

Septiembre 2021 | N ° 1



REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO AERONÁUTICO Y ESPACIAL



2021, Revista Española de Derecho Aeronáutico y Espacial

Editada por la Asociación Española de Derecho Aeronáutico y Espacial (AEDAE)

Calle José Ortega y Gasset 17, Bajo
28006 Madrid

Esta revista no se responsabiliza de las opiniones de los autores
contenidas en los originales publicados.

Depósito legal: M-21459-2021

I.S.S.N: 2792-4963

OBSERVATORIO JURÍDICO AEROESPACIAL AEDAE & UCM GIESA-BIOLAW

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO AERONÁUTICO Y ESPACIAL

(R.E.D.A.E.)

DIRECTOR

DR. D. JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES

CATEDRÁTICO DERECHO ADMINISTRATIVO,
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (UCM).

SUBDIRECTORA

DRA. DÑA. ELISA CELIA GONZÁLEZ FERREIRO

PRESIDENTA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DERECHO
AERONÁUTICO Y ESPACIAL (AEDAE)

SECRETARIA

DRA. (C) DÑA. MACARENA GARCÍA MENÉNDEZ

PROFESORA CONTRATADA UNIVERSIDAD
VILLANUEVA

CONSEJO DE REDACCIÓN

DR. D. FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA

SECRETARIO Y PROFESOR TITULAR DEPARTAMENTO
DERECHO ADMINISTRATIVO UCM

DIRECTOR UCM GIESA- BIOLAW

DR. D. RAFAEL CABALLERO SÁNCHEZ

CATEDRÁTICO DERECHO ADMINISTRATIVO, UCM.

DRA. DÑA. BELÉN PORTA PEGO

PROFESORA CONTRATADA, DEPARTAMENTO
DERECHO ADMINISTRATIVO UCM

DR. D. PABLO GONZÁLEZ SAQUERO

PROFESOR CONTRATADO, DEPARTAMENTO DERECHO
ADMINISTRATIVO UCM

DR. D. JORGE GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ

PROFESOR TITULAR DE
DERECHO ADMINISTRATIVO, UAH

DRA. DÑA. ANA GEMMA LÓPEZ MARTÍN

CATEDRÁTICA DERECHO INTERNACIONAL UCM.

DRA. DÑA. MARÍA JOSÉ MORILLAS JARILLO

CATEDRÁTICA DERECHO MERCANTIL (UC3).

DRA. DÑA. CRISTINA CUERNO REJADO

CATEDRÁTICA INGENIERÍA AEROESPACIAL,
DEPARTAMENTO DE AERONAVES Y VEHÍCULOS
ESPACIALES DE LA ETSIAE (UPM).

DRA. DÑA. ANA INÉS GÓMEZ DE CASTRO

CATEDRÁTICA DE ASTRONOMÍA Y ASTROFÍSICA,
FACULTAD DE CIENCIAS MATEMÁTICAS DE LA
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.

DRA. DÑA. YOLANDA BUSTOS MORENO

PROFESORA TITULAR DEPARTAMENTO DERECHO
CIVIL, UA

DÑA. M.ª PILAR RANGEL ROJAS

PROFESORA ASOCIADA DERECHO
INTERNACIONAL PÚBLICO Y RELACIONES
INTERNACIONALES, UMA

D. PABLO TORREJÓN PLAZA

PROFESOR ASOCIADO DE LA UAM

D. IVÁN GARCÍA LUENGO

PROFESOR ASOCIADO EN LA UAM

ÍNDICE

SECCIÓN 1ª: AERONÁUTICA

INTRODUCCIÓN A LA FINANCIACIÓN DE AERONAVES. <i>Rodolfo A. González-Lebrero</i>	7
ARENDAMIENTOS EN AENA ¿QUÉ HACER CUANDO SE ACABA LA BONANZA? APORTACIONES ACTUALIZADAS AL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ARRENDAMIENTOS COMERCIALES EN AENA. <i>Alfonso de Alfonso Bozzo</i>	21
ESTRATEGIAS AEROPORTUARIAS Y SU MARKETING EN UN MERCADO GLOBAL CONVULSO: DEL BREXIT AL COVID-19. <i>Pablo Torrejón Plaza</i>	37
BREXIT. CONTENIDO ESENCIAL DEL EPÍGRAFE SEGUNDO DEL ACUERDO DE COMERCIO Y COOPERACIÓN. <i>Esteban Regales Cristóbal</i>	63
LEGISLACIÓN COVID-19 EN ESPAÑA ¿LA "NUEVA NORMALIDAD"? - UNA CRONOLOGÍA DE LA LEGISLACIÓN APROBADA DESDE QUE SURGIÓ LA CRISIS Y QUE AFECTA AL SECTOR DEL TRANSPORTE AÉREO. <i>Sergio Giménez Binder</i>	79
REGULACIÓN EUROPEA Y ESPAÑOLA SOBRE DRONES. <i>Efrén Díaz Díaz</i>	95
DRONES Y CARGA: PRESENTE Y FUTURO. <i>Fernando González Botija</i>	123
SISTEMAS DE ARMAS AUTÓNOMOS LETALES. <i>Ángel Gómez de Ágreda</i>	129
UN VISTAZO A LA SEGURIDAD AÉREA. <i>Iván García Luengo</i>	139
STAMP: EL FACTOR HUMANO EN LA INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES. <i>Juan Antonio Gil Pernudo, Cristina Cuerno Rejado, Rosa María Arnalés</i>	153
¿RUMBO HACIA UNA AVIACIÓN SOSTENIBLE? <i>Macarena García Menéndez</i>	167
USOS DEL ARBITRAJE APLICADOS A LAS ELECCIONES SINDICALES DEL SECTOR AERONÁUTICO. <i>Gonzalo Lucendo De Miguel</i>	179
CRONOLOGIA DE UNA AGENDA SOCIAL EUROPEA: DECLARACION CONJUNTA: "HACIA UNA CONECTIVIDAD SOCIALMENTE RESPONSABLE". <i>Nerea Cañas Zarraoa</i>	187

SECCIÓN 2ª. ESPACIO

CREACIÓN DEL CENTRO DE ASTROBIOLOGÍA – CAB. *Fernando José Cascales Moreno*..... 201

EI PRIMER PROGRAMA ESPAÑOL DE SATÉLITES DE COMUNICACIONES DEDICADOS PARA LA DEFENSA (SPAINSAT Y XTAR-eur), Y LA CREACIÓN DE HISDESAT SERVICIOS ESTRATÉGICOS, S.A. *Fernando José Cascales Moreno* 213

QUIÉN Y COMO SE REGULA EL ACCESO AL ESPACIO. *Julián Seseña* 237

LA OTAN INCORPORA EL ESPACIO ULTRATERRESTRE A SU DEFENSA. *Juan Antonio Pons Alcoy* 251

RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS ESTACIONES LUNARES INTERNACIONALES. *Elisa Celia González Ferreiro* 255

PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL SECTOR ESPACIAL. *Carlos Albareda Úbeda*..... 267

EL DERECHO ESPACIAL EN EL “NEW SPACE”: RETOS Y HERRAMIENTAS. *Eduardo Bressel Baratto* 277

MARTE LEGAL: ALGUNAS CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA FUTURA PRESENCIA DEL SER HUMANO EN EL PLANETA ROJO. *Rafael Harillo Gómez-Pastrana* 293

DE LA ORDEN EJECUTIVA DE TRUMP Y LOS ACUERDOS ARTEMISA A LA LEGALIDAD DE LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS EN LA LUNA. *Lorena Andrea Enciu* 309

INTERNATIONAL SPACE LAW AND THE NEW SPACE AGE: CONTEMPORARY CHALLENGES FOR THE CURRENT LEGAL REGIME. *Xavier Llanas Nicolás* 339

LEGISLACIÓN COVID-19 EN ESPAÑA ¿LA "NUEVA NORMALIDAD"? - UNA CRONOLOGÍA DE LA LEGISLACIÓN APROBADA DESDE QUE SURGIÓ LA CRISIS Y QUE AFECTA AL SECTOR DEL TRANSPORTE AÉREO.

COVID-19 LEGISLATION IN SPAIN-
THE "NEW NORMAL"? - A CHRONOLOGY OF LEGISLATION PASSED
SINCE THE CRISIS AROSE AND AFFECTING THE AIR TRANSPORT
INDUSTRY

Sergio Giménez Binder¹

Abogado

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LEGISLACIÓN GENERAL. 2.1. Estado de alarma. 2.2. Medidas sociales. 2.3. Medidas económicas. 3. SUBVENCIONES. 4. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES. 5. MEDIDAS DE SEGURIDAD. 6. RESTRICCIONES DE VIAJE. 7. TRANSPORTE AÉREO. 7.1. Licencias de compañías aéreas. 7.2. Corredores turísticos seguros. 7.3. Utilización de datos PNR.

RESUMEN: En el presente trabajo se ofrece un resumen de las principales disposiciones legales dictadas en España en materia de transporte aéreo desde que se declaró el estado de alarma como consecuencia de la pandemia provocada por el virus Covid-19. La gran cantidad de normas obliga a realizar un esfuerzo sistematizador, agrupándolas por los principales temas de interés para el sector aeronáutico. Es previsible que parte de la nueva normativa permanezca en el tiempo, como ya sucedió con las disposiciones relativas a la seguridad del transporte aéreo surgidas tras los atentados del 11-S.

ABSTRACT: This work provides a summary of the main legal provisions issued in Spain in the field of air transport since the alarm status was declared as a result of the Covid-19 pandemic. The large number of rules requires a systematizing effort, grouping them by the main areas of interest to the aeronautical sector. Some of the new legislation is expected to remain over time, as has already been the case with the air transport safety provisions arising after the 9/11 attacks.

PALABRAS CLAVE: Transporte aéreo, Covid-19, Pandemia

KEY WORDS: Air transport, Covid-19, Pandemic

1. INTRODUCCIÓN

Desde que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró la COVID-19 como pandemia internacional², los gobiernos de todo el mundo han hecho grandes esfuerzos para enfrentarse a una situación imprevista y controlar la propagación de la enfermedad. En el ámbito legislativo, se ha dictado un gran número

¹ Socio de Augusta Abogados, corresponsable del departamento de Derecho Aeronáutico. Profesor asociado de Derecho Internacional Privado en la Universitat Pompeu Fabra.

² La Organización Mundial de la Salud ha creado un sitio web específico para informar de todos los aspectos de la pandemia: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>

de nuevas disposiciones legales, temporales o no, en el intento de encontrar un delicado equilibrio entre la salud y la seguridad públicas, las libertades individuales y la estabilidad económica. Como resultado, un complejo laberinto de leyes, reglamentos, órdenes, directivas, instrucciones y recomendaciones hace difícil identificar las obligaciones de los diversos actores del sector aéreo, ya de por sí objeto de super-regulación.³

Esta nota intenta ofrecer una instantánea de la legislación aprobada en España que afecta al sector del transporte aéreo, y ello únicamente en lo que se refiere a la normativa de origen estatal o comunitario. Conscientemente hemos dejado de lado las disposiciones emanadas por las autoridades autonómicas, ya que excederíamos con creces cualquier límite razonable en la extensión de esta nota. Y sin embargo es imprescindible tenerlas en cuenta en la mayoría de casos.

En el momento de escribir este artículo, la pandemia está lejos de encontrarse bajo control, aunque se han producido avances sustanciales con la aprobación de las pruebas de detección rápida y el despliegue inicial de vacunas, que esperamos muestren la misma eficacia en la vida real que en los ensayos clínicos realizados hasta la fecha. Así parecen indicarlo los primeros resultados publicados⁴, lo que invita a un moderado optimismo⁵.

No obstante, existe también la impresión de que, de manera similar a lo que sucedió con el aumento de las medias de seguridad en el transporte aéreo tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, muchas de las medidas aprobadas por los gobiernos en los últimos meses han llegado para quedarse. Quizá este artículo también pueda contribuir a dar una aproximación a la "nueva normalidad"⁶ en lo que a legislación aérea se refiere. Por ello, en lugar de ofrecer una descripción cronológica de las nuevas leyes y reglamentos, la nota se ha estructurado en capítulos que tratan los temas más relevantes. Aunque hemos procurado resumir las principales cuestiones abordadas y

³ Desde el principio, el Boletín Oficial del Estado realizó, a través de su colección "Códigos Electrónicos", un notable esfuerzo para poner a disposición de los operadores jurídicos un código electrónico que resumiera de forma estructurada la normativa que se iba dictando. Sin embargo, el volumen de normas ha alcanzado tal tamaño que, a día de hoy, se ofrecen isei! códigos electrónicos sobre la materia (https://www.boe.es/biblioteca_juridica/index.php?modo=1&tipo=C): medidas tributarias, trabajadores autónomos, colectivos vulnerables, arrendamiento de vivienda y locales comerciales, Derecho autonómico y Derecho europeo y estatal. Este último, que compendia las principales normas y que podríamos considerar como "general", contiene hasta 341 disposiciones legales. Tampoco se queda corto el código "Derecho Autonómico", que a lo largo de sus 466 páginas únicamente alcanza a ofrecer una relación de las normas autonómicas dictadas con motivo de la pandemia, estructuradas por Comunidades Autónomas y ordenadas cronológicamente, pero no su contenido completo.

⁴ A modo de simple muestra, parece que las residencias de la tercera edad, que se encontraban entre los principales afectados por contagios y mortandad, han conseguido reducir a "casi cero" la incidencia de la pandemia gracias a las vacunas. (v. La Vanguardia 06/03/2021, "Las residencias se acercan a cero casos y muertes diarias por covid", <https://www.lavanguardia.com/vida/20210306/6264631/residencias-acercan-cero-casos-muertes-diarias-covid.html>).

⁵ El 27 de marzo de 2021 se celebró un primer concierto para 5.000 personas en el Palau Sant Jordi de Barcelona, sin necesidad de respetar la distancia social establecida de 2 metros, aunque previa la superación de un test de antígenos el mismo día. Los medios internacionales se han hecho amplio eco de este evento (v. La Vanguardia 29/03/2021, "El concierto de Love of Lesbian da la vuelta al mundo", <https://www.lavanguardia.com/cultura/20210329/6613808/barcelona-love-of-lesbian-palau-sant-jordi-pandemia-prensa-guardian-new-york-times-le-mondea-mundo.html>).

⁶ La expresión "nueva normalidad", acuñada en la primavera de 2020 cuando comenzaba a vislumbrarse el final de la primera ola de la pandemia, ha hecho fortuna, hasta el punto de que el propio Gobierno de España dispone de un website con ese nombre: <https://www.lamoncloa.gob.es/covid-19/Paginas/nueva-normalidad.aspx>

reflejar la situación a fecha de 31 marzo de 2021, permítasenos añadir un par de recomendaciones: (a) al ser el sector aeronáutico el destinatario de múltiples disposiciones como se verá, es imprescindible verificar diariamente la vigencia de las normas que se quieran analizar; (b) la técnica legislativa utilizada es en muchos casos reflejo de la rapidez e improvisación con la que las autoridades han debido actuar, por lo que puede ser realmente complicado identificar la redacción vigente en cada momento de determinadas normas – en este sentido, los “textos consolidados” que ofrece el propio Boletín Oficial del Estado son de gran ayuda, a pesar de tener carácter meramente informativo; (c) como siempre sucede en el transporte aéreo, no debemos dejar de lado la doctrina jurisprudencial que se vaya estableciendo⁷.

2. LEGISLACIÓN GENERAL

2.1 Estado de alarma

El 14 de marzo de 2020, mediante el Real Decreto 463/2020⁸ el Gobierno español declaró el "estado de alarma" al amparo de las facultades que le otorgan los artículos 116.2 de la Constitución y 4.b) de la Ley Orgánica 4/1981 para las crisis sanitarias. Este Real Decreto dejó de tener efecto el 21 de junio de 2020, y el "estado de alarma" expiró, en un momento en el que los datos sanitarios indicaban que la primera oleada de la enfermedad había sido superada. Por tanto, todas las disposiciones legales cuya vigencia estaba directa o indirectamente vinculada a este primer Real Decreto 463/2020 dejaron de tener efectos el 21 de junio, aun cuando no hayan sido expresamente derogadas.

Ante los datos alarmantes aportados por las autoridades sanitarias debido a la segunda oleada de la enfermedad, el 25 de octubre de 2020 se declaró un nuevo "estado de alarma" mediante el Real Decreto 926/2020⁹, con una duración inicial hasta el 9 de noviembre de 2020 y posteriormente prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021. Es importante señalar que este Real Decreto 926/2020 no restableció de ningún modo las disposiciones iniciales del Real Decreto 463/2020, sino que introdujo nuevas medidas específicas, que se relacionan más adelante en la medida en que afectan a los desplazamientos por vía aérea o a la propia industria.

2.2 Medidas sociales

Desde el principio, el Gobierno español aprobó un paquete de medidas sociales para paliar el impacto de la crisis del COVID-19, inicialmente a través del Real Decreto-Ley 8/2020¹⁰, de 17 de marzo. Un análisis detallado de todas estas medidas excedería el propósito de esta nota de síntesis, y además ya han sido objeto de múltiples análisis

⁷ Una búsqueda simple en la base de datos de jurisprudencia del Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (CENDOJ), limitada a los años 2020 y 2021 y combinando las expresiones "Covid" y "transporte aéreo", arroja más de 200 resultados para todos los órdenes jurisdiccionales. Es de suponer que el número de decisiones judiciales aumentará a lo largo del año 2021 y posteriores.

⁸ BOE nº 67, de 14/03/2020 (ref. BOE-A-2020-3692)

⁹ BOE nº 282, de 25/10/2020 (ref. BOE-A-2020-12898)

¹⁰ BOE nº 73, de 18/03/2020 (ref. BOE-A-2020-3824)

por juristas especializados en la materia¹¹. De forma resumida, cabe destacar las siguientes medidas:

- Las empresas están obligadas a aplicar medidas que permitan el teletrabajo siempre que sea técnica y razonablemente posible; estas medidas tendrán prioridad sobre los despidos temporales o la reducción de la actividad.
- El Gobierno flexibilizó los mecanismos de regulación temporal de empleo o reducción de jornada por motivos directamente basados en la pérdida de actividad provocada por el COVID-19. Ante las prohibiciones de volar sin precedentes y el descenso del número de pasajeros, todas las compañías aéreas españolas han hecho uso de estos mecanismos. Aunque hay que reconocer que en el momento de escribir estas líneas parece que se están comenzando a ver algunos "brotes verdes" en el sector¹², tampoco cabe excluir la posibilidad de que se produzcan reducciones de plantilla aún mayores cuando finalice el periodo de tregua que ofrece el actual régimen legal.

2.3 Medidas económicas

Además de las medidas legislativas que intentan ofrecer flexibilidad en el mercado laboral, a través del citado Real Decreto-Ley 8/2020 y posteriores normas del mismo rango legal¹³, el Gobierno aprobó una serie de mecanismos para aliviar la carga de las empresas en dificultades, entre los que se encuentran los siguientes:

- Los deudores que puedan encontrarse objetivamente en una situación de concurso tienen de plazo hasta el 31 de diciembre de 2021 para presentar la preceptiva solicitud al tribunal. Antes de esa fecha no se aceptará ninguna solicitud de los acreedores para declarar a un deudor en concurso, lo que quita algo de presión a las empresas y a sus administradores que se encuentren en una situación financiera problemática.
- Las inyecciones financieras realizadas después de la declaración del estado de alarma y hasta el 14 de marzo de 2022 por parte de las empresas matrices o de las empresas del grupo a sus filiales españolas que posteriormente sean declaradas en concurso se clasificarán como "créditos ordinarios" (es decir, de igual rango que los de los acreedores comerciales normales) y no como créditos subordinados (según prevén las disposiciones del artículo 281.1.5º y 283 de la Ley Concursal).

¹¹ A modo de ejemplo, entre muchos otros: (1) Asencio Pascual, Cristina, "Medidas extraordinarias adoptadas en el Real Decreto-Ley 8/2020 ante la crisis del Covid-19 de índole mercantil y concursal", La Ley Mercantil nº 68, abril 2020, Ed. Wolters Kluwer. (2) Botella Carretero, Jorge, La crisis del coronavirus Covid-19 y el art. 34. del Real Decreto-Ley 8/2020", Actualidad Administrativa nº 6, junio 2020, Ed. Wolters Kluwer. Orellana Cano, Nuria Auxiliadora, "Medidas excepcionales de suspensión de contratos y reducción de jornada por el Covid-19 en empresas concursadas", Diario La Ley nº 9609, 7 abril 2020, Ed. Wolters Kluwer.

¹² Ante el aumento de las reservas de billetes, el 4 de marzo de 2021 Iberia empezó a rescatar a empleados que aún se encuentran afectados por el expediente temporal de regulación de empleo (Cinco Días 24/02/2021, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/02/23/companias/1614103506_080179.html) (Preferente 04/03/2021, <https://www.preferente.com/noticias-de-transportes/noticias-de-aerolineas/iberia-rescata-empleados-en-erte-para-atender-el-incremento-de-reservas-307621.html>).

¹³ Real Decreto-Ley 11/2020 (BOE nº 91, de 31/03/2020, ref. BOE-A-2020-4208), Real Decreto-Ley 34/2020 (BOE nº 303, de 18/11/2020, ref. BOE-A-2020-14368) y Real Decreto-Ley 5/2021 (BOE nº 62, de 13/03/2021, ref. BOE-A-2021-3946).

- Las pérdidas sufridas durante el ejercicio 2020 no se tendrán en cuenta a efectos de la regla de infracapitalización contemplada en el artículo 363.1.e) de la Ley de Sociedades de Capital¹⁴, y que obliga a los administradores a solicitar la disolución societaria si no se cumplen determinados umbrales mínimos de capitalización. Aunque la redacción de la norma es confusa y puede dar lugar a distintas interpretaciones¹⁵, existe cierto consenso en entender que, en la práctica, las empresas pueden seguir infracapitalizadas hasta aproximadamente marzo de 2022.
- De acuerdo con los Reglamentos de la UE¹⁶, se ha suspendido temporalmente el régimen general de liberalización relativo a las inversiones extranjeras directas en lo que respecta a determinados sectores, concretamente las infraestructuras de transporte y del espacio aéreo y la tecnología aérea y espacial. También se ordena la suspensión cuando la inversión se realiza por gobiernos extranjeros o entidades controladas por éstos¹⁷. En consecuencia, todas estas inversiones deben ser autorizadas por el Consejo de ministros español, salvo que el importe de la inversión sea inferior a un millón de Euros¹⁸.
- A pesar de las peticiones de todos los representantes de la industria, el Gobierno español no ha concedido ningún aplazamiento en el pago de impuestos ni otras desgravaciones fiscales significativas.

¹⁴ El artículo 13 de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre (BOE nº 250, de 19/09/2020, ref. BOE-A-2020-10923) mantuvo con idéntica redacción la disposición equivalente del artículo 18 del derogado Real Decreto-Ley 16/2020 (BOE nº 119, de 28/04/2020, ref. BOE-A-2020-4705).

¹⁵ V. el breve pero claro resumen de Marín de la Bárcena, Fernando, "Suspensión de la causa de disolución por pérdidas (artículo 13 Ley 3/2020 de 28 de septiembre)", publicado el 23/09/2020 en la sección "Publicaciones" del website de Gómez-Acebo & Pombo (<https://www.ga-p.com/publicaciones/suspension-de-la-causa-de-disolucion-por-perdidas-articulo-13-ley-3-2020-de-28-de-septiembre/>). Para un análisis más exhaustivo, con cita de las diferentes posiciones doctrinales, v. Campins Vargas, Aurora, "Suspensión de la disolución por pérdidas: el art. 13.1 de la Ley 3/2020", Almacén de Derecho de 23/02/2021 (<https://almacenederecho.org/suspension-de-la-disolucion-por-perdidas-el-art-13-1-de-la-ley-3-2020>).

¹⁶ Desde el principio de la pandemia las autoridades comunitarias fueron conscientes de las consecuencias financieras y económicas que se avecinaban, y se afanaron en proteger el tejido empresarial y productivo, especialmente frente a posibles intentos de entidades extracomunitarias para hacerse con el control de empresas o sectores estratégicos. En este sentido, v. (1) la Comunicación de la Comisión Europea COM (2020) 112 final, de 13 de marzo de 2020, "Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19", (2) Comunicación de la Comisión Europea 2020/C 99 I/01, de 26 de marzo de 2020, "Orientaciones dirigidas a los Estados miembros en relación con las inversiones extranjeras directas y la libre circulación de capitales de terceros países, así como la protección de los activos estratégicos de Europa", y, sobre todo (3) el Reglamento (UE) 2019/452, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión, que entró en vigor el 11 de octubre de 2020, y que abre la puerta a que los Estados miembros, según su propio criterio, mantengan, modifiquen o adopten mecanismos de control en su territorio para las inversiones extranjeras directas provenientes de fuera de la Unión Europea, que sean susceptibles de afectar a la seguridad o al orden público, estableciendo un sistema de control "ex ante".

¹⁷ La cuestión ha merecido atención también desde el punto de vista doctrinal. Citamos como ejemplos, sin ánimo de exhaustividad, a: (1) Sáenz de Santamaría, Soraya, "Geopolítica, derecho y Covid-19: el control de la inversión extranjera", Actualidad Administrativa nº 6, junio 2020, Ed. Wolters Kluwer, (2) Esplugues Mota, Carlos, "La suspensión de la libre circulación de inversiones extranjeras en España por la crisis del Covid-19", Cuadernos de Derecho Transnacional, octubre 2020, vol. 01, Nº 2, pp.372-413, (3) Barredo, Miguel & Canseco, Octavio, "El nuevo régimen de inversiones extranjeras como consecuencia de la crisis sanitaria del Covid-19: aspectos prácticos tras los primeros meses de aplicación y la primera reforma", Diario La Ley nº 9760, Sección Tribuna, 23/12/2020, Ed. Wolters Kluwer.

¹⁸ En particular, mediante el Real Decreto-ley 34/2020 se modificó nuevamente el artículo 7bis de la Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior, y se amplió el régimen de suspensión de inversiones extranjeras en España a inversiones provenientes de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio.

En el plano comunitario, además del ingente plan de ayudas de todo tipo que las instituciones europeas han comenzado a volcar sobre las economías de los Estados miembros para paliar los efectos de la crisis, a mitad de marzo de 2021 el Consejo adoptó una posición común para permitir un aplazamiento temporal de entre 12 y 18 meses en la devolución del principal de los préstamos suscritos por compañías aéreas para la compra de nuevas aeronaves y sus motores¹⁹.

3. SUBVENCIONES

Las disposiciones aprobadas en relación con las subvenciones públicas para ayudar a las empresas y personas en dificultades financieras son múltiples y requieren un análisis caso por caso. Desde la perspectiva del sector aéreo, quizás las disposiciones más relevantes se encuentran en el Real Decreto-Ley 25/2020²⁰, de 3 de julio, por el que se crea un "Fondo de Apoyo a Empresas Estratégicas" específico, gestionado a través de la "Sociedad Estatal de Participaciones Industriales" (SEPI)²¹.

El objetivo del fondo es proporcionar apoyo público temporal para reforzar la solvencia de las empresas designadas mediante préstamos participativos, deuda subordinada, suscripción de acciones y otros instrumentos financieros. Los beneficiarios pueden ser empresas con graves dificultades financieras temporales como consecuencia de la pandemia y que se consideren estratégicas a nivel nacional o regional debido (por ejemplo) a su impacto social y económico, su relevancia para la seguridad, la salud de las personas, las infraestructuras, las comunicaciones o su contribución al buen funcionamiento de los mercados. Las disposiciones detalladas que regulan el acceso, uso y criterios de elegibilidad de este fondo se publicaron mediante la Orden PCM/679/2020²².

En el sector de las aerolíneas, Iberia, Air Nostrum, Vueling y Volotea han logrado obtener préstamos respaldados por el Gobierno. A principios de noviembre, el Gobierno español aprobó un préstamo de rescate a Air Europa apoyado en las normas de este fondo especial²³, y según los medios de comunicación el grupo Wamos también ha solicitado fondos bajo este esquema²⁴. En marzo de 2021 el Gobierno acordó inyectar

¹⁹ Decisión (UE) 2021/486 del Consejo, de 15 de marzo de 2021, sobre la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el procedimiento escrito de los participantes en el Acuerdo sectorial sobre crédito a la exportación de aeronaves civiles que figura en el anexo III del Acuerdo en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial, por lo que respecta al aplazamiento temporal del reembolso del principal de los préstamos; DOUE L-100, de 23/03/2021

²⁰ BOE nº 185, de 06/07/2020 (ref. BOE-A-2020-7311)

²¹ La actuación de la SEPI ha sido abiertamente cuestionada por los sectores afectados, particularmente en lo que se refiere a la lentitud en la toma de decisiones. De hecho, hasta la fecha únicamente se ha aprobado el rescate de Air Europa, mientras que otras peticiones de importantes empresas están a punto de caducar. Desde algunos medios de comunicación se apunta que la ausencia de una figura ejecutiva real podría ser una de las principales causas, aunque el Gobierno ha afirmado que el organismo funciona sin merma alguna (Europa Press, 23/02/2021, <https://www.europapress.es/economia/noticia-gobierno-dice-ausencia-presidente-sepi-no-supuesto-ninguna-merma-funcionamiento-20210223153304.html>).

²² BOE nº 201, de 24/07/2020 (ref. BOE-A-2020-8450)

²³ El Periódico 28/10/2020, "La SEPI aprueba el rescate a Air Europa por 475 millones de euros", <https://www.elperiodico.com/es/economia/20201028/la-sepi-aprueba-el-rescate-a-air-europa-por-475-millones-de-euros-8177857>

²⁴ La Vanguardia 11/02/2021, "Seis empresas piden 400 millones en préstamos al fondo de la SEPI" (<https://www.lavanguardia.com/economia/20210211/6239068/seis-empresas-piden-400-millones-prestamos-fondo-sepi.html>). De hecho, la crisis económica provocada por el Covid-19 ha afectado de forma especial a la

53 millones de euros en Plus Ultra, procedentes del fondo de rescate²⁵. Ryanair impugnó esta ayuda (y otros esquemas similares aprobados por diversos Gobiernos europeos) ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas²⁶, alegando que sólo está disponible para los operadores con licencia española y que esto podría ser discriminatorio a la luz de la legislación de la UE. Las recientes sentencias dictadas por el Tribunal General de la Unión Europea en relación con ciertas ayudas parecidas concedidas por Francia y Suecia²⁷, autorizando este tipo de medidas dada la excepcionalidad de las actuales circunstancias, auguran una desestimación del recurso relativo al sistema español.

4. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

Inmediatamente después de que se declarara la pandemia, se hizo evidente que todo tipo de viajes, y en particular los aéreos, se verían gravemente afectados. Las innumerables cancelaciones de vuelos impuestas por las autoridades en la mayoría de los países coincidieron con las cancelaciones de reservas realizadas por los pasajeros que temían las consecuencias de viajar²⁸. Ya el 18 de marzo de 2020, la Comisión Europea publicó su Comunicación (C2020) 1830 final²⁹ sobre directrices interpretativas de la normativa de la UE en materia de derechos de los pasajeros en el contexto de la evolución de la situación con Covid-19. Los principios plasmados en esta Comunicación se aplicaron parcialmente en España.

Mediante el Real Decreto-Ley 11/2020 se concedió a los consumidores el derecho a resolver los contratos de consumo (ya sean contratos de compra o de servicios) en un plazo de 14 días si las condiciones del contrato son imposibles de cumplir debido a medidas gubernamentales (por ejemplo, prohibiciones de volar y viajar)³⁰. Esto afectó sobre todo a los billetes de avión, los viajes combinados y otros productos similares adquiridos con antelación por los consumidores, que a partir de ese momento tenían la opción de anularlos. Aunque las disposiciones legales contemplan una negociación de

industria aérea y turística. También Avoris obtuvo 320 millones de euros con cargo al citado fondo en marzo (La Vanguardia 16/03/2021, "El Gobierno sale al rescate de Avoris con 320 millones de euros", <https://www.lavanguardia.com/economia/20210316/6403829/rescate-avoris-barcelo-globalia-agencias-viajes-prestamo-sepi.html>). Además de las compañías mencionadas, otras del sector tales como Halcón Viajes, Naviera Armas, Selenta Group, Room Mate Hotels, Abades, Hotusa, Hoteles Playa o Air Nostrum han anunciado su intención de solicitar fondos de rescate o están estudiándolo (Tourinews 11/03/2021, "Finalmente, Room Mate Hotels pide la ayuda del SEPI", https://www.tourinews.es/resumen-de-prensa/notas-de-prensa-empresas-turismo/room-mate-hotels-pide-ayuda-sepi-coronavirus_4463586_102.html).

²⁵ Agencia EFE 09/03/2020, "El Gobierno aprueba el rescate de la aerolínea Plus Ultra por 53 millones", <https://www.efe.com/efe/espana/economia/el-gobierno-aprueba-rescate-de-la-aerolinea-plus-ultra-por-53-millones/10003-4483601>. Expansión 09/03/2021. "El Gobierno aprueba inyectar 120 millones a Duro Fleguera y 53 millones a la aerolínea Plus Ultra",

<https://www.expansion.com/empresas/2021/03/09/604783e0468aebc86f8b4686.html>

²⁶ Recurso de 16/10/2020, Ryanair vs. Comisión, asunto T-628/20 (DOUE C 414/47 de 30/11/2020)

²⁷ Sentencias del Tribunal General (Sala 10ª) de 17/02/2021, asuntos T-259/20 (ECLI:EU:T:2021:92) y T-238/20 (ECLI:EU:T:2021:91) respectivamente.

²⁸ Tanto la Organización Internacional del Transporte Aéreo ("IATA") como la Organización de Aviación Civil Internacional ("OACI") publican informes periódicos sobre el impacto que la Covid-19 está teniendo sobre todos los sectores la industria aeronáutica. Pueden consultarse en

<https://www.iata.org/en/publications/economics/?Search=&EconomicsL1=240#searchForm>

y <https://www.icao.int/covid/Pages/default.aspx>.

²⁹ DOUE C 0891, de 18/03/2020

³⁰ Esta norma ha sido perpetuada, con alguna ligera modificación, mediante la D.F. 5ª de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE nº 76, de 30/03/2021, ref. BOE-A-2021-4908).

buena fe entre las partes en primera instancia, las empresas están obligadas a devolver el dinero recibido de los consumidores si no se llega a un acuerdo en 60 días. Las empresas tienen la opción ofrecer vales o bonos en lugar de la devolución del precio, pero esto debe ser aceptado por el consumidor. Así, con el sistema actualmente vigente ni las compañías aéreas ni los operadores turísticos o las agencias de viajes tienen derecho a imponer los vales como única alternativa disponible, porque la decisión final corresponde a sus clientes.

El 22 de diciembre de 2020, mediante el Real Decreto-Ley 37/2020³¹ se modificó la Ley General para la Defensa y de los Consumidores y Usuarios para dotar de mayor transparencia a los servicios internos de reclamaciones de los clientes. Loables como sin duda son todas las medidas destinadas a dotar de transparencia a las relaciones comerciales, se plantea también la cuestión de si en el contexto actual era realmente necesario (o siquiera "urgente", según apunta la norma) introducir nuevas medidas que añaden costes a un sector muy castigado y propenso a un alto volumen de reclamaciones.

5. MEDIDAS DE SEGURIDAD

Aunque la Comisión Europea no tiene autoridad para imponer medidas de seguridad a los Estados miembros, a mitades de mayo de 2020 presentó un paquete de directrices y recomendaciones para contribuir a levantar gradualmente las restricciones de viaje y permitir la reapertura del turismo ("Orientaciones de la Comisión sobre cómo reanudar con seguridad los viajes"). Este primer paquete incluía los siguientes documentos:

- Comunicación "Turismo y transporte en 2020 y más allá" (COM (2020) 550 final)³²
- Comunicación "Por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores" (2020/C 169/03)³³
- Comunicación "Directrices sobre el restablecimiento progresivo de los servicios de transporte y la conectividad" (2020/C 169/02)³⁴
- Recomendación (UE) 2020/648 relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19³⁵
- Comunicación "Orientaciones de la UE para la reanudación progresiva de los servicios turísticos y para los protocolos sanitarios en los establecimientos de hostelería" (2020/C 169/01)³⁶

En junio de 2020, cuando se esperaba el inicio definitivo de la temporada turística en España, el Real Decreto-Ley 21/2020³⁷ dictó una serie de medidas generales relacionadas con la seguridad y la salud en el trabajo y los lugares públicos. Desde el

³¹ BOE nº 334, de 23/12/2020 (ref. BOE-A-2020-16824)

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0550>

³³ DOUE nº C-169, de 15/05/2020

³⁴ DOUE nº C-169, de 15/05/2020

³⁵ DOUE nº L-151, de 14/05/2020

³⁶ DOUE nº C-169, de 15/05/2020

³⁷ BOE nº 163, de 10/06/2020 (ref. BOE-A-2020-5895)

punto de vista del transporte aéreo, imponía el uso de mascarillas a todas las personas mayores de 6 años cuando utilizaran cualquier medio de transporte (incluido el avión), con algunas excepciones para personas con circunstancias especiales. También obligó al gestor aeroportuario AENA a proporcionar el personal y los medios de apoyo necesarios a las autoridades sanitarias españolas para garantizar que se realicen los controles adecuados a la llegada de los vuelos internacionales.

Unas semanas más tarde, el 7 de julio de 2020, el Real Decreto-Ley 26/2020³⁸ dictó algunas disposiciones más detalladas en relación con el transporte aéreo. Concretamente:

- Se establecieron directrices operativas para la gestión de los pasajeros aéreos y el personal de aviación.
- Las Directrices EASA/ECDC se declararon de obligado cumplimiento para los operadores aeroportuarios, las empresas que operan en los aeropuertos, las compañías aéreas y todos los usuarios de los aeropuertos³⁹. Estas Directrices se aplicarán en España, con las adaptaciones necesarias, a través del "Comité Español de Facilitación del Transporte Aéreo"⁴⁰.
- Los operadores aeroportuarios y las compañías aéreas deben aplicar procedimientos operativos de acuerdo con las Directrices adaptadas de EASA/ECDC. Antes de expedir la tarjeta de embarque, las compañías aéreas deben informar específicamente a los pasajeros sobre los motivos sanitarios por los que deben abstenerse de acudir al aeropuerto y sobre las consecuencias de ser considerados como personas sospechosas de tener Covid.
- Sólo pueden acceder a las terminales del aeropuerto los pasajeros con una tarjeta de embarque válida, los empleados del aeropuerto o el personal que preste servicios aeroportuarios, las tripulaciones y los pilotos, las fuerzas de seguridad, el personal que preste servicios de aduanas, salud, correo o seguridad, los inspectores de AESA.

Al cabo de dos días, la Resolución de AESA de 9 de julio de 2020⁴¹ desarrolló con cierto detalle las disposiciones de dicho Real Decreto-Ley 26/2020 y dictó las Directrices operativas para la gestión de los pasajeros aéreos y del personal de aviación. Dichas Directrices operativas detalladas, de obligado cumplimiento a partir del 18 de julio de 2020, se publicaron como Anexo I y se solicitó a todos los operadores aeroportuarios, compañías aéreas, etc. que enviaran una "Declaración de Cumplimiento" de dichas Directrices no más tarde del 28 de julio de 2020. Desde entonces, estas Directrices operativas iniciales han sido actualizadas por las Resoluciones de AESA de 20 de noviembre de 2020⁴² y 17 de diciembre de 2020⁴³ (que de forma implícita derogó las dos resoluciones anteriores). El "Comité Español de Facilitación del Transporte Aéreo"

³⁸ BOE nº 187, de 08/07/2020 (ref. BOE-A-2020-7432)

³⁹ De forma general, pueden consultarse las distintas publicaciones que la Agencia Europea de Seguridad Aérea ("EASA") publica sobre medidas de seguridad relacionadas con la Covid-19 en su página web (<https://www.easa.europa.eu/safety-promotion-publication-type/covid-19>). También el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades ("ECDC") actualiza regularmente la situación de la pandemia y propone directrices a través de su página web <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19>.

⁴⁰ Organismo creado mediante la Orden PRE/248/2003, de 6 de febrero (BOE nº 39, de 14/02/2003, ref. BOE-A-2003-3006).

⁴¹ BOE nº 195, de 17/07/2020 (ref. BOE-A-2020-8006)

⁴² BOE nº 323, de 11/12/2020 (ref. BOE-A-2020-15951)

⁴³ BOE nº 334, de 23/12/2020 (ref. BOE-A-2020-16831)

está facultado para emitir modificaciones a las directivas a la vista de la evolución de la situación de la pandemia.

Cabe destacar que las autoridades aeronáuticas españolas no son las únicas ni tienen exclusividad en cuanto a la aprobación de disposiciones de seguridad sanitaria. En virtud del Real Decreto-Ley 23/2020⁴⁴, y sin perjuicio de otras medidas que se adopten de acuerdo con las directrices de la Agencia Europea de Seguridad Aérea ("EASA") y del Centro Europeo para la Prevención y Control de las Enfermedades ("ECDC"), el Ministerio de Sanidad también está facultado para dictar las medidas de control sanitario aplicables a los pasajeros que lleguen a España por vía aérea, incluidos los controles de temperatura, la revisión de documentos y los controles visuales. En virtud de esta normativa, todos los pasajeros deben presentar una ficha de salud pública, y todas las empresas relacionadas con el sector del transporte (agencias de viajes, compañías aéreas, operadores turísticos, etc.) deben informar a los pasajeros al respecto. Si durante los controles sanitarios se determina que un pasajero puede padecer Covid u otra enfermedad que pueda afectar a la salud pública, se realizará una evaluación médica. En caso de que el pasajero dé positivo, se activarán los protocolos de transporte a un centro médico.

6. RESTRICCIONES DE VIAJE

Con el objetivo de proteger a sus ciudadanos, la mayoría de los gobiernos emitieron prohibiciones o restricciones de viaje al comienzo de la pandemia, a menudo utilizando la idea de "orden público" o "seguridad pública" para anular o suspender las disposiciones legales nacionales e internacionales existentes. La Comisión Europea se mostró naturalmente cautelosa ante tales restricciones y ya el 30 de marzo de 2020 publicó su Comunicación 2020/C 102 I/02⁴⁵, con directrices sobre la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE, sobre la facilitación de los acuerdos de tránsito para la repatriación de ciudadanos de la UE y sobre los efectos en la política de visados.

En previsión del levantamiento de las prohibiciones de viajes no esenciales, el 12 de junio se publicó la Comunicación 2020/C 197 I/01⁴⁶ "Orientaciones para la reanudación gradual y coordinada de las operaciones de visado", en la que la Comisión animaba a los Estados miembros a empezar a preparar el desarrollo de nuevos protocolos, proporcionando una serie de principios comunes para las operaciones de visado. Además, mediante la Recomendación (UE) 2020/912⁴⁷, sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y la posible supresión de dicha restricción, se pidió a los Estados miembros que levantaran gradualmente las restricciones temporales a partir del 1 de julio de 2020 con respecto a los residentes de terceros países enumerados en un anexo, que se modifica periódicamente.

Dada la evolución de la pandemia, a principios de febrero de 2021 la Recomendación (UE) 2021/132⁴⁸ modificó los umbrales iniciales establecidos en la Recomendación 2020/912 y algunos de los criterios para levantar las restricciones de viaje.

⁴⁴ BOE nº 175, de 24/06/2020 (ref. BOE-A-2020-6621)

⁴⁵ DOUE C-102I, de 30/03/2020

⁴⁶ DOUE C-197 I/1, de 12/06/2020

⁴⁷ DOUE L-208/I, de 01/07/2020

⁴⁸ DOUE L-41/I de 04/02/2021

A raíz de las citadas recomendaciones europeas, el 17 de julio de 2020 el Gobierno publicó la Orden INT/657/2020⁴⁹, sobre restricciones temporales a los viajes (que ha sido prorrogada y modificada en numerosas ocasiones desde entonces). En esencia, las restricciones de viaje permanecerán vigentes al menos hasta el 30 de abril de 2021 y es de esperar que se prorrogarán hasta que se visualice el fin efectivo de la pandemia. España ha establecido controles temporales en sus fronteras intracomunitarias. En la actualidad, sólo se permite la entrada en España por vía aérea a las siguientes personas nacionales de terceros países:

- Personas que tienen su residencia habitual en la UE y determinados países asociados;
- Titulares de un visado de larga duración expedido por los Estados miembros de la UE o los países de Schengen en tránsito hacia el país correspondiente;
- Personal sanitario en el ejercicio de su actividad;
- Personal empleado en la industria del transporte en el ejercicio de su actividad;
- Personal diplomático;
- Estudiantes de los Estados miembros de la UE o de los países de Schengen en tránsito hacia el país correspondiente;
- Empleados altamente cualificados, incluidos los deportistas;
- Personas que viajan por motivos familiares imperativos;
- Personas en situación de necesidad o fuerza mayor;
- Residentes en determinados terceros países (enumerados en un anexo) si llegan directamente de dichos países, han permanecido sólo en países de la lista o han hecho tránsitos internacionales sólo en aeropuertos no incluidos en la lista. Esta lista se revisa y actualiza, si es necesario, cada dos semanas y actualmente incluye los siguientes países: Australia, Nueva Zelanda, Ruanda, Singapur, Corea del Sur, Tailandia, China, Hong Kong y Macao.

La segunda oleada de la pandemia, que afectó a la mayoría de los países europeos en otoño de 2020, hizo que la Comisión Europea publicara el 13 de octubre su Recomendación (UE) 2020/1475⁵⁰, sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de Covid-19 (modificada posteriormente por la Recomendación (UE) 2021/119⁵¹, que reforzó las medidas). Esta Recomendación establece los principios generales en los que los Estados miembros deben basar sus medidas de protección de la salud pública, fija los criterios comunes que los Estados miembros deben tener en cuenta a la hora de considerar la restricción de la libre circulación, pide al Centro Europeo para el Control de las Enfermedades ("ECDC") que publique un mapa, desglosado por regiones, en el que se marquen las zonas como "verdes", "naranjas", "rojas" o "grises" para ayudar a los Estados miembros en su toma de decisiones y fija un marco común en cuanto a las posibles medidas para los viajeros procedentes de zonas de alto riesgo.

⁴⁹ BOE nº 196, de 18/07/2020 (ref. BOE-A-2020-8099). Esta Orden es uno de los casos en los que utilizar la versión consolidada de la norma resulta de gran utilidad, ya que hasta la fecha ha sido objeto de unas 10 modificaciones y prórrogas.

⁵⁰ DOUE L-337 de 14/10/2020

⁵¹ DOUE L-36-I, de 02/02/2021

El 30 de octubre de 2020, la Recomendación (UE) 2020/1632⁵², sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de Covid-19 en el espacio Schengen, pide a los Estados miembros que apliquen los principios, los criterios comunes y el marco común de medidas establecidos en la Recomendación (UE) 2020/1475 a la hora de garantizar, dentro del espacio Schengen, la ausencia de controles sobre las personas, sea cual sea su nacionalidad, en las fronteras interiores.

España ha aplicado las Recomendaciones Europeas mediante la Resolución de 11 de noviembre de 2020⁵³, de la Dirección General de Salud Pública, relativa a los controles sanitarios en los puntos de entrada españoles. Desde el 23 de noviembre de 2020 y hasta que se declare el fin de la crisis sanitaria por parte del Gobierno:

- A excepción de los niños menores de 6 años, todos los pasajeros que llegan por vía aérea o marítima con destino final a España deben someterse a controles sanitarios antes de entrar en el país. Estos controles no se aplican a los pasajeros en tránsito.
- La temperatura máxima admisible de una persona se establece en 37,5 grados centígrados, que se obtendrán mediante termómetros sin contacto o cámaras termográficas.
- Todos los pasajeros que viajen desde el extranjero deberán cumplimentar y presentar un "Formulario de Control Sanitario" por medios electrónicos antes de iniciar el viaje a España a través de la web www.spth.gob.es o de la app "Spain Travel Health-SpTH". Al final del proceso, los pasajeros reciben un código QR que deben mostrar al entrar en el país. Como excepción, el formulario también puede presentarse en formato papel.
- Los pasajeros procedentes de determinados países de alto riesgo, enumerados en un anexo⁵⁴, deben dar negativo en una prueba de PCR realizada dentro de las 72 horas anteriores a su llegada a España. Los pasajeros deben estar en condiciones de acreditar los resultados de la prueba, con un documento redactado en español, inglés, francés o alemán con, al menos, los siguientes datos: nombre, número de pasaporte o DNI, fecha de la prueba, datos de contacto del laboratorio donde se realizó la prueba, método utilizado para la prueba y resultado de la misma. Los documentos redactados en otros idiomas requerirán una traducción oficial al español.
- A los pasajeros que no puedan demostrar adecuadamente los resultados de las pruebas se les podrá pedir que se sometan a una prueba a su llegada a España.
- Aunque la Resolución establece que sólo son aceptables las pruebas de PCR, la Resolución de la Dirección General de Salud Pública de 9 de diciembre de 2020⁵⁵ ha ampliado las modalidades admitidas a la prueba TMA y otras técnicas moleculares equivalentes. Esta última Resolución también aclaró que a las personas menores de seis años no les es exigible ni la acreditación de haber dado negativo en un test de Covid-19 ni la realización de pruebas.

⁵² DOUE L-366, de 04/11/2020

⁵³ BOE nº 298, de 12/11/2020 (ref. BOE-A-2020-14049)

⁵⁴ Los criterios para ser incluidos en dicho anexo son los siguientes: (i) para países de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, figurar como zonas de riesgo de color rojo o gris sobre la base de los indicadores previstos en la Recomendación (UE) 2020/1475, (ii) para terceros países, tener una incidencia acumulada superior a 150 por cada 100.000 habitantes en 14 días, según fuentes del ECDC. A día de hoy, el listado de países incluidos en el anexo es, por desgracia, todavía realmente largo.

⁵⁵ BOE nº 322, de 10/12/2020 (ref. BOE-A-2020-15878)

- Todas las empresas del sector del transporte (agencias de viajes, compañías aéreas, operadores turísticos, etc.) deben informar a los pasajeros, al inicio del proceso de venta, de la obligación de presentar el formulario de control sanitario y asegurarse de que disponen de él. También deben informar sobre la necesidad de someterse a una prueba PCR si los pasajeros proceden de uno de los países de alto riesgo.
- Antes de permitir que los pasajeros embarquen en un avión, las compañías aéreas deben comprobar que disponen del código QR y, si procede, de los resultados de la prueba PCR. Las compañías aéreas sólo deben comprobar si los documentos están disponibles, pero no analizarán su contenido.
- Si durante los controles documentales o sanitarios se determina que un pasajero puede sufrir Covid, se le puede solicitar que se someta a una prueba PCR o pedirle que se someta a una en las 48 horas siguientes a su llegada.
- Si durante los controles documentales o sanitarios se determina que un pasajero puede padecer Covid u otra enfermedad que pueda afectar a la salud pública, o que ha estado en estrecho contacto con personas infectadas por Covid, se realizará una evaluación médica. En caso de que el pasajero dé positivo, se activarán los protocolos de transporte a un centro médico.
- La lista de países de alto riesgo se revisa cada dos semanas y se publica en la página web del Ministerio de Sanidad (www.mscbs.gob.es o www.spth.gob.es). Las nuevas listas entrarán en vigor en un plazo de 7 días a partir de su publicación, para que las compañías aéreas, las agencias de viajes y los operadores turísticos puedan ajustar sus medidas de información con sus clientes.

Aunque inicialmente España declaró que sólo se aceptaban las pruebas de PCR para entrar en el país, la rápida evolución de los sistemas para detectar el COVID-19 hizo que, el 18 de noviembre de 2020, la Comisión Europea publicara una nueva Recomendación (UE) 2020/1743⁵⁶, relativa a la utilización de pruebas rápidas de antígenos para el diagnóstico de la infección por el SRAS-CoV-2, con el fin de garantizar la libre circulación de personas y el funcionamiento del mercado interior. Esta Recomendación establece orientaciones para los Estados miembros en relación con el uso de pruebas rápidas de antígenos para detectar la infección por el SRAS-CoV-2 y recomienda realizar pruebas rápidas de antígenos además de las pruebas de RT-PCR en entornos claramente definidos en los que el despliegue de las pruebas de antígenos sea apropiado, y con el objetivo de contener la propagación del coronavirus, detectar las infecciones por el SRAS-CoV-2 y limitar las medidas de aislamiento y cuarentena. Como se ha indicado anteriormente, mediante la Resolución de la Dirección General de Salud Pública de 9 de diciembre de 2020 el Gobierno español amplió el número de pruebas admitidas para dar cuenta de esta última recomendación europea.

Ante el descubrimiento de una nueva variante del COVID-19 en el Reino Unido, y para mitigar el potencial impacto en España, mediante la Orden PCM/1237/2020⁵⁷, el 22 de diciembre de 2020 el Gobierno español limitó los vuelos desde los aeropuertos del Reino Unido a las aeronaves que transporten exclusivamente a ciudadanos o residentes españoles o andorranos. Otros tipos de vuelos o aeronaves, como las aeronaves de Estado, los vuelos de búsqueda y salvamento, las escalas no comerciales en España,

⁵⁶ DOUE L-392, de 23/11/2020

⁵⁷ BOE nº 333, de 22/12/2020 (ref. BOE-A-2020-16822)



los vuelos de carga, los vuelos de posicionamiento y los vuelos humanitarios y de emergencia médica no están afectados por las restricciones. Inicialmente previstas para expirar el 5 de enero de 2021, y teniendo en cuenta que la difícil situación en el Reino Unido sigue en un nivel máximo, las restricciones se han prorrogado posteriormente hasta el 30 de marzo de 2021 mediante sucesivas Órdenes ministeriales.

El 29 de enero de 2021 también se restablecieron los controles fronterizos temporales y las restricciones a las personas que viajaban desde Portugal mediante la Orden INT/68/2021⁵⁸. Estas restricciones estuvieron en vigor, en un principio, hasta el 10 de febrero de 2021, aunque después se prorrogaron hasta el 6 de abril mediante nuevas Órdenes ministeriales.

Similares restricciones se han debido imponer a los vuelos procedentes de Brasil y Sudáfrica mediante la Orden PCM/79/2021⁵⁹, inicialmente hasta el 17 de febrero de 2021, y luego ampliadas hasta el 13 de abril de 2021 mediante sucesivas órdenes ministeriales⁶⁰. Además, el 17 de febrero de 2020 se impuso a los viajeros procedentes de estos países una cuarentena de 10 días mediante la Orden SND/133/2021⁶¹, inicialmente hasta el 8 de marzo. Mediante la Orden SND/181/2021⁶² dicha cuarentena se amplió hasta el 19 de abril y se añadieron más países a la lista, que ahora incluye a Brasil, Sudáfrica, Botsuana, Comoras, Ghana, Kenia, Mozambique, Tanzania, Zambia, Zimbabue, Perú y Colombia.

A pesar de que es previsible que las restricciones mencionadas se mantengan durante un tiempo, desde la industria y las administraciones se han promovido mecanismos para facilitar los movimientos, particularmente desde que el proceso de vacunación ha ido ganando velocidad. En el ámbito territorial de la Unión Europea, en el momento de escribir estas líneas la Comisión Europea ha presentado de forma oficial un pasaporte sanitario europeo ("Digital Green Certificate" en la expresión oficial, que sin duda induce a confusión) como uno de los métodos principales para permitir la circulación en el territorio comunitario durante la próxima temporada turística del verano 2021⁶³. La iniciativa ha sido bienvenida por el sector aéreo y turístico⁶⁴ y se encuentra en línea con la "Travel Pass Initiative" propuesta por la Asociación Internacional del Transporte Aéreo ("IATA")⁶⁵.

⁵⁸ BOE nº 34, de 09/02/2021 (ref. BOE-A-2021-1857)

⁵⁹ BOE nº 29, de 03/02/2021 (ref. BOE-A-2021-1531)

⁶⁰ La más reciente es la Orden PCM/284/2021, de 24/03/2021 (BOE nº 73, de 26/03/2021, ref. BOE-A-2021-4728).

⁶¹ BOE nº 42, de 18/02/2021 (ref. BOE-A-2021-2458)

⁶² BOE nº 53, de 03/03/2021 (ref. BOE-A-2021-3310); prorrogada mediante Órdenes SND/253/2021 (BOE nº 67, de 19/03/2021, ref. BOE-A-2021-4310) y SND 312/2021 (BOE nº 79, de 02/04/2021, ref. BOE-A-2021-5208)

⁶³ "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (certificado verde digital)", Documento COM(2021) 130 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0130>); v. también la nota de prensa de la Comisión Europea de 17/03/2021 "Coronavirus: Comisión propone a Digital Green Certificate", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1181.

⁶⁴ v. por ejemplo El País de 25/02/2021, "La Unión Europea acelera la creación de un "pasaporte sanitario" para salvar la campaña de verano", <https://elpais.com/sociedad/2021-02-25/la-union-europea-acelera-la-creacion-de-un-pasaporte-sanitario-para-salvar-la-campana-de-verano.html>.

⁶⁵ <https://www.iata.org/en/programs/passenger/travel-pass/>

7. TRANSPORTE AÉREO.

7.1 Licencias de compañías aéreas.

Por supuesto, también se han dictado disposiciones relativas al transporte aéreo en general. Una primera reacción vino de las autoridades europeas el 25 de mayo, como respuesta a la paralización de prácticamente todas las operaciones de vuelo en toda la Unión Europea. El Reglamento (UE) 2020/696⁶⁶ modificó el Reglamento 1008/2008 y permitió a las autoridades nacionales de aviación no suspender ni revocar la licencia de explotación de una compañía aérea comunitaria siempre que la seguridad no esté en peligro y que haya una perspectiva realista de reconstrucción financiera satisfactoria durante 2021. Los Estados miembros están autorizados a denegar, limitar o imponer condiciones al ejercicio de los derechos de tráfico si esta medida es necesaria para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Además, los contratos o las autorizaciones concedidas a los proveedores de servicios de asistencia en tierra que expiren en el período comprendido entre el 28 de mayo de 2020 y el 31 de diciembre de 2021 podrán prorrogarse hasta el 31 de diciembre de 2022.

Tanto el legislador comunitario como el español tomaron conciencia desde un principio que un gran número de licencias aeronáuticas podían extinguirse o caducar durante los periodos de cierre decretados por las distintas administraciones públicas. Ya el 18 de marzo de 2020 AESA dictó una primera Resolución por la que se prorrogaban licencias, habilitaciones y certificados de tripulaciones de vuelo, instructores, examinadores, poseedores de licencias de mantenimiento de aeronaves y controladores de tránsito aéreo y se dictaban métodos alternativos de cumplimiento. La producción normativa posterior en este ámbito ha sido también numerosa y debe estudiarse individualmente para cada tipo de licencia. El más reciente intento del Gobierno para reducir la proliferación de órdenes ministeriales en esta materia ha sido la habilitación a la persona titular de la Dirección de AESA para conceder de oficio todas las exenciones que puedan ser necesarias cuando se produzcan "circunstancias urgentes imprevistas o necesidades operativas urgentes".⁶⁷

7.2 Corredores turísticos seguros.

Desde el punto de vista interno español, al comenzar la pandemia se impusieron restricciones de vuelo y obligaciones de servicio público a las operaciones en los vuelos hacia/entre las Islas Baleares y las Islas Canarias, pero ya se han levantado en su mayoría. Sin embargo, es interesante señalar, y es un testimonio de la dependencia de España de la industria del turismo, que mediante la Orden SND/518/2020⁶⁸, de 11 de junio, se estableció un programa piloto creando corredores turísticos seguros a las Islas Baleares y levantando parcialmente las fronteras interiores. A través de rutas aéreas específicas (detalladas en un anexo, e inicialmente con origen o destino en Alemania), a partir del 15 de junio de 2020 se permitió a los pasajeros del espacio Schengen viajar a las Baleares sin cuarentena, siempre que se cumplieran algunos requisitos⁶⁹:

⁶⁶ DOUE L-165, de 27/05/2020

⁶⁷ Habilitación que la Ley 2/2021 ha implantado añadiendo una nueva D.F. 6ª a la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.

⁶⁸ BOE nº 165, de 12/06/2020 (ref. BOE-A-2020-6024)

⁶⁹ Curiosamente, y a pesar del gran número de normas dictadas desde el mes de junio de 2020, no se ha dictado ninguna disposición que derogue de forma expresa esta Orden relativa a los corredores turísticos seguros. Según

- La situación sanitaria en Baleares debía cumplir ciertos umbrales
- Los pasajeros debían residir en el mismo país Schengen que el aeropuerto de origen
- El país de origen debía cumplir determinados umbrales sanitarios
- Los vuelos debían llegar a uno de los aeropuertos designados por la Orden TMA/410/2020
- Las compañías aéreas debían cumplir las recomendaciones de la EASA/ECDC
- Las compañías aéreas debían entregar a sus pasajeros una tarjeta de localización de pasajeros según el Anexo 9 del Convenio de Chicago

7.3 Utilización de datos PNR.

Por último, en septiembre de 2020 se aprobó la Ley Orgánica 1/2020⁷⁰, sobre la utilización de los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de los delitos graves. En principio su ámbito de aplicación nada tiene que ver con la pandemia, ya que las obligaciones que la Ley impone en materia de transferencia, recogida, uso, almacenamiento, etc. de PNR se circunscriben, según su artículo 1.2, "únicamente con la finalidad de prevenir, detectar, investigar y enjuiciar los delitos de terrorismo y los delitos graves que se enumeran en el artículo 4, y de acuerdo con los propósitos establecidos en el artículo 12.2". Ahora bien, la amplitud de los tipos delictivos que se recogen en el artículo 4 de esta Ley (entre los que se encuentra la "falsificación de documentos administrativos") abre la puerta a que pueda pretenderse una aplicación de la Ley a supuestos relacionados con el Covid-19⁷¹. Dado lo sensible de la materia, se hace imperativa una interpretación restrictiva de los términos de esta reciente norma.

su D.F. 4ª, producirá efectos "hasta que concurren circunstancias que justifiquen una nueva orden que modifique los términos de la presente". ¿Significa ello que en los próximos meses veremos una nueva Orden ministerial sobre este tema?

⁷⁰ BOE nº 248, de 17/09/2020 (ref. BOE-A-2020-10776)

⁷¹ Por ejemplo, el pasaporte sanitario europeo o "Digital Green Certificate" mencionado anteriormente.



Revista Nº1. Revista Española de Derecho Aeronáutico y Espacial
| **SEPTIEMBRE 2021**

oja.observatoriojuridico@gmail.com

© 2021 Los autores. Boletín de acceso abierto bajo la licencia CC BY
(<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

