en el Reglamento (CEE) 95/93 del Consejo de 18 de enero de 1993 relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios, cuya regulación responde a la regla “usar o perder” (*use it or lose it*), en virtud de la cual si una aerolínea no opera en un determinado aeropuerto el 80% de las franjas horarias que le han sido asignadas para un período en concreto, esa compañía perderá su derecho a mantener esa franja en los períodos siguientes (“precedencia histórica de la franja”).

En 2004 se aprobó el Reglamento 793/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, que reformó el anterior para flexibilizar el sistema de slots tanto en la fase de asignación como de uso y para reforzar el papel del coordinador y los mecanismos de seguimiento. En 2010-2011 la Comisión intentó una nueva modificación que no prosperó.

La reforma actual se ha realizado por la vía de urgencia y responde al objetivo de apoyar a las aerolíneas ante la situación creada por el COVID-19 y se ha concretado en la aprobación del Reglamento (UE) 2020/459 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 95/93 del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios (DO de 31 de marzo de 2020)

La propuesta de reforma de la Comisión es de 10 de marzo<sup>150</sup>, el Parlamento Europeo votó la modificación el día 26 de marzo y el Consejo votó en favor de la modificación mediante un procedimiento escrito que ha concluido el 31, fecha en que se publica el Reglamento<sup>151</sup>.

En una situación que puede prolongarse en el tiempo y que se caracteriza por el descenso generalizado del tráfico aéreo y las cancelaciones de vuelos, las instituciones de la UE han entendido que la no utilización de las franjas horarias asignadas para el período comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el 24 de octubre de 2020 no debe suponer para las compañías aéreas la pérdida de la precedencia histórica de la que, de otro modo, gozarían. La reglamentación anterior provocaba que “muchas compañías aéreas operaran vuelos vacíos únicamente para no perder las franjas de aterrizaje y despegue en la temporada siguiente”.

La suspensión, por lo tanto, durará toda la temporada de verano (1 de marzo a 24 de octubre) y se aplicará retroactivamente para los vuelos entre la UE y China o Hong-Kong (desde el 23 de enero - cuando se cerró el primer aeropuerto en China - al 29 de febrero).

---

<sup>150</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_20\\_431](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_431)

<sup>151</sup> [https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/30/covid-19-eu-adopts-slot-waiver-to-help-airlines/?utm\\_source=dsms-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=COVID-19%3a+la+UE+adopta+una+excepci%3%b3n+a+la+norma+sobre+franjas+horarias+para+ayudar+a+las+compa%3%b1%c3%adas+a%c3%a9reas](https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/30/covid-19-eu-adopts-slot-waiver-to-help-airlines/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=COVID-19%3a+la+UE+adopta+una+excepci%3%b3n+a+la+norma+sobre+franjas+horarias+para+ayudar+a+las+compa%3%b1%c3%adas+a%c3%a9reas)

El artículo 10 bis se sustituye por el texto siguiente:

“Artículo 10 bis

1. A efectos del artículo 8, apartado 2, y del artículo 10, apartado 2, los coordinadores considerarán utilizadas por la compañía aérea a la que se hubieran asignado inicialmente las franjas horarias asignadas para el período comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el 24 de octubre de 2020.

2. A efectos del artículo 8, apartado 2, y del artículo 10, apartado 2, los coordinadores considerarán utilizadas por la compañía aérea a la que se hubieran asignado inicialmente las franjas horarias asignadas para el período comprendido entre el 23 de enero de 2020 y el 29 de febrero de 2020, en lo que se refiere a los servicios aéreos entre aeropuertos de la Unión y aeropuertos de la República Popular China o de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China.

3. Respecto a las franjas horarias con fecha posterior al ...\* , el apartado 1 solo se aplicará cuando las correspondientes franjas horarias no utilizadas se hayan puesto a disposición del coordinador para su reasignación a otras compañías aéreas.

4. Cuando, sobre la base de las cifras publicadas por Eurocontrol, en su calidad de gestor de la red para las funciones de la red de tráfico aéreo del cielo único europeo, la Comisión considere que la reducción del nivel de tráfico aéreo persiste en comparación con el nivel del período correspondiente del año anterior y es probable que persista, y también considere que, sobre la base de los mejores datos científicos disponibles, esta situación es el resultado del impacto del brote de COVID-19, adoptará actos delegados de conformidad con el artículo 12 bis para modificar el período especificado en el apartado 1 en consecuencia.

5. La Comisión llevará a cabo un seguimiento continuo de la situación recurriendo a los criterios establecidos en el apartado 4. Basándose en la información de que disponga, la Comisión presentará un informe de síntesis en la materia al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 15 de septiembre de 2020. En caso necesario, la Comisión adoptará lo antes posible los actos delegados contemplados en el apartado 4.

6. Cuando, en caso de efectos prolongados del brote de COVID-19 en el sector del transporte aéreo de la Unión, razones imperiosas de urgencia así lo requieran, se aplicará a los actos delegados adoptados en virtud del presente artículo el procedimiento establecido en el artículo 12 ter”.

Además, se insertan los artículos 12 bis (*Ejercicio de la delegación*) y 12 ter (*Procedimiento de urgencia*). Si la situación actual persiste, estos artículos permitirán que la medida sea prorrogada rápidamente mediante un acto delegado de la Comisión. La Comisión estará pendiente de la situación e informará al respecto de aquí al 15 de septiembre de 2020.

Como ya se ha dicho, promover la modificación de este Reglamento fue una de las primeras medidas planteadas por el Gobierno<sup>152</sup>.

## **B) Exenciones y aplazamientos de pago. Retraso en el pago de las tarifas por la gestión del tráfico aéreo**

Los países miembros de EUROCONTROL<sup>153</sup> - gestor del cielo único europeo - acordaron el 7 de abril un paquete financiero dirigido a permitir que las aerolíneas retrasen el pago de las tarifas debidas a la industria de la gestión del tráfico aéreo durante los próximos meses. La suma total asciende a 1,1 billones de euros. Se trata de una medida de apoyo a las compañías aéreas en la situación dramática de reducción de operaciones en la que se encuentran. En concreto, la fecha última para el pago de las tarifas correspondientes al mes de febrero de 2020 se retrasa desde el 14 de marzo al 11 de noviembre de 2020; la correspondiente al mes de marzo de 2020 se abonará a mediados de febrero de 2021; y las de los meses de abril y mayo de 2020, a mediados de mayo y de agosto de 2021, respectivamente<sup>154</sup>.

El coste para Enaire de la decisión de Eurocontrol es de unos 80 millones de euros, que deja de percibir en este concepto<sup>155</sup>.

Se recordará que una medida similar había sido solicitada por ALA a AENA respecto del pago de los locales de las aerolíneas en los aeropuertos y del estacionamiento de aeronaves en los aeropuertos. El 8 de abril el ministro Ábalos anunció que Adif y Adif Alta Velocidad (Adif AV) habían decidido ampliar sus ayudas al

---

<sup>152</sup> Ver nota (29).

<sup>153</sup> La Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (Eurocontrol) es una organización intergubernamental civil-militar paneuropea creada en 1963 para mantener la seguridad en el ámbito de la gestión del espacio aéreo. Forman parte de Eurocontrol 41 Estados contratantes. Existe un acuerdo de cooperación entre Eurocontrol y la Unión Europea para la aplicación del CUE. En 2011, la Comisión designó a Eurocontrol primer «gestor de red» del CUE hasta el año 2019 incluido. Eurocontrol también fue designada «organismo de evaluación del rendimiento» para el periodo 2010-2016.

<sup>154</sup> <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/eurocontrol-circ2020-05-modification-of-latest-date-for-payment.pdf>

<sup>155</sup> [https://www.enaire.es/comunicacion/COVID-19/situacion\\_trafico\\_aereo](https://www.enaire.es/comunicacion/COVID-19/situacion_trafico_aereo). En esta página recoge la noticia del día 7 de abril: "La secretaria general de Transportes, María José Rallo, anuncia la decisión de EUROCONTROL de aplazar el cobro de las tasas de ruta a las aerolíneas hasta noviembre. Esto supone para ENAIRE dejar de percibir unos 80 millones de euros en este concepto".

alquiler aplicadas a todos los locales, inmuebles y terrenos que mantiene arrendados a autónomos, PYMES y otras empresas. “De este modo - añadió el ministro -, ambas entidades públicas extienden la suspensión del cobro de las rentas de alquiler que ya se aplicó a los locales de las estaciones que han tenido que cerrar como consecuencia de las medidas para combatir la pandemia”.

En concreto, ambas entidades “están trasladando a los arrendatarios de los locales o inmuebles que hayan tenido que cerrar, y a los arrendatarios que se hayan podido ver afectados por una disminución de la demanda de sus productos o servicios y que lo soliciten, su disposición para estudiar y negociar caso a caso posibles bonificaciones o reducciones de las rentas devengadas durante el periodo del estado de alarma, pudiendo llegar éstas incluso hasta un 100% de la renta, por ejemplo, en el caso de establecimientos cerrados arrendados a autónomos y PYMES, y que reúnan ciertas condiciones objetivas como no haber extinguido las relaciones laborales con sus empleados mediante EREs, u otras condiciones a determinar. Complementaria o alternativamente se va a plantear a los arrendatarios de los locales o inmuebles afectados aplazamientos de las rentas del periodo del estado de alarma de hasta 2 años sin intereses o hasta el fin de la vigencia del contrato, si esto ocurriera antes”.

Algo similar debiera realizarse por AENA. El paralelismo es claro, pues en ambos casos la paralización de la actividad en los centros donde se hayan emplazados los locales arrendados obedece a decisiones adoptadas por el Gobierno<sup>156</sup>. Por lo demás, estas medidas de cierre parecen ser más gravosas para los locales de los aeropuertos<sup>157</sup>. Por fin, no puede olvidarse que en los locales o stands arrendados por las aerolíneas que trabajan en el aeropuerto, no desarrollan una labor puramente comercial, sino también de venta de billetes, información al público, de atención al viajero. Con todo, hablar es fácil y es preciso considerar elevados costes de decisiones de este tipo.

### **C) Medidas para asegurar la continuidad de la gestión aérea**

---

<sup>156</sup> El art. 2 RD 463/2000 declara el estado de alarma y el art. 7 limita la libertad de circulación de las personas, que “únicamente podrán circular por las vías de uso público” para determinadas actividades tasadas y en todo caso respetando las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias”. El art. 14.2 establece que en los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios, aéreo y marítimo (estén sometidos o no a OSP), los operadores de transporte reducirán la oferta total de operaciones en, al menos, un 50 %, que la Orden TMA/273/2020, de 23 de marzo redujo, al menos, hasta un 70% (OSP o no).

<sup>157</sup> Ya que el 23 de marzo de 2020 el Gobierno había decidido cerrar parcialmente algunas instalaciones de los aeropuertos de la red Aena. que, mediante Orden TMA/240/2020, han tenido una regulación específica.

Las restricciones de movilidad impuestas impiden a las organizaciones y profesionales aeronáuticos cumplir con los requisitos para el mantenimiento de los certificados, licencias u otras habilitaciones exigibles para ejercer su actividad. AESA dictó sendas resoluciones los días 18 de marzo<sup>158</sup> y 2 de abril<sup>159</sup> mediante las cuales exenta de cumplir tales requisitos mientras continúen estas circunstancias. Y lo hizo en virtud del art. 71 del Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea<sup>160</sup>.

Paralelamente el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana aprobó la Orden TMA/285/2020 de contenido similar a las anteriores respecto de las actividades aéreas excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento 2018/1139 (a saber: lucha contra incendios, certificados de revisión de aeronavegabilidad (ARC) de aeronaves de búsqueda y salvamento, aduanas, policía, guardacostas u otras similares por la no disponibilidad de un número suficiente de tripulaciones de vuelo, personal operativo y personal de apoyo a las operaciones, así como de operadores AFIS y SDP)<sup>161</sup>. El 22 de abril de 2020, por Orden TMA/360/2020 se establecieron nuevas exenciones respecto de los certificados de revisión de aeronavegabilidad (ARC), de las aeronaves destinadas a las actividades aéreas de lucha contra incendios y búsqueda y salvamento, y de los

---

<sup>158</sup> Resolución de 18 de marzo de 2020, de la Dirección de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, por la que se emite exención, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 del Reglamento (UE) 2018/1139, para la extensión de los periodos de validez de las licencias, habilitaciones, certificados de tripulaciones de vuelo, instructores, examinadores, poseedores de licencias de mantenimiento de aeronaves y controladores de tránsito aéreo, así como un método alternativo de cumplimiento de conformidad con lo establecido en Aro.Gen.120 del Reglamento (UE) 965/2012, para la reducción de la antelación mínima requerida en la publicación de los cuadrantes de actividades de las tripulaciones, en relación con la situación creada por la crisis global del coronavirus COVID-19. En *BOE* núm. 83, de 26 de marzo.

<sup>159</sup> Resolución de 2 de abril de 2020, de la Dirección de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, por la que se emite exención, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 del Reglamento (UE) 2018/1139, para la emisión de los certificados de revisión de aeronavegabilidad, así como para la finalización de la formación de tipo y OJT necesarios para la inclusión de una habilitación de tipo en una licencia de técnico de mantenimiento de aeronaves, en relación con la situación creada por la crisis global del coronavirus COVID-19. *BOE* núm. 98, de 8 de abril.

<sup>160</sup> AESA aprobó también la Resolución por la que acuerda la continuación de determinados procedimientos (por ejemplo, contratación vinculados al mantenimiento de los sistemas de comunicación y de tecnologías de la información, y de servicios esenciales para la actividad de AESA), que considera indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios. Así lo hace en ejercicio de la capacidad que le ha otorgado el art. 6 del RD463/2020, según el cual “cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma”.

<sup>161</sup> Orden TMA/285/2020, de 25 de marzo, por la que se adoptan medidas extraordinarias de flexibilidad en los ámbitos de la aviación civil no regulados por la normativa de la Unión Europea en relación con la situación creada por la crisis global del coronavirus COVID-19. *BOE* núm. 83, de 26 de marzo. Ver nota (29).

certificados médicos de pilotos remotos. Por otra parte, establece que “podrán autorizarse más de tres operaciones no programadas por temporada IATA a compañías aéreas de terceros países, mientras esté vigente el estado de alarma, para aeronaves que no estén acreditadas, siempre y cuando esas aeronaves se empleen para el transporte de material sanitario, repatriaciones, ayuda humanitaria, o demás servicios considerados esenciales” (art. 5)<sup>162</sup>.

AESA ha adoptado determinadas disposiciones relativas a las relaciones entre la propia AESA y los administrados. Tras informar el día 11 de marzo de que no ha interrumpido ningún servicio por el coronavirus y de que, tras reorganizar el trabajo a los efectos de prevenir el contagio del personal, las empresas y profesionales podrán seguir dirigiéndose a los mismos correos electrónicos y teléfono habituales, el día 13 AESA solicita a la ciudadanía presentar todas las solicitudes ante la Agencia de forma telemática. Más tarde (16 de marzo) informa de que sólo admitirá solicitudes tramitadas telemáticamente, permaneciendo cerrada al público la Oficina de asistencia en materia de Registro durante la vigencia del Estado de Alarma. El 1 de abril aprueba una resolución según la cual se mantienen los plazos administrativos que se consideran indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios de la aviación<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> Orden TMA/360/2020, de 22 de abril, por la que se establecen exenciones en determinados ámbitos de la normativa nacional de aviación civil en relación con la situación creada por la crisis global del coronavirus covid-19 (BOE núm. 113, 23 de abril)-

<sup>163</sup> Los plazos se mantienen, entre otros servicios, en los procedimientos de inspección de control normativo así como los procedimientos de subsreión de deficiencias o incumplimientos y los requerimientos de información de los ámbitos de aeronavegabilidad inicial y continuada, licencias y formación al personal de vuelo de operaciones comerciales, operaciones aéreas, así como de los proveedores de servicios de navegación aérea o a las organizaciones de formación de servicios de tránsito aéreo (ATS), de los sistemas aeroportuarios, de la seguridad contra actos de interferencia ilícita, y en materia de servidumbres aeronáuticas.

También se incluyen los procedimientos de notificación de sucesos de la aviación civil, así como los plazos de la notificación e información sobre accidentes e incidentes graves y sus recomendaciones a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad correspondiente, y los de la obligación de colaboración con la Comisión de Estudio y Análisis de las Notificaciones de Incidentes de Tránsito Aéreo (CEANITA) relacionada con el estudio y análisis de los incidentes.

Los procedimientos de subsanación de deficiencias derivadas de los procedimientos administrativos de inspección en materia de operadores de RPAS (drones), y los de vigilancia continuada de las organizaciones y de los sistemas aeroportuarios, también están incluidos.

Están también incluidos los plazos para la adopción de medidas correctoras correspondientes a desviaciones de seguridad operacional identificadas por los proveedores, y de respuesta a los requerimientos de AESA.

Además, con carácter general, se iniciarán actuaciones previas y se podrán realizar requerimientos de información en todos aquellos casos en los que se tenga constancia o indicios fundados de no conformidades con la normativa de aplicación que puedan poner en riesgo la seguridad de las operaciones aéreas.



En este mismo orden de cosas, AESA ha procedido a eximir de realizar determinadas pruebas, exámenes o trámites presenciales para la obtención de determinadas licencias y autorizaciones<sup>164</sup>.

Por fin, el 28 de abril AESA publica en su página web<sup>165</sup> una guía de preguntas frecuentes en la que se facilita información sobre las exenciones para la extensión de los periodos de validez de las licencias, habilitaciones, certificados de tripulaciones de vuelo, instructores, examinadores, vinculadas a licencias PART FCL para cuyo ámbito de aplicación se indica en la Resolución de esta Dirección.

## **5. SOLIDARIDAD FRENTE A LA PRESIÓN EXTREMA**

### **A) Solidaridad de las instituciones: Prestación de asistencia urgente en la UE**

---

También se mantienen los procedimientos de contratación vinculados al mantenimiento de los sistemas de comunicación y de tecnologías de la información esenciales para la actividad de AESA, y la tramitación de formalización de encargos a medios propios que sean precisos para el mantenimiento de la actividad de la Agencia.

<sup>164</sup> Así, el 12 de marzo suspende los exámenes para licencias no profesionales (piloto privado, piloto de globo, piloto de planeador, piloto de ultraligero) hasta el 25 de marzo y mantiene exámenes teóricos de ATPL (Licencias de Piloto de Transporte de Línea Aérea), CPL (Licencia de Piloto Comercial), MPL (Licencia de Piloto con Tripulación de Vuelo Múltiple), IR (Habilitación de Vuelo Instrumental) y EIR (Habilitación de Vuelo Instrumental en Ruta). Sin embargo, dos días después (14 de marzo) suspende todos los exámenes para licencias, títulos y habilitaciones aeronáuticas civiles hasta el 25 de mayo; fecha que cambia el día 18 para señalar que esta suspensión estará vigente durante la vigencia del estado de alarma

Ese mismo día 18 informa que, dadas las dificultades de desplazamiento que provoca la restricción de circulación adoptada durante el estado de alarma, quedan exentos de hacer determinados trámites para extender los periodos de validez de determinadas licencias, certificados y habilitaciones (de tripulaciones de vuelo, instructores, examinadores, licencias de mantenimiento, controladores y entrenamientos/verificaciones periódicas de los operadores aéreos).

El 20 de marzo informa de que las licencias de técnicos de mantenimientos aeronáuticos de AESA se solicitarán y emitirán únicamente de forma electrónica. Y los días 24 y 27 aprueba sendos procedimientos excepcionales para la emisión electrónica de licencias y certificados de pilotos y tripulantes de cabina de pasajeros, por una parte, y de controladores aéreos, por otra.

Finalmente, el 2 de abril AESA ha aprobado la exención para la emisión de certificados de revisión de aeronavegabilidad, así como para la finalización de la formación de tipo y entrenamiento laboral (OJT - on the job training) necesarios para la inclusión de una habilitación de tipo en una licencia de técnico de mantenimiento de aeronaves.

El MIMIT aprueba medidas similares en los ámbitos de aviación civil no regulados por la normativa de la Unión Europea (lucha contra incendios, búsqueda y salvamento, aduanas, policía, guardacostas u otras similares). Orden TMA/285/2020, de 25 de marzo, BOE núm. 83, de 26 de marzo.

El 24 de abril, AESA aprueba un procedimiento de carácter excepcional que permite emitir de forma electrónica las correspondientes licencias de pilotos de ultraligeros, y hacerlas llegar de la forma más ágil a sus destinatarios, manteniendo las garantías necesarias que la normativa aplicable exige, como medida ante la situación actual de emergencia sanitaria como consecuencia de la pandemia del Coronavirus (COVID-19) y estará vigente durante la duración del Estado de Alarma declarado por el Real Decreto 463/2020 del 14 de marzo y sus posibles prórrogas.

<sup>165</sup>

[https://www.seguridadaaerea.gob.es/lang\\_castellano/noticias\\_revista/noticias/200428\\_faq\\_med\\_tran\\_sit.aspx](https://www.seguridadaaerea.gob.es/lang_castellano/noticias_revista/noticias/200428_faq_med_tran_sit.aspx)

En 2016, enfrentada a la crisis de los refugiados de 2015, la UE aprobó el Reglamento (UE) 2016/369 del Consejo de 15 de marzo de 2016 relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión. Como explicaba en sus Considerandos

(1) La asistencia y el apoyo mutuos frente a las catástrofes son tanto una manifestación fundamental del valor universal de la solidaridad entre las personas como un imperativo moral, ya que dichas catástrofes pueden dar lugar a que una parte significativa de la población no pueda cubrir sus necesidades básicas, con posibles efectos negativos y graves para su salud y sus vidas.

(2) Los efectos de las catástrofes naturales o de origen humano en la Unión son cada vez mayores, debido, por una parte, a factores como el cambio climático, pero también a otras circunstancias externas que se están produciendo en los países vecinos de la Unión. La situación de la migración y los refugiados que afecta a la Unión es un notable ejemplo de una situación en la que, a pesar de los esfuerzos realizados por la Unión para hacer frente a las causas subyacentes ubicadas en terceros países, la situación económica de los Estados miembros puede verse directamente afectada.

El Reglamento tiene como objetivo asegurar que los Estados miembros que se puedan ver afectados por catástrofes naturales o de origen humano ocurridas en terceros Estados pero que les afecten directamente (este era el supuesto que dio origen al Reglamento) o en su propio territorio, tengan capacidad de respuesta. Se trata de un mecanismo de cooperación con el Estado, dotado de un mecanismo financiero y cuyo planteamiento y ejecución corre en paralelo con la ayuda humanitaria, de modo que la acción de las instituciones de la UE en el marco de la acción urgente debe llevarse a cabo de conformidad con principios humanitarios fundamentales de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia.

Pues bien, desde la consciencia de que “la crisis de la COVID-19 ha afectado de manera impactante a la sociedad y la economía de la Unión y exigido a los Estados miembros la adopción de un conjunto de medidas excepcionales” y de que “ha sometido a los sistemas sanitarios de los Estados miembros a una presión extrema”, el Consejo considera que es hora de activar la asistencia urgente, para lo cual procede realizar ciertos cambios en el Reglamento (UE) 2016/369.

El Reglamento (UE) 2020/521 del Consejo de 14 de abril de 2020 por el que se activa la asistencia urgente en virtud del Reglamento (UE) 2016/369, cuyas disposiciones se modifican considerando el brote de COVID-19 (*DOUE* de 15 de abril) contiene las siguientes modificaciones. La primera se refiere al ámbito de aplicación de la asistencia urgente, pues los destinatarios no van a ser uno o dos Estados que precisan de ayuda

para resolver un problema que, aunque muy grave, es sectorial. No, la situación actual exige una acción generalizada en el doble sentido de afectar a múltiples países de la Unión y que alcanza a toda la sociedad. La segunda reforma incide sobre la financiación de la asistencia que se realizará “con cargo al presupuesto general de la Unión y mediante las contribuciones que puedan realizar los Estados miembros y otros donantes públicos o privados” (nuevo artículo 3, apartado 4 Reglamento (UE) 2016/369 Acciones elegibles)”. La tercera modificación consiste en regular detalladamente los tipos de intervención financiera y los procedimientos de ejecución (nuevo art. 4).

En este orden de cosas, el Reglamento 2020/521 incluye un Anexo con una lista (no exhaustiva) de acciones elegibles. Son 10, orientadas por lo general a la asistencia sanitaria que no obstante el Reglamento considera en todas sus facetas (personal, instalaciones, gestión y distribución, preparación de estrategias...) <sup>166</sup>.

“Preservar la vida, prevenir y aliviar el sufrimiento humano, y proteger la dignidad humana, donde quiera que surja la necesidad como resultado de la actual crisis de la COVID-19” (Considerando 3) son los objetivos de la acción urgente de la UE, que para conseguirlo ha reformulado un instrumento existente en fiel reflejo de su “espíritu de solidaridad”.

Esta actuación institucional se complementa con las acciones emprendidas por los Estados miembros para apoyarse mutuamente. La página web del Consejo se refiere a estas acciones en dos ámbitos: para tratar a los pacientes y para compartir material médico (Chequia, por ejemplo, ha enviado 20 000 trajes de protección a Italia y España)

<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> “En caso de pandemia con efectos a gran escala, podrán financiarse las acciones siguientes: a) refuerzo temporal del personal sanitario, intercambio de profesionales del sector médico, acogida de pacientes extranjeros u otro tipo de ayuda mutua; b) despliegue de instalaciones de asistencia sanitaria temporales y ampliación temporal de las existentes, a fin de aliviar la presión sobre las estructuras existentes y de aumentar la capacidad general de asistencia sanitaria; c) actividades de apoyo a la gestión de la aplicación a gran escala de pruebas médicas y preparación de las estrategias y los protocolos científicos de prueba necesarios; d) creación de instalaciones temporales de cuarentena y adopción de otras medidas adecuadas en las fronteras de la Unión; e) desarrollo, producción o adquisición y distribución de productos médicos; f) incrementos y reconversiones de las capacidades de producción de los productos médicos a que se refiere la letra e) para hacer frente a las situaciones de escasez de abastecimiento; g) mantenimiento de existencias de los productos médicos a que se refiere la letra e), y su eliminación; h) medidas que faciliten los pasos necesarios para obtener la aprobación de la utilización de los productos médicos a que se refiere la letra e), cuando sea necesaria; i) acciones que permitan desarrollar métodos adecuados para hacer un seguimiento de la evolución de la pandemia y de los resultados de las medidas aplicadas para hacerle frente; j) organización de ensayos clínicos ad hoc de terapias o métodos de diagnóstico potenciales con arreglo a las normas de ensayo acordadas al nivel de la Unión; k) validación científica de los productos médicos, incluidos nuevos métodos de prueba potenciales”.

<sup>167</sup> <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/covid-19-coronavirus-outbreak-and-the-eu-s-response/european-solidarity-in-action/>

## B) Solidaridad internacional

El día 28 de marzo, la Comisaria de Asociaciones Internacionales, Jutta Urpilainen, presentó el Equipo Europa, un instrumento de apoyo rápido y específico a los socios de la UE para hacer frente a la pandemia. Este instrumento combina recursos de la UE, sus Estados miembros e instituciones financieras, en particular el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Para dotar económicamente el *Equipo Europa*, los ministros de Desarrollo de la UE el 8 de abril de 2020 acordaron adoptar el paquete financiero correspondiente, de más de 20 000 millones de euros procedentes de recursos que ya estaban reservados al ámbito de la acción exterior.

Los primeros paquetes *Equipo Europa* se han destinado al apoyo a los Balcanes occidentales (Bosnia-Herzegovina, Serbia, Kosovo, Macedonia del Norte, Albania y Montenegro), todos países candidatos o potenciales candidatos, activando el MEPC, facilitando equipamiento médico, etcétera, así como a los países de la vecindad (Georgia, Jordania, Moldavia, Túnez y Ucrania)<sup>168</sup>

Pero el Equipo Europa se pretende global y la acción de la UE se centrará en los países más afectados que necesitan apoyo sanitario de de África, Oriente Medio y el Norte de África, y zonas de Asia, Latinoamérica y el Caribe. La respuesta de la UE se centrará en las personas más vulnerables, tales como los migrantes, los refugiados, los desplazados internos y sus comunidades de acogida, e integrará sus objetivos estratégicos establecidos en el Pacto Verde y la Agenda Digital<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> Decision of the European Parliament and of the Council on providing Macro-Financial Assistance to enlargement and neighbourhood partners in the context of the COVID-19 pandemic crisis Brussels, 22.4.2020 COM (2020) 163 final. Ver también Comunicado de prensa de 29 de abril Western Balkan's leaders meeting: EU reinforces support to address COVID-19 crisis and outlines proposal for post.pandemic recovery. 29 April 2020.

<sup>169</sup> Las cuantías iniciales ya están presupuestadas: Del paquete global de 15 600 millones de euros, se destinan 3 250 millones de euros para África, contando también 1 190 millones de euros para los países vecinos del norte de África. La UE va a conceder un total de 3 070 millones de euros a todos los países de la vecindad -2 100 millones de euros para la vecindad meridional y 962 millones de euros para los países de la Asociación Oriental- y 800 millones de euros a los Balcanes Occidentales y Turquía. Además, el paquete global incluye otros 1 420 millones de euros en garantías para África y la vecindad con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS). La UE apoyará a las regiones de Asia y el Pacífico con 1 220 millones de euros; otros 291 millones de euros serán para la región de África, el Caribe y el Pacífico; 918 millones de euros de destinarán a ayudar a nuestros socios de Latinoamérica y el Caribe y 111 millones de euros, a apoyar a los países y territorios de ultramar. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_604](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_604)

De este modo se concreta una actuación que el Consejo venía considerando desde el principio de la crisis, cuando sus decisiones estaban centradas todavía en la repatriación de los ciudadanos de la UE<sup>170</sup>.

En este mismo orden de cosas, la Unión Europea, junto con la OMS y otros socios organiza una campaña mundial de donantes, la *Respuesta mundial al coronavirus*, que comenzará el 4 de mayo de 2020. En la presentación de la campaña que se realizó en la sede de la OMS el 24 de abril, la presidenta de la Comisión dijo que iba a invitar a los Estados y Gobiernos, así como a otros socios de todo el mundo, a anunciar sus compromisos con el objetivo de alcanzar una financiación inicial de 7.500 millones de euros. Los fondos contribuirán al desarrollo y despliegue de diagnósticos, tratamientos y una vacuna eficaces, universalmente disponibles y asequibles<sup>171</sup>

A mediados de abril, las notas de prensa del Gobierno de España se centran en la adquisición y reparto por el Gobierno de material sanitario. En primer lugar, el reparto de mascarillas a las Comunidades Autónomas (días 13, 15 y 21 de abril). Este último día, el Gobierno hace un recuento general de las mascarillas entregadas desde el 10 de marzo, que cifra en un total de 84 millones. También ese día el ministro de Sanidad da cuenta de los contratos de emergencia realizados por España para el suministro de material sanitario, y de la fijación de un importe máximo de venta al público de los productos higiénicos de prevención frente al COVID-19 (soluciones hidroalcohólicas, guantes y mascarillas quirúrgicas (días 19, 21 y 23). Durante estas fechas el Gobierno relata los esfuerzos emprendidos para la generalización de pruebas diagnósticas (días 16) y distribuye test rápidos de detección de anticuerpos (24) en cuya cuantificación surgieron diferencias con la OCDE (27 y 30).

Pero los últimos días del mes de abril están dedicados a planificar y escalonar el “desconfinamiento” o “desescalada”, adoptándose las primeras decisiones al respecto. Así, el 25 se publicó la orden que regula las condiciones en las que deben tener lugar los desplazamientos por parte de la población infantil, y el 30 las condiciones en las que las personas de 14 años en adelante podrán realizar actividad física no profesional al aire libre y paseos a partir del 2 de mayo durante la vigencia del estado de alarma.

En este orden de cosas, el día 26 de abril el ministro de Sanidad, Salvador Illa, y el director del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, Fernando Simón, entregaron al presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, el Informe técnico de Recomendaciones sanitarias para la estrategia de transición. Un documento que recoge la posición de numerosos expertos desde el inicio de la epidemia y que contempla las

---

<sup>170</sup> [Videoconferencia de los ministros de Asuntos Exteriores, 3.4.2020](#)

<sup>171</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ac\\_20\\_749](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ac_20_749)

medidas sanitarias y principios de actuación para alcanzar una nueva normalidad dentro del marco del COVID-19.

El informe destaca cuatro capacidades específicas que se deben reforzar para iniciar de forma segura y eficaz la transición: 1) la asistencia sanitaria (“garantizar tanto a nivel hospitalario como de Atención Primaria la capacidad asistencial. El objetivo es la recuperación de la calidad asistencial para pacientes no Covid-19 y el establecimiento de instalaciones adecuadas para pacientes Covid-19 durante los próximos meses que permitan además responder ante posibles rebrotes de la enfermedad y nuevas ondas epidémicas”), 2) la vigilancia epidemiológica (“se reforzará la capacidad de establecer indicadores y protocolos de vigilancia para garantizar una monitorización efectiva de la transición”), 3) la identificación y contención precoz de fuentes de contagio (“refuerzo de la identificación y contención de fuentes de contagio como condición necesaria para iniciar la transición a las nuevas fases de evolución de la epidemia”), y 4) medidas de protección colectiva (“El informe destaca las acciones que requieren impulso sostenido por parte del Ministerio de Sanidad y las CCAA como: el distanciamiento social, la adecuada higiene de manos y la etiqueta respiratoria”).

“Una vez que las cuatro capacidades estratégicas se hayan desarrollado suficientemente, se podrán tomar decisiones que permitan un progresivo aumento de la movilidad y de la actividad laboral”<sup>172</sup>.

Finalmente, el 28 de abril de 2020 el Consejo de Ministros aprobó el Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad, con el objetivo de programar la salida gradual de España de la etapa más aguda de la crisis generada por la enfermedad del COVID-19 y poner el país en marcha protegiendo la salud y la vida del conjunto de la ciudadanía.

También esta es la cuestión en Europa desde mediados de abril: ¿qué estrategia de salida para la recuperación? El día 15 la Comisión Europea y el Parlamento Europeo presentaron al Consejo Europeo la *Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19*. Aunque las muertes han sido muchas y el dolor es grande, se hace preciso reanudar las actividades económicas y sociales.

Este es el contexto político existente el día último del mes de abril, cuando el MAEC informa que se dispone a completar las operaciones de retorno de españoles<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> <https://www.mscbs.gob.es/gabinetePrensa/notaPrensa/pdf/25.04260420153138925.pdf>

<sup>173</sup> MAEC, nota de prensa 65, 30 de abril de 2020.