



Bruselas, 20.6.2019  
COM(2019) 306

*LIMITED*

**RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE  
CUENTAS EUROPEO**

**«LA REGLAMENTACIÓN DE LA UE PARA MODERNIZAR LA GESTIÓN DEL  
TRÁNSITO AÉREO HA APORTADO VALOR, PERO GRAN PARTE DE LA  
FINANCIACIÓN NO ESTABA JUSTIFICADA»**

## **RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

### **«LA REGLAMENTACIÓN DE LA UE PARA MODERNIZAR LA GESTIÓN DEL TRÁNSITO AÉREO HA APORTADO VALOR, PERO GRAN PARTE DE LA FINANCIACIÓN NO ESTABA JUSTIFICADA»**

#### **RESUMEN**

#### **VII.**

a) La Comisión considera que las prioridades para las convocatorias de propuestas iniciales en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) se definieron adecuadamente en relación con el nivel de conocimiento, en ese momento, de los posibles proyectos de ejecución que se necesitaban para el despliegue del proyecto piloto común. En esa fase, era demasiado pronto para comprender plenamente las posibles lagunas de despliegue en las que se requeriría que se centrara la financiación.

c) La evaluación y adjudicación al amparo del MCE corren enteramente a cargo de la Comisión y la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes, sin intervención de los solicitantes ni del órgano gestor de despliegue SESAR.

VIII. La Comisión es consciente de este riesgo, que no es específico del despliegue SESAR, y supervisa el avance de los proyectos con la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes. La Comisión y dicha Agencia intervendrán mediante los procesos de supervisión y revisión establecidos en el MCE y en el proyecto piloto común.

El órgano gestor de despliegue SESAR ha comenzado la supervisión del rendimiento de los proyectos que han finalizado.

#### **IX.**

1) La Comisión acepta esta recomendación como se indica en su respuesta en la sección correspondiente del informe.

2) La Comisión acepta esta recomendación como se indica en su respuesta en la sección correspondiente del informe.

3) La Comisión acepta esta recomendación como se indica en su respuesta en la sección correspondiente del informe.

4) La Comisión acepta esta recomendación como se indica en su respuesta en la sección correspondiente del informe.

5) La Comisión acepta esta recomendación como se indica en su respuesta en la sección correspondiente del informe.

## **OBSERVACIONES:**

22. El Reglamento de Ejecución (UE) n.º 409/2013 de la Comisión dispone que los acuerdos contractuales que regulen los proyectos de ejecución seleccionados para recibir financiación de la Unión deben definir las sanciones aplicables por incumplimiento del programa de despliegue o de los proyectos. Estos acuerdos están incluidos en el convenio de subvención marco que incluye a todos los socios encargados de la ejecución.

Los Reglamentos de Ejecución son directamente aplicables en los Estados miembros y la Comisión puede realizar un seguimiento de ellos mediante procedimientos de infracción, de ahí que esta considere que el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 409/2013 representa un mecanismo de aplicación sólido.

Como se ha indicado anteriormente, la Comisión puede aplicar sanciones mediante los convenios de subvención que regulan los fondos de la UE asignados a los proyectos de ejecución.

### **Respuesta conjunta de la Comisión a los puntos 26 a 28:**

La Comisión destaca que el proyecto piloto común fue un ejercicio piloto para poner en marcha el concepto de proyecto común y poner a prueba su ejecución. El proyecto piloto común representa el primer intento de desplegar de forma coordinada soluciones SESAR a través de una asociación marco que incluya una amplia gama de partes interesadas del sector industrial.

Con este fin, el Reglamento del proyecto piloto común establece una cláusula de revisión destinada a ajustar dicho proyecto basándose en la aplicación real de las funcionalidades ATM del proyecto piloto común. La cláusula de revisión permite reevaluar, en caso necesario, su cumplimiento de los criterios fundamentales, la utilización de los incentivos existentes, el coste y los beneficios derivados de la aplicación del proyecto piloto común, el alcance geográfico, las partes interesadas destinatarias y las fechas de aplicación previstas.

**Recuadro 3.** La Comisión subraya que la convocatoria de propuestas del MCE de 2017 —a la luz de la experiencia de los primeros proyectos de ejecución— excluyó proyectos con problemas graves de madurez, para lo cual se especificaron en ella familias no admisibles (en concreto, la familia 5.6.2 del programa de despliegue relativo a la interoperabilidad).

29. La Comisión reconoce que la fase de industrialización constituye una laguna entre las fases de desarrollo y despliegue. Con este fin, la Comisión apoyó la creación del European ATM Standards Coordination Group (EASCG) (grupo de coordinación de las normas europeas de gestión del tránsito aéreo) y participa en él para garantizar una mejor coordinación y seguimiento de las actividades que afectan a la normalización de la gestión del tránsito aéreo. En particular, el EASCG actualiza la «hoja de ruta indicativa para las tareas de normalización y reglamentación» del proyecto piloto común. Además, el marco de despliegue requiere que el órgano gestor de despliegue SESAR se coordine con la industria manufacturera para abordar problemas de industrialización. El órgano gestor de despliegue SESAR también coopera con la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea

(AESA), la Organización Europea de Equipos de Aviación Civil (EUROCAE) y el Observatorio Europeo Austral (ESO).

La Comisión tiene la intención de evaluar los posibles medios para facilitar los procesos de industrialización y normalización con el fin de garantizar una transición fluida desde la fase de desarrollo de SESAR hasta el despliegue.

30. La Comisión señala que la financiación del MCE ha apoyado el despliegue de componentes o prerequisites maduros de las tecnologías mencionadas. El programa MCE indica que, en virtud de la prioridad SES-SESAR, las actuaciones pueden incluir prerequisites, actividades preparatorias (por ejemplo, apoyar la industrialización de las funcionalidades ATM determinadas en los proyectos comunes) y actividades adicionales de validación que no formen parte de la Empresa Común SESAR o que no reciban ya ayuda financiera de la Unión.

Por consiguiente, lo que la UE ha financiado sí reunía los criterios de madurez.

31. La Comisión había evaluado la necesidad de un despliegue sincronizado basándose en los criterios del artículo 4, apartado 5. La necesidad de cada funcionalidad ATM se explica en el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 716/2004 de la Comisión.

La necesidad de sincronización de los proyectos específicos se describe y justifica con más amplitud en el programa de despliegue.

En algunos casos, y sin perjuicio de su contribución al rendimiento de la gestión del tránsito aéreo, la experiencia adquirida con el despliegue de algunas funcionalidades o subfuncionalidades del proyecto piloto común puede poner en entredicho la necesidad real de su despliegue sincronizado. Esta evaluación, basada en el seguimiento del ejercicio de despliegue por parte del órgano gestor de despliegue SESAR, es parte del proceso de revisión del proyecto piloto común y no pone en entredicho la interpretación general de la disposición.

#### Respuesta conjunta de la Comisión a los puntos 32 y 33:

La Comisión considera que el despliegue sincronizado era necesario y beneficioso para las funcionalidades ATM 1 y 2 de los aeropuertos específicos que se señalan en el Reglamento (UE) n.º 716/2014.

Estas funcionalidades contribuyen a sincronizar las inversiones de las distintas partes interesadas (proveedores de servicios de navegación aérea, aeropuertos o usuarios del espacio aéreo). Esos proyectos aumentaron la seguridad y la capacidad en los aeropuertos y las áreas de maniobra de las terminales con un efecto dominó en la red global.

La Comisión también observa que incluso los proyectos integrados realizados por partes interesadas individuales están coordinados por el órgano gestor de despliegue SESAR y, aunque con un efecto reducido con relación a los proyectos con múltiples partes interesadas, cuentan con actividades de sincronización.

#### Respuesta conjunta de la Comisión a los puntos 35 a 39:

La Comisión considera que la financiación del despliegue por parte de la UE fue necesaria para acelerar las inversiones.

La financiación se concedió a proyectos del proyecto piloto común conforme a las normas y prioridades establecidas en el programa MCE y según un proceso de selección regular que consta de tres niveles de evaluación. La propuesta de concesión de subvenciones también fue aprobada por los Estados miembros a través del Comité de Coordinación del MCE.

El objetivo de la financiación de la UE era contribuir a sincronizar el despliegue de funcionalidades y, por tanto, incentivar a las partes interesadas a coordinar sus esfuerzos e inversiones.

38.

a) La Comisión hace hincapié en que el primer conjunto de funcionalidades ATM derivadas del primer programa de la fase de desarrollo SESAR (2007-2013) se centró sobre todo en las partes interesadas que operan en tierra.

Este planteamiento contó con el apoyo de los usuarios del espacio aéreo, ya que eran los principales beneficiarios finales de esta ronda inicial de inversiones en tierra.

El proyecto piloto común no representa el alcance total del despliegue de SESAR, para el que el Mecanismo «Conectar Europa» asignó 2 500 millones de euros.

b) La Comisión señala que la dotación prevista estaba destinada a financiar también «otros proyectos» y las actuaciones de apoyo al programa. No había ningún motivo para reducir la dotación, entre otras cosas porque se habían previsto otros proyectos comunes.

Razón por la cual la Comisión también considera que el riesgo de efecto de peso muerto no es grande.

39. Véase la respuesta de la Comisión al punto 38, letra a).

45. La Comisión considera que el marco de despliegue y la financiación de la UE relacionada con él sirvieron para acelerar el despliegue de las soluciones SESAR, estimular la coordinación y garantizar el alineamiento de los esfuerzos e inversiones de conformidad con el programa de despliegue.

El desarrollo de proyectos de infraestructura a gran escala requiere una planificación anticipada. Por lo tanto, es un rasgo común de los proyectos del MCE que la fase de decisión anteceda a las convocatorias de propuestas.

Respuesta conjunta de la Comisión a los puntos 46 y 47:

La Comisión recuerda que los proveedores de servicios de navegación aérea deben deducir las subvenciones de la UE de su base de costes. Este principio atenúa el riesgo de doble financiación. La Comisión reconoce que no todos los proveedores de tales servicios deducen actualmente las subvenciones de la UE de la base de costes, aunque estarán obligados a hacerlo. Con este fin se preparan directrices en cooperación con los Estados miembros.

48. La Comisión subraya que la deducción de los ingresos obtenidos de las autoridades públicas es un objetivo declarado del sistema de tarificación.

La Comisión considera que la deducción de fondos de la base de costes no puede calificarse de «transferencia de subvenciones» a los usuarios del espacio aéreo. La base de costes de las tasas de navegación debe tener en cuenta los costes reales soportados por los proveedores de servicios de navegación aérea. Toda financiación pública recibida para infraestructuras de gestión del tránsito aéreo reduce los costes reales soportados por dichos proveedores y esta reducción debe reflejarse en el cálculo de las tasas.

La deducción de la base de costes tiene por objeto garantizar que los usuarios no paguen dos veces las inversiones en despliegue. No es una compensación financiera y no está relacionada con el cumplimiento por parte de los usuarios del espacio aéreo ni con las funcionalidades del proyecto piloto común que los proveedores de servicios de navegación aérea deben desplegar.

50.

a) La Comisión recuerda que el proyecto piloto común es un proyecto piloto que se inició en 2014.

El gestor del despliegue fue nombrado el 5 de diciembre de 2014 y el mismo día se publicó un programa preliminar de despliegue.

b) La Comisión subraya que la financiación de la UE se adjudicó mediante un proceso de selección exhaustivo basado en criterios de adjudicación definidos. Las propuestas fueron evaluadas por expertos externos e internos como cualquier otra propuesta del MCE. A este respecto, el tamaño del solicitante no era un criterio de selección.

c) Estos proyectos se derivan del proyecto piloto común —Reglamento (UE) n.º 716/2014—, que también describe los prerequisites esenciales de las funcionalidades ATM que se consideran necesarios para aplicar las funcionalidades, aunque no figuren expresamente en el ámbito de aplicación del proyecto piloto común. Estos prerequisites y otros elementos capacitadores se determinan en el programa de despliegue y pueden, por tanto, optar a financiación.

51. La Comisión señala que la financiación del MCE tiene por objeto apoyar la aplicación del cielo único europeo y SESAR en general. La financiación de «otros proyectos» ha apoyado el despliegue de tecnologías importantes (tales como los equipos de 8,33 kHz y las capacidades de navegación basada en la performance —PBN—), que contribuyen sustancialmente a la armonización de la red europea de ATM.

52. No se tuvo conocimiento de la necesidad de centrarse en lagunas específicas hasta que los proyectos se fueron desarrollando y el proceso de seguimiento del órgano gestor de despliegue SESAR iba avanzando.

Si bien las nuevas prioridades de 2016-2017 mejoraron la eficacia de la financiación del MCE, ello no supone que la financiación concedida en 2014 y 2015 no fuese eficaz, ya que todos los proyectos presentados estaban destinados a aplicar el proyecto piloto común.

55. El «agrupamiento de solicitudes» es un instrumento administrativo opcional para facilitar la gestión de grandes subvenciones con múltiples partes interesadas adjudicadas al amparo del MCE. No es un requisito para la sincronización de los proyectos comunes definido en el Reglamento (UE) n.º 409/2013.

a) El Reglamento (UE) n.º 409/2013 define el marco para sincronizar el despliegue de los proyectos comunes y asigna al órgano gestor de despliegue SESAR el cometido de desarrollar y aplicar un programa de despliegue. El programa de despliegue comprende un amplio plan de trabajo que organiza todas las actividades necesarias para la ejecución de los proyectos comunes en «proyectos de ejecución» señalando, entre otras cosas, las partes interesadas operativas encargadas de su realización. El agrupamiento de proyectos de ejecución de SESAR es un medio adicional, aplicado por el órgano gestor de despliegue SESAR, para coordinar estos proyectos en el marco de las subvenciones del MCE. Por ejemplo, un planteamiento utilizado al respecto ha sido el agrupamiento de proyectos de duración similar; con ello se evita que los proyectos más cortos tengan que esperar a que los proyectos más largos terminen antes de solicitar el pago final.

b) La Comisión considera que el que los proyectos los ejecutara una sola parte interesada no perjudica la coordinación de la acción. La coordinación o sincronización que exige el Reglamento (UE) n.º 409/2013 se alcanza principalmente mediante el programa de despliegue, las disposiciones del acuerdo marco de asociación y los mecanismos de seguimiento y planificación establecidos y aplicados por el órgano gestor de despliegue SESAR.

La Comisión señala que la sincronización de las inversiones y el despliegue no se consigue mediante el agrupamiento. Se considera que la agrupación y asociación de proyectos en agrupaciones de acción es el proceso más eficaz y más ligero desde el punto de vista administrativo.

c) Los proyectos se organizan en agrupaciones al amparo del acuerdo marco de asociación y todos los proyectos los coordina el órgano gestor de despliegue SESAR con el fin de facilitar su aplicación sincronizada.

Si bien, en principio, estos proyectos pueden disfrutar de una ejecución sincronizada al amparo del MCE, no todas las iniciativas similares deben ejecutarse como parte de un proyecto con múltiples partes interesadas: en función de los elementos tecnológicos específicos que haya que desplegar, la Comisión considera que es más adecuado avanzar con iniciativas individuales, a condición de que las coordine el órgano gestor de despliegue SESAR.

56. La Comisión considera que el nivel de información disponible en las solicitudes es suficiente para que los expertos puedan evaluar las propuestas, aunque sea de forma condensada.

a) La Comisión señala que cinco proyectos integrados de una muestra de ocho tenían por objeto una sola familia, a saber, 3.2.1 «Mejora de los sistemas de gestión del tránsito aéreo para apoyar las rutas directas y el espacio aéreo de rutas libres».

Esta familia apoya específicamente las mejoras de los sistemas de gestión del tránsito aéreo con arreglo al programa de despliegue.

Además, dos de los proyectos integrados de la muestra no abordan la renovación de su sistema de gestión del tránsito aéreo.

57. Véase la respuesta de la Comisión al punto 55.

60. La Comisión hace hincapié en que el órgano gestor de despliegue SESAR solo analiza las solicitudes y únicamente puede recomendar a los posibles solicitantes que revisen sus solicitudes o las presenten en la categoría de «otros proyectos».

a) El órgano gestor de despliegue SESAR actúa como coordinador de los proyectos de ejecución, como se indica en el acuerdo marco de asociación.

b) Sin perjuicio de la posibilidad de mejorar el registro de los intercambios entre la alianza de despliegue SESAR y los solicitantes, la citada alianza ha creado un proceso de consulta global antes, durante y después de la presentación de las solicitudes.

El proceso tiene como resultado la presentación de las solicitudes firmadas y aprobadas.

d) La Comisión destaca que la redistribución no fue decidida unilateralmente por la alianza de despliegue SESAR. La Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes realizó la supervisión para garantizar el cumplimiento de las normas del MCE.

Recuadro 6. Dado que ni la Comisión ni la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes han recibido de los candidatos o de los Estados miembros respectivos queja alguna por la exclusión de proyectos o partes de proyectos, aquella considera que no se ha impugnado la presentación final de las solicitudes. En cualquier caso, el órgano gestor de despliegue SESAR solo podía informar a los posibles candidatos sobre la presentación de sus proyectos. No obstante, los candidatos pueden presentar sus solicitudes también en la categoría de «otros proyectos».

La Comisión está de acuerdo, sin embargo, en que el órgano gestor de despliegue SESAR debe llevar un registro sistemático de las razones de la exclusión y los intercambios con los posibles candidatos.

68.

c) El órgano gestor de despliegue SESAR está desarrollando una herramienta para medir las contribuciones al rendimiento.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Respuesta conjunta de la Comisión a los puntos 71 y 72:**

Los Reglamentos de Ejecución son directamente aplicables en los Estados miembros y la Comisión puede realizar un seguimiento de ellos mediante procedimientos de infracción, de ahí que esta considere que el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 409/2013 representa un mecanismo de aplicación sólido.

La Comisión destaca que el proyecto piloto común fue un ejercicio piloto para poner en marcha el concepto de proyecto común y poner a prueba su ejecución. El proyecto piloto común representa el primer intento de desplegar de forma coordinada soluciones SESAR a través de una asociación marco que incluya una amplia gama de partes interesadas del sector industrial.

Con este fin, el Reglamento del proyecto piloto común establece una cláusula de revisión destinada a ajustar dicho proyecto basándose en la aplicación real de las funcionalidades ATM del proyecto piloto común.

La Comisión considera además que la financiación de la UE para apoyar el despliegue de SESAR ha demostrado un valor añadido a la hora de generar un efecto palanca importante y de reunir a los interlocutores para sincronizar las inversiones y los esfuerzos y garantizar la continuidad con la fase de desarrollo.

### **Recomendación 1 – Mejorar la orientación de los proyectos comunes**

La Comisión acepta la recomendación de mejorar la orientación de los proyectos comunes. El ejercicio de revisión en curso del proyecto piloto común permitirá calibrar mejor dicho proyecto con arreglo a los requisitos del Reglamento (UE) n.º 409/2013.

Ahora bien, este ejercicio no podrá concluirse antes del fin de 2021, toda vez que es necesaria una modificación de la legislación vigente.

### **Recomendación 2 – Reforzar la eficacia de los proyectos comunes**

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión tiene la intención de proponer una modulación obligatoria de las tasas como mecanismo incentivador en el marco del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/317.

73. La Comisión considera que el marco de despliegue y la financiación de la UE relacionada con él sirvieron para acelerar el despliegue de las soluciones SESAR, estimular la coordinación y garantizar el alineamiento de los esfuerzos e inversiones de conformidad con el programa de despliegue.

La financiación se concedió a proyectos del proyecto piloto común conforme a las normas y prioridades establecidas en el programa MCE y según un proceso de selección exhaustivo.

La elección en el proyecto piloto común de partes interesadas que operan en tierra fue una consecuencia directa de la necesidad urgente de actualizar la infraestructura terrestre. Los usuarios del espacio aéreo apoyaron este planteamiento.

La deducción de los ingresos obtenidos de las autoridades públicas es un objetivo declarado del sistema de tarificación, cuya finalidad es garantizar que los usuarios no paguen dos veces las inversiones en despliegue.

### **Recomendación 3 — Revisar el apoyo financiero de la UE a la modernización de la gestión del tránsito aéreo**

(a) La Comisión acepta la recomendación.

Aplicará el segundo topo en el caso de una posible última convocatoria de propuestas del MCE en el marco financiero 2014-2020.

(b) La Comisión acepta la recomendación.

Ya ha propuesto seguir financiando el despliegue de SESAR al amparo del MCE2. No obstante, la continuación y asignación presupuestaria futura no la decide en última instancia la Comisión, sino la autoridad presupuestaria. Se incorporarán justificaciones detalladas en los programas de trabajo plurianuales, según convenga.

74.

a) La Comisión recuerda que el proyecto piloto común es un proyecto piloto que se inició en 2014. Las funcionalidades ATM del proyecto piloto común son las prioridades que ya se determinaron en la convocatoria de 2014.

No se tuvo conocimiento de la necesidad de centrarse en lagunas específicas hasta que los proyectos se fueron desarrollando y el proceso de seguimiento del órgano gestor de despliegue SESAR iba avanzando.

Si bien las nuevas prioridades de 2016-2017 mejoraron la eficacia de la financiación del MCE, ello no supone que la financiación concedida en 2014 y 2015 no fuese eficaz, ya que todos los proyectos presentados estaban destinados a aplicar el proyecto piloto común.

b) El «agrupamiento de solicitudes» es un instrumento administrativo opcional para facilitar la gestión de grandes subvenciones con múltiples partes interesadas adjudicadas al amparo del MCE. No es un requisito para la sincronización de los proyectos comunes.

c) El gestor del despliegue solo analiza las aplicaciones y asesora a los posibles solicitantes. En caso de que pueda mejorarse el registro de los intercambios entre el órgano gestor de despliegue SESAR y los solicitantes, se dispone de un proceso de consulta global antes, durante y después de la presentación de las solicitudes.

### **Recomendación 4 – Examinar y formalizar la preparación y presentación de las solicitudes de financiación**

(a) La Comisión acepta la recomendación.

(b) La Comisión acepta la recomendación.

75. La Comisión recuerda que el Reglamento del proyecto piloto común establece una cláusula de revisión destinada a ajustar dicho proyecto basándose en la aplicación real de las funcionalidades ATM del proyecto piloto común. La Comisión inició esta revisión en 2018.

**Recomendación 5 – Garantizar un seguimiento adecuado de los beneficios para el rendimiento que aporta la modernización de la gestión del tránsito aéreo**

La Comisión acepta la recomendación. Aunque puede garantizar que se efectúa un seguimiento adecuado, no puede garantizar que la modernización genere los beneficios previstos, ya que esto es competencia de los agentes económicos.

El órgano gestor de despliegue SESAR ha comenzado a supervisar los beneficios para el rendimiento de los proyectos finalizados. La realización y medición de los beneficios exigirá más tiempo y cualquier vínculo con el régimen de evaluación del rendimiento con respecto a los beneficios al nivel de red solo será pertinente para el próximo periodo de referencia.