



Bruselas, 28.10.2020
COM(2020) 685 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL
PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Mejora de los corredores verdes de transporte para mantener la economía activa
durante el rebrote de la pandemia de COVID-19**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO

Mejora de los corredores verdes de transporte para mantener la economía activa durante el rebrote de la pandemia de COVID-19

I. Introducción

1. Cuando estalló la pandemia de COVID-19 a principios de la primavera de 2020 los Estados miembros, con el objetivo de proteger la salud pública, cerraron en muchos casos sus fronteras de manera fragmentada y sin ninguna coordinación, incluso a la circulación de mercancías. Esto provocó, en un primer momento, una perturbación del mercado único con largos tiempos de espera para los vehículos de mercancías en las fronteras y la suspensión del transporte de mercancías por vía aérea, lo que provocó escasez e incertidumbre en el suministro de bienes. Esta situación se vio traducida en compras motivadas por el pánico y la escasez, incluso de productos médicos esenciales.
2. En consecuencia, la Comisión adoptó la Comunicación sobre los corredores verdes¹ el 23 de marzo, como seguimiento a las Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales². El concepto central de los corredores verdes es garantizar el funcionamiento ininterrumpido de las cadenas de suministro en el mercado único y evitar la posible escasez de productos. Establece que los vehículos de mercancías no deben sufrir un retraso total de más de quince minutos para cruzar las fronteras interiores de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), independientemente de las mercancías que transporten, y establece disposiciones complementarias para los trabajadores del transporte.
3. El cierre de las fronteras y la reintroducción de otras medidas y controles para los trabajadores del transporte, en concreto en la frontera o tras ella, pueden provocar importantes trastornos sociales y económicos y generar desafíos importantes para el transporte de mercancías y la logística, así como para el movimiento de personas, especialmente durante un período de crisis. Además, en esta etapa, el cierre de fronteras para el transporte de mercancías es inútil para luchar contra la propagación del virus³.
4. El objetivo central de tiempos de espera máximos de los corredores verdes se ha cumplido en la mayoría de las fronteras en carretera.

¹ C(2020) 1897 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2020.096.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2020:096I:TOC>.

² C(2020) 1753 final.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316\(03\)&qid=1585217378825](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316(03)&qid=1585217378825).

³ Los cierres de las fronteras tan solo retrasarán la entrada del virus en un país si son prácticamente totales y cuando se realizan rápidamente durante las primeras fases, antes de la detección del primer caso autóctono, lo cual es factible solo en entornos específicos y aislados (por ejemplo, en países insulares) <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-guidelines-non-pharmaceutical-interventions-september-2020.pdf>.

El 19 de marzo de 2020, los tiempos de paso fronterizo de los camiones fueron muy elevados, con largas colas en las fronteras entre Alemania y Polonia (entre 20 y 50 km), entre Alemania y Francia (más de 20 km), entre República Checa y Alemania (13 km) y Eslovaquia (16 km), entre Eslovaquia y Hungría (16 km) y entre Hungría y Rumanía (16 km). Otras fronteras reflejaron tiempos de espera de entre una y tres horas: por ejemplo, entre Francia e Italia y entre Francia y Alemania, entre Eslovenia y Croacia, entre Hungría y Rumanía, entre Alemania y Bélgica, y entre Eslovaquia y Hungría. De no haberse abordado, esta situación podría haber provocado un colapso del mercado interior de bienes y una interrupción de las cadenas de suministro. Asimismo, el tráfico de pasajeros se detuvo notablemente durante el auge de la crisis pandémica. Debido a las acciones emprendidas a nivel de la Unión Europea (UE), aplicadas en plena cooperación con los Estados miembros de la UE, el transporte de mercancías ha seguido circulando.

El cumplimiento de la Comunicación relativa a los corredores verdes significó una importante mejora en términos de tiempos de espera en las fronteras y, en consecuencia, de la actividad relacionada con el transporte de mercancías.

5. Ahora, en medio del rebrote de la pandemia, es fundamental minimizar las perturbaciones que las nuevas medidas contra la pandemia puedan suponer para la economía y los negocios. Tanto la industria como el sector de los transportes se han visto muy afectados por la crisis y no pueden permitirse un nuevo golpe. Teniendo en cuenta el grave impacto de las pérdidas relacionadas con la COVID-19 y la recesión económica, ahora es fundamental mantener la economía en marcha. El transporte de mercancías tiene una importancia sistémica para la Unión, ya que mantiene su economía en movimiento tanto a nivel interno como internacional. Esto solo va a ser posible si los bienes y servicios pueden moverse libremente por un mercado único operativo y sólido y si se garantiza una conectividad esencial para los trabajadores del transporte, así como para los pasajeros, hasta el punto en que resulte compatible con las medidas de salud pública. Las empresas, las fábricas, los centros médicos y el comercio necesitan una garantía de que las cadenas de suministro funcionarán y de que el personal podrá desplazarse, incluso a través de las fronteras.
6. Los objetivos de la Comunicación de marzo de 2020 siguen teniendo plena validez. Sin embargo, siete meses después de su introducción, necesitamos reforzar algunos de los principios de la Comunicación relativa a los corredores verdes sobre la base de las lecciones aprendidas y, así, adaptarlos al rebrote de la pandemia. La presente Comunicación establece una serie de medidas que seguirán salvaguardando el flujo de mercancías y la libre circulación de los trabajadores del transporte entre fronteras, dada la combinación de exigencias sanitarias y económicas a las que nos enfrentamos.
7. Para que la iniciativa de los corredores verdes de la UE pueda seguir apoyando de manera efectiva a la economía y contribuir a su recuperación, debemos abordar los obstáculos que aún sigue habiendo y mantener un mercado único que funcione correctamente. Esto implica garantizar la circulación de las mercancías, apoyar a los trabajadores esenciales del transporte, mejorar la logística multimodal y proporcionar una conectividad mínima para los pasajeros en todo momento. La coordinación, la cooperación y la transparencia han demostrado ser fundamentales y seguirán siéndolo para mantener el mercado único en funcionamiento ante futuras crisis.

II. Mejora de los corredores verdes: garantizar la fluidez del transporte de mercancías y la logística

8. Si bien el 90 % de los 178 puntos de paso de la red RTE-T cumplen con las disposiciones de la Comunicación sobre los corredores verdes, en torno al 5 % de los pasos fronterizos siguen experimentando tiempos de espera superiores a 15 minutos, especialmente en las fronteras intracomunitarias no pertenecientes al espacio Schengen. Para apoyar el flujo de mercancías y a la industria del transporte, garantizar la disponibilidad de las cadenas de suministro y evitar una nueva escasez de productos, este es el momento de garantizar la aplicación de la gestión del tráfico, los servicios de apoyo y el equipo necesarios para minimizar los retrasos.
9. A medida que los Estados miembros adoptan nuevas medidas y se multiplican los confinamientos parciales, ya hay informes y casos de trabajadores del transporte sujetos a cuarentena, cierre de áreas de descanso y conductores que no pueden renovar sus licencias. Por lo tanto, debemos seguir aplicando la Comunicación relativa a los corredores verdes para mantener la fluidez del transporte y, cuando sea necesario, mejorarlos aún más para que, como mínimo, e independientemente del alcance de otras medidas sanitarias en vigor:
 - todos los vehículos/buques de mercancías y los trabajadores del transporte sigan recibiendo un trato no discriminatorio, independientemente del origen, el destino o el país de matriculación del vehículo/buque, o de la nacionalidad del conductor o la tripulación;
 - los vehículos que transporten cualquier tipo de mercancía de forma profesional puedan utilizar los pasos fronterizos de los corredores verdes;
 - se eviten y simplifiquen a lo estrictamente necesario los procedimientos adicionales en los pasos fronterizos relacionados con la pandemia de COVID-19; no debe solicitarse a los conductores de vehículos de mercancías que presenten ningún documento, salvo su identificación y su permiso de conducir;
 - se fomente y se considere suficiente la entrega/presentación electrónica de documentos (observamos que algunos Estados miembros han aprovechado la crisis para desarrollar este aspecto; véase más abajo);
 - se mantengan los corredores de tránsito a través de los Estados miembros, al menos, en toda la red RTE-T; los vehículos, tanto los conductores privados como el transporte colectivo, que transiten por un país deben poder hacerlo, independientemente de la zona de donde procedan, sin realizar pruebas, siempre que permanezcan en el corredor o los corredores de tránsito;
 - en la medida y durante el período necesario para hacer frente a los retrasos, los Estados miembros puedan establecer excepciones con respecto a las restricciones a la conducción actualmente en vigor (prohibiciones para los fines de semana, prohibiciones nocturnas, de ruido y sectoriales, etc.) para garantizar que el transporte de mercancías se lleve a cabo sin obstáculos;
 - no se apliquen toques de queda al transporte de mercancías ni a los trabajadores del transporte;
 - se garantice la disponibilidad de los servicios auxiliares, como el acceso a estaciones de repostaje, el nivel mínimo de servicios sanitarios (por ejemplo, áreas de descanso con baños y duchas), de restauración (por ejemplo, comida para

llevar y máquinas expendedoras de alimentos) y de alojamiento; los Estados miembros deben señalar su ubicación en la aplicación Green Lane (véase a continuación).

10. La Comisión reconoce que los motivos de los embotellamientos en varias fronteras no solo están relacionados con la COVID-19, y que ya había largos tiempos de espera antes de la pandemia en estos mismos pasos fronterizos, debido a razones organizativas y de infraestructura, como un número insuficiente de guardias de fronteras, en el caso de las fronteras Schengen. Actualmente, es importante que los Estados miembros, basándose en el concepto de corredores verdes, optimicen el cruce de fronteras por medio de sistemas inteligentes de vigilancia de fronteras, reconsideren la necesidad de algunas medidas de bloqueo y desarrollen sistemas inteligentes, como el pago de las tasas de las carreteras sin necesidad de detener el vehículo. Se recuerda también a los Estados miembros que el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDE) desaconseja el uso injustificado de desinfectantes relacionados con la COVID-19⁴.
11. La COVID-19 ha supuesto un incentivo importante para la aplicación de soluciones digitales. Estas pueden acelerar procedimientos y ayudar a los conductores, empresas y autoridades a predecir mejor el tráfico y estar preparados. Dichas herramientas, que se basan en documentos electrónicos de mercancías y carga, sistemas de transporte inteligente/servicios de información fluvial y formalidades aduaneras, deben estar ampliamente disponibles, aceptarse siempre y desarrollarse de forma que sean intuitivas, fáciles de usar y estén automatizadas. La Comisión seguirá ofreciendo el marco legislativo necesario y apoyo económico al transporte «sin soporte papel».
12. La aplicación Green Lane de Galileo, que lanzó en abril la Agencia del GNSS Europeo, recibió una opinión positiva tanto de las partes interesadas de la industria como de los Estados miembros. La aplicación ha garantizado el seguimiento del cumplimiento del máximo de quince minutos por cada paso fronterizo, ofreciendo servicios a los conductores de camiones y apoyo a las autoridades fronterizas. La Agencia del GNSS volverá a lanzar la aplicación tan pronto como sea posible. Se invita a los Estados miembros a comunicar a la Comisión cualquier información pertinente, por ejemplo, en relación a las instalaciones de descanso y estaciones de repostaje, para incluirla en la aplicación Green Lane. La Comisión valorará cualquier función adicional de la aplicación, por ejemplo, ampliarla para abarcar más pasos fronterizos en los países de los Balcanes Occidentales. Asimismo, se anima a los trabajadores transfronterizos a utilizar aplicaciones de rastreo de contactos.
13. Las inspecciones en carretera de las operaciones de los camiones son esenciales para garantizar la seguridad vial. Pero, al mismo tiempo, ponen en peligro la salud y la seguridad de los conductores y de los inspectores. Para paliar estos riesgos durante las inspecciones, se anima a los Estados miembros a que sustituyan, en la medida de lo posible, las inspecciones físicas por inspecciones sin contacto y sin soporte papel, mediante la aceptación de documentos electrónicos y la aplicación de soluciones digitales que eliminen la necesidad de entrar al camión para descargar los datos del tacógrafo.

⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-guidelines-non-pharmaceutical-interventions>.

14. Por supuesto, el transporte de mercancías no se detiene en las fronteras de la UE. Las directrices sobre los corredores verdes contribuyen a garantizar una movilidad fluida de las mercancías⁵ y de los trabajadores del transporte (incluida la gente de mar) en las fronteras exteriores de la UE. Existe una gran necesidad de una mayor cooperación con todos los países vecinos, ya que son socios clave de la UE, en la aplicación y la coordinación de las medidas relativas a los corredores verdes. Las autoridades nacionales de los miembros del Espacio Económico Europeo y Suiza, así como el Reino Unido, al que se considera Estado miembro de la UE hasta el final del período de transición, están trabajando en estrecha colaboración con los Estados miembros y la Comisión. La Comisión se esfuerza por promover el establecimiento de corredores verdes dentro de los seis Estados de los Balcanes Occidentales (WB6). Esta iniciativa, cuyo objetivo es garantizar el tránsito fluido en la región y con la UE, ha demostrado ser un ejemplo muy exitoso de cooperación regional. La Comisión seguirá trabajando para aprovechar todo el potencial de esta iniciativa y reconoce que los debates mantenidos con la Secretaría Permanente de la Comunidad del Transporte en este ámbito han resultado fructíferos. La Comisión seguirá asimismo abordando cuestiones con los países socios que comparten una frontera terrestre directa con la UE (Asociación Oriental y Turquía). Esto incluye la cooperación en torno a los tiempos de espera excesivos en los pasos fronterizos y tiene como objetivo garantizar la importación ininterrumpida de bienes esenciales (por ejemplo, suministros médicos). Además, la exportación de mercancías destinadas a la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo a países socios, con el fin de responder a la pandemia de COVID-19, será uno de los muchos casos que se beneficiarán de la aplicación del enfoque de los corredores verdes en dichos pasos fronterizos.

III. Los trabajadores del transporte son esenciales

15. Los trabajadores del transporte son fundamentales para mantener la economía en movimiento. Cuando el confinamiento estuvo activo en Europa en la primavera de 2020, los trabajadores del transporte siguieron desempeñando sus funciones, también atravesando fronteras cuando fue necesario para garantizar que los suministros siguieran fluyendo y, en ocasiones, poniendo en riesgo su propia salud y bienestar.
16. De conformidad con el punto 19, letra b), de la Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo⁶, todas las autoridades de los Estados miembros deben designar y aceptar a los trabajadores del transporte como trabajadores y proveedores de servicios esenciales y no deben obligarles a permanecer en cuarentena mientras ejerzan sus funciones esenciales. Sin embargo, debe garantizarse la protección total de su salud poniendo también a su disposición los equipos de protección individual (EPI) adecuados, siempre que sea necesario.
17. Los Estados miembros no deben exigir que se realicen pruebas sistemáticas a los trabajadores del transporte en los pasos fronterizos ni detrás de la frontera. Esto provocaría colas innecesarias y afectaría negativamente a los tiempos de cruce de las fronteras. Tampoco resulta viable ni práctico para el personal de transporte que debe cruzar fronteras, a menudo, varias veces a la semana.

⁵ Incluida la ayuda de la reserva de rescEU brindada en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión a los Estados participantes (Noruega, Islandia, Turquía, Serbia, Montenegro y Macedonia del Norte).

⁶ Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 337 de 14.10.2020, p. 3).

18. La relación de las profesiones incluidas en la definición de personal de transporte no debe hacerse de forma exhaustiva. Más allá de los conductores, el personal de a bordo, los pilotos, los patrones de embarcaciones y las tripulaciones, la relación debe incluir al personal de mantenimiento, gestión de terminales y tráfico, empleados de los gestores de infraestructuras, tanto para el transporte de mercancías como de pasajeros, etc. Todos estos trabajadores deben poder moverse y cruzar fronteras sin restricción alguna, incluido cualquier medio de transporte que deban utilizar para cruzar la frontera cuando sea necesario para cumplir con sus obligaciones⁷.
19. Desde marzo, la Comisión sugiere el uso de un «certificado para los trabajadores del transporte internacional» estándar. Dicho certificado puede utilizarlo cualquier persona cuyo trabajo se desarrolle a bordo de un medio de transporte de mercancías o de pasajeros, en concreto el conductor; o bien cualquier persona que se desplace al lugar donde se encuentra el medio de transporte en el que vaya a realizar su trabajo; o cualquier otra persona que trabaje en el sector del transporte. A fin de cruzar las fronteras interiores de la Unión, debe considerarse que el titular del certificado es un trabajador del transporte internacional. A los efectos previstos por el certificado para los trabajadores del transporte internacional, los Estados miembros no deben exigir la presentación de ningún otro documento (por ejemplo, formularios de localización diferentes, etc.). Esto concierne especialmente a las fronteras terrestres.
20. Este certificado está también publicado en el anexo 40 del «Manual práctico para guardias de fronteras» de la UE, que deben utilizar las autoridades competentes de los Estados miembros al realizar controles fronterizos⁸. La Comisión indagará para saber si la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/ONU) podría hacer que este reconocimiento sea permanente para el personal de carreteras y ferrocarriles, como ya es el caso de las tripulaciones de vuelo y la gente de mar.
21. El transporte marítimo emplea a su gente de mar en todo el mundo, pero las restricciones de viaje a nivel mundial obstaculizan en estos momentos la movilidad regular de estos trabajadores esenciales. Muchos trabajadores del mar están varados actualmente en sus embarcaciones y trabajando más allá del límite de once meses establecido por el derecho internacional, mientras que sus colegas en tierra no pueden viajar ni cruzar fronteras para relevarlos. Esta situación induce a interrupciones en la cadena de suministro y pone en peligro la seguridad del transporte marítimo.
22. Los Estados miembros deben seguir facilitando los viajes de la gente de mar, garantizando su movilidad y permitiéndoles cruzar fronteras y transitar en todo momento⁹. El punto 19, letra h), de la Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo clasifica a la gente de mar, de forma similar a los trabajadores del transporte, como viajeros con una función o necesidad esencial, y a quienes no se debe exigir permanecer en cuarentena mientras estén ejerciendo sus funciones. Además, los

⁷ Un ejemplo de este tipo de problemas en la primavera fue un conductor de tren que cruzaba la frontera en taxi para recoger su locomotora, o un conductor de camión que regresaba a casa compartiendo una camioneta con otras personas

⁸ Anexo 40 del «Manual práctico para guardias de fronteras» de la UE.

<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/certificate-for-international-transport-worker.zip>.

⁹ Comunicación de la Comisión. Directrices relativas a la protección de la salud, la repatriación y las disposiciones de viaje de la gente de mar, los pasajeros y otras personas que se encuentran a bordo de buques C(2020) 3100 (DO C 119 de 14.4.2020, p. 1).

Estados miembros deben garantizar el acceso a los servicios relacionados con visados para la gente de mar y permitir cambios de tripulación seguros en sus puertos. Los propietarios de buques deben ofrecer a la tripulación acceso a EPI adecuados para proteger su propia salud y la de las otras personas durante el viaje y a bordo. En el caso específico del transporte marítimo de larga distancia, realizar pruebas antes de embarcar protege a la gente de mar y evita brotes en los buques mientras navegan lejos de un puerto, lo que le impide el acceso oportuno a atención médica en tierra. Los servicios de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) seguirán trabajando con las organizaciones internacionales pertinentes para mejorar la movilidad de las tripulaciones de buques fuera de Europa.

23. De manera similar, los patrones y las tripulaciones de embarcaciones de navegación interior deben poder embarcar y desembarcar en puertos interiores a lo largo de las vías navegables de la UE. Es fundamental que los trabajadores del transporte de navegación interior puedan viajar y cruzar fronteras en los Estados miembros de la UE para la realización de operaciones logísticas continuas en las vías navegables de la UE. Obstaculizar la libre circulación de las tripulaciones de embarcaciones de navegación interior puede conllevar el riesgo de que los operadores de buques pongan en peligro el cumplimiento de la Directiva 2014/112 sobre la organización del tiempo de trabajo en el transporte de navegación interior. Los operadores de embarcaciones de navegación interior deben ofrecer también a la tripulación acceso a EPI adecuados para proteger su salud y la de los pasajeros.

IV. Más coordinación e información

24. La Comisión estableció y dirigió la red europea de puntos de contacto nacionales para el transporte al inicio de la pandemia de COVID-19. La idea que impulsó la creación de esta red informal fue la de fomentar la coordinación y los intercambios de información entre las administraciones de los Estados miembros, debatir problemas, obtener datos actualizados sobre la situación en las fronteras e intercambiar mejores prácticas. Permitir un intercambio rápido de información entre los Estados miembros fomentó que estuvieran al tanto rápidamente de las medidas nacionales que repercutían en otros Estados miembros, supuso un aumento de la confianza y redujo las respuestas unilaterales.
25. Por lo tanto, cuando se desencadena una emergencia o crisis a través de la Respuesta Política Integrada a las Crisis (Dispositivo RPIC), la Comisión debe activar la red europea de puntos de contacto nacionales, lo que implica interacciones y flujos de información más frecuentes. Los Estados miembros deben designar un punto de contacto nacional oficial en un puesto de alto nivel para garantizar la debida coordinación entre las autoridades nacionales pertinentes. Los puntos de contacto nacionales para el transporte deben proporcionar cuanto sea necesario en los pasos fronterizos problemáticos y reunirse en caso de que se deba actuar de inmediato. La Comisión anima encarecidamente la participación activa y plena de todos los Estados miembros.
26. Los puntos de contacto nacionales de los Estados miembros deben ofrecer información sobre las decisiones de política nacional relacionadas con el transporte, en especial aquellas que afectan al movimiento transfronterizo de mercancías o pasajeros y al movimiento de trabajadores del transporte y, siempre que sea posible, mucho antes de la introducción de estas medidas para permitir la retroalimentación y dar la

oportunidad a otros Estados miembros y a la Comisión de reaccionar. Los Estados miembros deben involucrar también a otros ministerios y departamentos pertinentes, según corresponda, y pueden hacer uso del foro para intercambiar información e ideas sobre mejores prácticas.

27. La red ha demostrado ser una herramienta eficaz, que ha permitido un intercambio rápido de información y una evaluación amplia de los impactos de las medidas de contención que afectan al transporte. Durante los meses de verano se ha utilizado de forma menos regular; sin embargo, ahora proponemos relanzar la red de puntos de contacto para abordar el nuevo conjunto de responsabilidades relacionadas con los corredores verdes presentadas en esta Comunicación como, de hecho, solicitan las Conclusiones del Consejo (véase más abajo).
28. Para permitir una mejor visión general, toda la información relacionada con la movilidad para viajeros privados y proveedores profesionales de servicios de transporte debe estar disponible en un único lugar en línea actualizado y de uso fácil. Por lo tanto, la Comisión transferirá el contenido del sitio web del rastreador de respuesta ante la COVID-19 al sitio web Reopen EU.

V. Corredores verdes multimodales

29. La Comunicación original sobre los corredores verdes exponía que el paso de todo el transporte de mercancías por los cruces fronterizos de los corredores verdes no debía exceder los quince minutos. Cumplir este objetivo de los quince minutos requiere reducir al mínimo todos los controles, comprobaciones e inspecciones. Esta medida es válida para todos los vehículos, trenes, barcos y aviones de mercancías y sirve como objetivo para hacer que el sector del transporte sea lo más eficiente posible y para minimizar los costes que suponen las interrupciones.
30. La presión por el cambio que la actual crisis ha generado también debe impulsar cambios en interés del mercado único, de modo que sean la sostenibilidad y la digitalización las que allanen el camino hacia la recuperación. Por lo tanto, la Comisión pide que se garantice el funcionamiento multimodal e intermodal de los corredores verdes, asegurando que todos los medios de transporte se utilizan en todo su potencial.
31. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto que el transporte de mercancías por ferrocarril puede ser un medio de transporte fiable y resiliente, además de todas las características de respeto del medio ambiente que reúne. El ferrocarril fue vital a la hora de mantener las cadenas de suministro intactas durante la crisis; además, el transporte intermodal requiere menos interacciones humanas, tan solo para la carga/descarga, que el transporte por carretera y son necesarios menos conductores. La pandemia ha creado una situación particular en la que la capacidad ferroviaria pasó a ser abundante debido a una fuerte caída en el tráfico de pasajeros por ferrocarril. El seguimiento del rendimiento de los corredores ferroviarios de mercancías demuestra que, durante la fase inicial de los confinamientos en abril, cuando el tráfico de pasajeros era muy reducido, la puntualidad de los servicios ferroviarios de mercancías

aumentó de forma significativa: los datos comunicados sobre los minutos de retraso muestran que disminuyeron de un tercio a la mitad¹⁰.

32. Debe mantenerse este rendimiento mejorado del transporte de mercancías por ferrocarril. Tanto los administradores de infraestructuras como las empresas ferroviarias deben centrarse en minimizar los retrasos en las fronteras y aumentar la flexibilidad. Para ello, las empresas ferroviarias podrían aprovechar al máximo los acuerdos de gestión de contingencias internacionales, establecidos tras el cierre de la línea de Rastatt¹¹. Estos acuerdos ofrecen una red de coordinación e intercambio de información a nivel operativo en condiciones de emergencia. La Comisión estudiará la posibilidad de presentar una propuesta jurídica para exigir el seguimiento continuo del cumplimiento estricto de los horarios y la puntualidad de los trenes de mercancías en las estaciones fronterizas, incluidos los tiempos de espera indicados en el mapa de pasos fronterizos que figura en el anexo.
33. Para eliminar las paradas en la frontera debidas a controles técnicos y, por lo tanto, acelerar el cruce de fronteras y lograr un verdadero espacio ferroviario europeo único, ahora que el pilar técnico del cuarto paquete ferroviario está en vigor en todos los Estados miembros desde finales de octubre, los Estados miembros deben acelerar la eliminación de las normas nacionales que exigen la inspección de los trenes en las fronteras (ensayos de freno, etc.) más allá de lo que exigen las normas de la UE que, a su vez, ofrecen garantías de seguridad totalmente válidas. Actualmente, estas inspecciones adicionales suelen tardar mucho más que el objetivo de quince minutos establecidos para el cruce de la frontera. Los administradores de infraestructuras deben amparar la fiabilidad del transporte de mercancías por ferrocarril y la velocidad de los cruces fronterizos mediante una cooperación reforzada¹² en relación a las normas de prioridad para la asignación de capacidad ferroviaria y la gestión operativa de los servicios ferroviarios transfronterizos.
34. Se recomienda, siempre sin comprometer la seguridad, permitir que los conductores con nivel de idioma A2 (en lugar del B1 normal) conduzcan trenes, recurriendo a la flexibilidad disponible en virtud de las normas existentes para operaciones ferroviarias en tramos entre estaciones fronterizas cerca de la frontera.¹³ Este planteamiento sería especialmente adecuado para rutas «simples» que cruzan fronteras. De forma alternativa, podría facilitarse el cruce de fronteras con una mayor flexibilidad en lo que respecta a los idiomas que los conductores pueden utilizar para comunicaciones

¹⁰ Véase la plataforma de información al cliente de RNE (RailNetEurope): <https://cip.rne.eu/>.

¹¹ Debido a este incidente ocurrido cerca de Rastatt (Alemania), el 12 de agosto de 2017, un tramo de vía ferroviaria muy utilizado, parte del corredor ferroviario de mercancías Rin-Alpes estuvo cerrado al tráfico durante casi dos meses. Dado que las rutas alternativas tenían una capacidad y una interoperabilidad limitadas, el incidente provocó pérdidas económicas muy importantes y fue perjudicial para el transporte de mercancías por ferrocarril. La Comisión, con la participación de las principales partes interesadas, encontró soluciones a nivel europeo y estableció medidas para mitigar estos incidentes en el futuro de manera más eficaz. De ello derivó el «Manual para la gestión de contingencias internacionales», que describe normas que, en caso de una interrupción a nivel internacional, permiten la continuación del tráfico ferroviario al nivel más alto posible y aseguran una mejor información sobre el estado de la interrupción, las acciones emprendidas, las alternativas y los impactos en la intensidad del tráfico.

https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfraestructure/sites/primeinfraestructure/files/annex_to_point_9a_contingency_handbook_0.pdf.

¹² Véase el artículo 37 de la Directiva 2012/34/UE.

¹³ Véase el punto 8, apartado 3, del anexo VI de la Directiva 2007/59/CE.

relativas a cuestiones críticas de seguridad. Esto sería posible si la comunicación, de acuerdo con las normas exigidas por el Derecho de la Unión, pudiera garantizarse mediante el uso de idiomas que los administradores de infraestructuras actualmente no indican, pero que dominan tanto el conductor como el puesto de mando. Por último, facilitar aún más el transporte de mercancías por ferrocarril y la mejora de su capacidad sería posible si los Estados miembros establecieran acuerdos entre las empresas ferroviarias para permitir que los conductores con los conocimientos específicos necesarios de tracción de mercancías trabajasen junto con conductores que suelen trabajar en trenes de pasajeros y que cuentan con los conocimientos lingüísticos/de ruta requeridos para los viajes internacionales.

35. El transporte marítimo se ha mantenido en pleno funcionamiento durante la pandemia, suministrando alimentos, equipos médicos, productos energéticos y otros bienes a Europa. El sector transporta el 75 % del comercio de la UE con el resto del mundo y el 30 % de las mercancías dentro del mercado interior. Por lo tanto, su funcionamiento ininterrumpido es de vital importancia para la economía de la UE y su suministro de bienes esenciales y de otro tipo.
36. Para garantizar unas operaciones de transporte marítimo y unos flujos comerciales ininterrumpidos, deben evitarse los cambios de ruta de los buques y los retrasos de entrada en los puertos siempre que sea posible. Los Estados miembros deben permitir los cambios de tripulación en sus puertos y la gente de mar debe poder alojarse en hoteles o alojamientos temporales mientras esperan sus conexiones de viaje o su momento de embarque. Esto evita interrupciones en las operaciones portuarias debido a la espera de los buques para relevar a la tripulación u otras restricciones relacionadas con la COVID-19.
37. Los Estados miembros deben tener en cuenta la necesidad de evitar retrasos innecesarios en los servicios de transporte en el curso de la aplicación de sus normas nacionales relativas a los controles de cumplimiento de los buques de navegación interior por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, incluidas las disposiciones nacionales que transponen la Directiva 2016/1629.
38. En relación con los certificados de los miembros de la tripulación de los buques de navegación interior, distintos de los recogidos por la Directiva 96/50, y en el curso de la aplicación de sus disposiciones nacionales, los Estados miembros deben tener como objetivo garantizar la posibilidad de que las tripulaciones de dichos buques continúen su actividad en sus correspondientes capacidades hasta el final del período de restricciones excepcionales relacionadas con la pandemia. Debe adoptarse un planteamiento similar para la extensión de los contratos de trabajo cuando no sea posible reemplazar a la tripulación debido a una falta de disponibilidad de personal. A algunos miembros de la tripulación les puede resultar imposible someterse a reconocimientos médicos periódicos, por lo que se recomiendan soluciones pragmáticas para permitir su entrada o su continuación en el servicio de forma excepcional cuando la legislación nacional prevea dicha posibilidad.
39. Los administradores de infraestructuras deben garantizar operaciones flexibles (veinticuatro horas, siete días a la semana) de toda la infraestructura transfronteriza para los buques de navegación interior, a fin de permitir las operaciones de los buques y evitar tiempos de espera innecesarios.

40. Los servicios portuarios y terminales, al ser puertas de entrada esenciales para el comercio mundial y el transporte multimodal, han permanecido operativos durante toda la pandemia, si bien han ajustado sus modalidades de trabajo para reducir el contacto humano durante las operaciones de control y transbordo (como la facturación automática en la puerta de entrada, el acceso regulado a los mostradores o la transferencia digital de documentación de transporte) y se han utilizado EPI en aquellos caso en los que no es posible evitar el contacto. Las infecciones o cuarentenas que afectan a una parte significativa del personal de las terminales podrían interrumpir la cadena logística, provocando retrasos en la distribución de las mercancías y obstruyendo las operaciones en fases posteriores de la cadena de suministro. Por lo tanto, para salvaguardar el traspaso fluido de las mercancías a diferentes modos para su posterior transporte, los operadores de terminales y puertos deben contar con los medios necesarios para proteger a sus trabajadores, así como la continuidad de las operaciones de la terminal. Siempre que sea posible, debe apoyarse la automatización del funcionamiento y el intercambio de datos digitales en lugar de los documentos en papel.
41. En la primavera y el verano pasados, debido a las interrupciones en las cadenas de suministro, algunos puertos y terminales interiores se enfrentaron a una acumulación de contenedores vacíos, lo que provocó la congestión de los astilleros y la perturbación de las operaciones diarias. Los armadores deben esforzarse por mantener un flujo continuo y estable en sus servicios, mientras que las autoridades portuarias deben supervisar la situación y, cuando sea necesario, ayudar a los operadores de la terminal a resolver posibles problemas relacionados con las perturbaciones. Para facilitar el flujo de las mercancías en los puertos, siempre que sea posible y necesario, los Estados miembros deben, a su discreción y con arreglo a las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, aplicar flexibilidad en los procedimientos aduaneros y otras formalidades en términos de, por ejemplo, la ampliación de los plazos.
42. Al mismo tiempo, los Estados miembros aplicaron medidas para facilitar las operaciones de carga aérea y levantaron desde el principio todas las restricciones que prohibían el transporte de mercancías por vía aérea, así como las restricciones injustificadas a las tripulaciones que prestan servicios en vuelos de carga aérea en interés de la continuidad de la cadena de suministro. Los Estados miembros deben seguir garantizando unas operaciones de carga aérea fluidas durante el rebrote actual y posibles oleadas posteriores, manteniendo también abiertos los aeropuertos para operaciones de carga o manteniendo una capacidad suficiente de manipulación de carga cuando los aeropuertos estén cerrados por razones económicas, a fin de evitar cualquier interrupción en el transporte de mercancías.

VI. Hacia un plan de contingencia anticrisis y mejores formas de abordar las excepciones

43. Gracias a la buena cooperación con el Parlamento Europeo y el Consejo, a principios de este año se aprobaron en un tiempo récord la legislación de emergencia y las exenciones regulatorias específicas del sector. Combinadas con una serie de directrices sectoriales emitidas por la Comisión, fueron fundamentales para ayudar a los transportistas a gestionar la interrupción de los flujos y las cadenas de suministro. Actuar con rapidez donde y cuando sea necesario es un factor crítico. No obstante, la legislación de la UE aún puede adaptarse mejor a situaciones de crisis.

44. Si bien puede ser necesario establecer excepciones al tiempo de conducción y descanso de los conductores en circunstancias extraordinarias, estas excepciones deben aplicarse estrictamente a corto plazo (por ejemplo, para abordar la escasez temporal de conductores) y en ningún caso deben poner en peligro la seguridad y las condiciones de trabajo dignas de los conductores o la transparencia, en el caso de los supervisores. En situaciones que afectan a todos o a la mayoría de los Estados miembros de una forma parecida, sería preferible que se aplicaran principios generales similares (hora de inicio, hora de finalización y duración) a las excepciones en todos los Estados miembros afectados. Como parte del futuro plan de contingencia solicitado recientemente por el Consejo (véase más abajo), la Comisión estudiará enmiendas de la legislación en aras de un sistema optimizado de excepciones a las normas del transporte por carretera relativas a los tiempos de conducción y descanso. Para abordar las urgentes necesidades relacionadas con el rebrote de la pandemia de COVID-19, la Comisión ofrecerá orientación a los Estados miembros para garantizar un nivel mínimo de coordinación de las excepciones que podrían adoptarse a nivel nacional. Por ejemplo, tendría sentido aceptar excepciones temporales similares, como las que se permitieron la primavera pasada para los tiempos y las condiciones de descanso de los conductores de camiones, como la posibilidad de dormir durante un tiempo limitado en la cabina.
45. El Reglamento Ómnibus¹⁴ previó excepciones por tiempo limitado de las normas de la UE vigentes en todos los modos de transporte terrestre y para la seguridad marítima. Asimismo, estableció medidas temporales aplicables a la ampliación de la validez de determinados certificados, licencias y autorizaciones y al aplazamiento de determinados controles periódicos y formaciones. Todas las disposiciones de flexibilidad incluidas en dicho Reglamento ya las han empleado, al menos, algunos Estados miembros, lo que demuestra que eran realmente necesarias y útiles. En vista del rebrote de COVID-19, la Comisión está dispuesta a proponer una actualización del régimen, de manera que permita a todos los Estados miembros, incluidos aquellos que han hecho uso de la posibilidad de no aplicar el Reglamento Ómnibus actual, beneficiarse de las excepciones que necesiten.
46. Sin embargo, cualquier medida legislativa de este tipo tiene carácter *ad hoc*, es decir, está concebida para un período específico con efectos limitados en el tiempo. A medio plazo, debe revisarse toda la legislación en materia de transporte para comprobar si es realmente efectiva ante la crisis. Cuando proceda, deben incluirse disposiciones específicas que permitan hacer frente a situaciones de emergencia.
47. El Convenio sobre el Trabajo Marítimo (CTM) de la Organización Internacional del Trabajo, de 2006, estipula que el servicio máximo a bordo antes de que la gente de mar tenga derecho a la repatriación debe ser de once meses. Las prórrogas que superen este período pueden afectar negativamente a la salud de la gente de mar, provocar fatiga y, por consiguiente, poner en peligro la seguridad marítima.

¹⁴ Reglamento (UE) 2020/698 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, por el que se establecen medidas específicas y temporales, como consecuencia del brote de COVID-19, relativas a la renovación o prórroga de determinados certificados, permisos, licencias y autorizaciones, y al aplazamiento de determinados controles periódicos y formación continua en ciertos ámbitos de la legislación en materia de transporte (DO L 165 de 27.5.2020, p. 10).

48. Los Estados rectores del puerto desempeñan un papel importante a la hora de garantizar la aplicación del CTM. El Memorando de Acuerdo de París¹⁵ insta a las autoridades de control del Estado rector del puerto miembro a que se centren en las cuestiones relacionadas con el CTM y los convenios de empleo vencidos de la gente de mar en todas las inspecciones. La circular especifica que «las circunstancias que hagan la repatriación más difícil o pesada no constituyen un caso de fuerza mayor». La Comisión anima a los Estados miembros a seguir este planteamiento.
49. Las inspecciones de control del Estado rector del puerto son fundamentales para garantizar la seguridad del transporte, y deben realizarse de forma regular. Los Estados miembros, o las autoridades competentes pertinentes, deben garantizar que los inspectores tengan acceso a un suministro adecuado de EPI para protegerse durante las inspecciones. Como en cualquier otra situación con visitantes a bordo, la gente de mar también debe utilizar los EPI, que debe proporcionar el propietario del buque en cantidad suficiente, durante las inspecciones.
50. Para la gente de mar, los certificados, especialmente los certificados médicos, y los controles asociados son necesarios para comprobar su bienestar y su salud, así como un nivel de formación adecuada por su parte. Su renovación o validación periódicas, de conformidad con los requisitos del Derecho de la Unión y el Derecho internacional aplicables, garantizan la seguridad marítima y reducen la probabilidad de sufrir accidentes.
51. Por lo que respecta a la aviación, dos Reglamentos¹⁶ dispusieron excepciones temporales a algunas normas existentes de la UE a la luz de la caída sin precedentes del tráfico aéreo como resultado de la pandemia de COVID-19. En primer lugar, la pandemia ha dificultado el cumplimiento de determinadas disposiciones del Reglamento sobre los servicios aéreos¹⁷ y la Directiva sobre asistencia en tierra¹⁸. La Comisión adoptó normas temporales que ofrecían a las partes interesadas afectadas, a los Estados miembros y a la Comisión la exención necesaria de determinadas normas administrativas, así como garantizar mejores perspectivas financieras a las partes interesadas en las zonas afectadas. A la luz de la prolongación de la crisis actual, la Comisión está dispuesta a utilizar sus poderes delegados cuando sea necesario para dilatar las excepciones pertinentes previstas en el Reglamento sobre los servicios aéreos. En segundo lugar, por lo que respecta a las franjas horarias aeroportuarias, durante el verano de 2020 se suspendió el principio de «si no se usa se pierde» y la Comisión ha empleado desde entonces sus poderes delegados para prolongar la exención al período de programación del invierno 2020-21. Además, la Comisión propondrá pronto una enmienda de las normas relativas a la relajación en las franjas

¹⁵ Aprobado y publicado en la PSCircular 97, revisión 4, el 15 de septiembre de 2020.

¹⁶ 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 L 99 de 31.3.2020, p. 1) y Reglamento (UE) 2020/696 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1008/2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad en vista de la pandemia de COVID-19 (DO L 165 27.5.2020, p. 1).

¹⁷ Reglamento (CE) n.º 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 (versión refundida) (DO L 293 de 31.10.2008, p. 3).

¹⁸ Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad (DO L 272 de 25.10.1996, p. 36).

horarias para garantizar un uso eficiente de la capacidad aeroportuaria y una mejor correspondencia entre dicha relajación y los niveles reales y previstos de tráfico aéreo. También tendrá como objetivo evitar el uso indebido de la exención someténdola a determinadas condiciones.

52. Las recientes conclusiones del Consejo¹⁹ reconocieron la necesidad de considerar la movilidad de los trabajadores del transporte y los servicios de transporte desde un punto de vista europeo e internacional. Las conclusiones señalaron que «en tiempos de crisis, [debemos] evitar el cierre de las fronteras dentro de la Unión Europea y mantener la fluidez de la circulación de mercancías, también en los puntos de entrada a la Unión Europea. [El Consejo] insta a la Comisión a que elabore rápidamente un plan de contingencia frente a pandemias y otras crisis graves destinado al sector europeo del transporte de mercancías en el que figuren medidas para garantizar la coordinación a escala de la Unión y directrices claras, basándose, cuando proceda, en una evaluación de impacto, tras consultar al sector del transporte y evaluar las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis de la COVID-19, y teniendo en cuenta la situación general del sector del transporte desde el inicio de la pandemia».
53. La presente Comunicación establece la referencia para los elementos urgentes de un plan de contingencia. La Comisión se compromete a evaluar de forma exhaustiva y realizar numerosas consultas a la hora de preparar un plan de contingencia frente a pandemias que prevea medidas flexibles, de rápida aplicación, eficaces y eficientes. El plan debe cubrir el transporte de mercancías y de pasajeros. La Comisión tiene como objetivo presentar este plan, junto con las propuestas legislativas enumeradas en la presente Comunicación, en 2021 y espera una cooperación sin complicaciones con el Parlamento Europeo y el Consejo.

Plan de acción para situaciones de emergencia en el transporte

- Revisión del régimen del Reglamento Ómnibus;
- revisión sistemática de la legislación de la UE con el fin de incluir disposiciones para paliar crisis cuando proceda;
- orientación a los Estados miembros para garantizar un nivel de coordinación mínimo de las excepciones a las normas de transporte por carretera relativas a los tiempos de conducción y descanso;
- propuesta de ciertos criterios para los servicios esenciales mínimos en el ámbito del transporte de pasajeros;
- seguimiento continuo del cumplimiento estricto de los horarios y la puntualidad de los trenes de mercancías en las estaciones fronterizas, incluidos los tiempos de parada en la estación;
- revisión de las normas de la UE para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios;
- prórroga por acto delegado de medidas excepcionales para el funcionamiento de los servicios aéreos ante la pandemia de COVID-19, cuando esté justificado en virtud de los criterios aplicables.

¹⁹ Conclusiones del Consejo sobre consideraciones estratégicas relativas a un plan de contingencia frente a pandemias y otras crisis graves destinado al sector europeo del transporte de mercancías.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12060-2020-INIT/es/pdf>.

VII. Conectividad esencial para los pasajeros

54. Si bien el objetivo central de los corredores verdes era mantener intactos los flujos de mercancías y garantizar la disponibilidad de los servicios esenciales, es igualmente importante garantizar la conectividad esencial para los pasajeros, dentro y entre los Estados miembros y fuera de estos. Todas las personas que necesitan viajar, ya sea por trabajo o por motivos familiares²⁰, deben, en principio, poder hacerlo. Este será el caso de las personas que no pueden trabajar desde casa, que van a la escuela, el personal médico y de atención sanitaria, los proveedores de servicios transfronterizos y trabajadores de temporada, etc.
55. Por una cuestión de principios, los Estados miembros y las autoridades locales no deben prohibir el funcionamiento de los servicios de transporte²¹. En este sentido, deben evitarse las restricciones sobre el transporte individual (por ejemplo, coches, motocicletas o bicicletas), ya que suponen un riesgo muy limitado para la propagación del virus. En las ciudades y regiones debe mantenerse una disponibilidad adecuada para el transporte colectivo, y las restricciones no están justificadas cuando se aplican medidas sanitarias y de salud adecuadas. Por último, dado que se garantizan las medidas adecuadas para contener la propagación de la enfermedad, las restricciones de vuelos tampoco son necesarias en estos momentos para hacer frente a la persistente pandemia de COVID-19.
56. Los aviones, autobuses, coches, trenes y transbordadores deben seguir garantizando en toda la UE unos servicios esenciales mínimos, si fuese necesario con la ayuda de financiación pública, de conformidad con el Derecho de la Unión. Desempeñan un papel fundamental en las circunstancias actuales, ya que hacen posible la movilidad esencial, y también para que los trabajadores esenciales puedan asumir sus funciones. El transporte puede y debe gestionarse de forma segura según lo establecido en las directrices de la Comisión sobre el restablecimiento progresivo de los servicios de transportes y la conectividad – COVID-19²². De igual manera, los corredores de tránsito deben seguir operativos para el transporte terrestre. Ahora existen protocolos de seguridad ante la COVID-19 para los viajes aéreos, marítimos, de navegación interior y ferroviarios. En este sentido, los formularios digitales de localización de pasajeros y las aplicaciones de rastreo probablemente desempeñarán también un papel clave.

²⁰ Incluidas las personas que mantienen una relación debidamente acreditada.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0499&qid=1601295722520&from=ES>.

²² 2020/C 169/02.