

INFORME

sobre las cuentas anuales de la Empresa Común para la realización del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tránsito aéreo correspondientes al ejercicio 2016, acompañado de la respuesta de la Empresa Común

(2017/C 426/08)

ÍNDICE

	<i>Apartado</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1-10	57
Creación de la Empresa Común SESAR	1-2	57
Gobernanza	3-4	57
Objetivos	5-6	57
Recursos	7-10	58
OPINIÓN	11-23	58
Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas	12	58
Opinión sobre la legalidad y regularidad de los ingresos subyacentes a las cuentas ...	13	58
Opinión sobre la legalidad y regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas	14	58
Responsabilidades de la dirección y de los encargados de la gobernanza	15-17	59
Responsabilidades del auditor en la fiscalización de las cuentas y operaciones subyacentes	18-22	59
GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA	24-30	60
Ejecución del presupuesto de 2016	24	60
Ejecución presupuestaria plurianual en el marco de los programas 7MP y RTE-T	25-27	60
Ejecución presupuestaria plurianual en el marco de Horizonte 2020	28-30	60
CONTROLES INTERNOS	31-34	60
Marco de control interno	31	60
Informes y verificaciones de las contribuciones en especie a los proyectos SESAR 2020	32	61
Evaluación de la capacidad financiera de los solicitantes de las candidaturas	33	61
Relación coste-eficacia de los contratos de servicios	34	61
ANEXO — SEGUIMIENTO DE LOS COMENTARIOS DE EJERCICIOS ANTERIORES		62

INTRODUCCIÓN

Creación de la Empresa Común SESAR

1. La Empresa Común para la realización del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tránsito aéreo (SESAR), con sede en Bruselas, se creó en febrero de 2007 por un período de ocho años y comenzó a funcionar de manera autónoma el 10 de agosto de 2007 ⁽¹⁾. En junio de 2014, el Consejo modificó el Reglamento original y amplió la vigencia de la Empresa Común hasta el 31 de diciembre de 2024 ⁽²⁾.

2. La Empresa Común SESAR constituye una asociación público-privada para el desarrollo y el despliegue de la gestión moderna del tránsito aéreo en Europa. Sus miembros fundadores son la Unión Europea (UE), representada por la Comisión, y la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (Eurocontrol). Tras una convocatoria de manifestaciones de interés, pasaron a ser miembros de esta Empresa Común diecinueve empresas públicas y privadas de la industria de navegación aérea, entre las que figuran constructores aeronáuticos, industrias de fabricación de material terrestre y aeroespacial, proveedores de servicios de navegación aérea y autoridades aeroportuarias.

Gobernanza

3. La estructura de gobernanza de la Empresa Común comprende el Consejo de Administración y el director ejecutivo,

4. El Consejo de Administración está compuesto por representantes de los miembros de la Empresa Común y por representantes de las partes interesadas (usuarios civiles y militares del espacio aéreo, proveedores de servicios de navegación aérea, constructores aeronáuticos, aeropuertos, personal perteneciente al sector de la gestión del tráfico aéreo y miembros de la comunidad científica). Sus funciones son adoptar el plan maestro de gestión del tráfico aéreo, aprobado por el Consejo, y ejercer un control general sobre la ejecución del proyecto SESAR. El director ejecutivo, por su parte, será el responsable de la gestión ordinaria de la Empresa.

Objetivos

5. El proyecto SESAR tiene como misión modernizar la gestión del tránsito aéreo en Europa a través de la definición, desarrollo y suministro de tecnologías y procedimientos nuevos o mejorados, y consta de tres fases:

- una «fase de definición» (2004-2007), dirigida por Eurocontrol y cofinanciada por el presupuesto de la UE a través del programa RTE-T (redes transeuropeas de transporte), que ha dado lugar al plan maestro de gestión del tránsito aéreo europeo, que define el contenido y describe el desarrollo y despliegue de la próxima generación de sistemas modernos de gestión del tránsito aéreo,
- una «fase de desarrollo» en dos períodos (2007-2013, prolongada hasta 2016) gestionada por la Empresa Común, cofinanciada a través de los programas RTE-T y 7PM.
- una «fase de despliegue» (2014-2024), gestionada por el sector del tráfico aéreo y las partes interesadas para la producción y aplicación a gran escala de la nueva infraestructura de gestión del tránsito aéreo, cofinanciada a través del programa Horizonte 2020.

6. En virtud de los programas 7PM y RTE-T, la misión de la Empresa Común es modernizar e incrementar la seguridad de la gestión del tráfico aéreo a través de la coordinación y la concentración de todos los esfuerzos relevantes en investigación y desarrollo, con el objetivo de elaborar nuevos sistemas tecnológicos, componentes y procesos operativos tal y como figuran en el plan maestro de gestión del tránsito aéreo europeo (SESAR I — fase de desarrollo). En virtud del programa Horizonte 2020, la Empresa Común ejecuta el programa SESAR II (SESAR 2020) con dos objetivos: en primer lugar, coordinar la investigación y la innovación llevadas a cabo por sus partes interesadas (continuación de la fase de desarrollo) y, en segundo lugar, ejecutar la nueva infraestructura de gestión del tránsito aéreo (fase de despliegue).

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n.º 219/2007 del Consejo, de 27 de febrero de 2007, relativo a la constitución de una Empresa Común para la realización del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tránsito aéreo (SESAR) (DO L 64 de 2.3.2007, p. 1), modificado por el Reglamento (CE) n.º 1361/2008 (DO L 352 de 31.12.2008, p. 12).

⁽²⁾ Reglamento (UE) n.º 721/2014 del Consejo, de 16 de junio de 2014, que modifica el Reglamento (CE) n.º 219/2007 relativo a la constitución de una Empresa Común para la realización del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tránsito aéreo (SESAR) en lo que se refiere a la prórroga de la Empresa Común hasta 2024 (DO L 192 de 1.7.2014, p. 1).

Recursos

7. El presupuesto de la fase de desarrollo del programa SESAR I de 2008-2015 ascendió a 2 100 millones de euros que han de aportar a partes iguales la UE, Eurocontrol y los socios públicos y privados de la industria de navegación aérea. La contribución de la UE no puede superar los 700 millones de euros, y se financia a través de los programas 7PM y RTE-T ⁽³⁾.

8. La contribución financiera máxima de la UE a las actividades de la Empresa Común en el marco de SESAR 2020 será de 585 millones de euros, financiados a través del programa Horizonte 2020 ⁽⁴⁾. En virtud de los acuerdos de asociación de SESAR 2020, Eurocontrol debe contribuir aproximadamente con 500 millones de euros, mientras que los otros miembros de la industria de navegación aérea deberán contribuir con recursos por valor de 720,7 millones de euros como mínimo para las actividades operativas de la Empresa Común. Alrededor de un 90 % de la financiación procedente de Eurocontrol y de los demás miembros consiste en contribuciones en especie.

9. Por lo que concierne a las contribuciones en efectivo para los gastos administrativos de la Empresa Común, el Consejo de Administración decidirá los importes con los que contribuirá cada miembro en proporción a lo que acordaron abonar, y establecerá una fecha límite para el pago de las contribuciones de los miembros.

10. En 2016, el presupuesto de pagos para la Empresa Común fue de 157,1 millones de euros (frente a 136,9 millones de euros en 2015). A 31 de diciembre de 2016, la Empresa Común contaba con 44 empleados (41 en 2015) ⁽⁵⁾.

OPINIÓN

11. El Tribunal ha fiscalizado:

- a) las cuentas de la Empresa Común, que comprenden los estados financieros ⁽⁶⁾ y los estados sobre la ejecución presupuestaria ⁽⁷⁾ correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2016;
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas, de conformidad con el artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

12. En opinión del Tribunal, las cuentas de la Empresa Común correspondientes al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2016 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Empresa Común a 31 de diciembre de 2016 (los resultados de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha) conforme a lo dispuesto en el Reglamento Financiero y en las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión; estas últimas están basadas en las normas de contabilidad aceptadas internacionalmente para el sector público.

Opinión sobre la legalidad y regularidad de los ingresos subyacentes a las cuentas

13. En opinión del Tribunal, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2016 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Opinión sobre la legalidad y regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas

14. En opinión del Tribunal, los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2016 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

⁽³⁾ Artículo 3 del Acuerdo General entre la Comisión Europea y la Empresa Común SESAR, de diciembre de 2009.

⁽⁴⁾ Artículo 4, apartado, 1 del Reglamento (CE) n.º 219/2007, modificado por el Reglamento (CE) n.º 1361/2008.

⁽⁵⁾ Las competencias y actividades de la Empresa Común se detallan en su sitio web: <http://www.sesarju.eu>

⁽⁶⁾ Los estados financieros consolidados comprenden el balance, el estado de resultados financieros, el estado de flujos de tesorería, el estado de cambios en los activos netos y un resumen de las políticas contables significativas, además de otras notas explicativas.

⁽⁷⁾ Los estados de la ejecución presupuestaria incluyen los estados agregados de todas las operaciones presupuestarias y las notas explicativas.

Responsabilidades de la dirección y de los encargados de la gobernanza

15. De conformidad con los artículos 310 a 325 del TFUE y con el Reglamento Financiero de la Empresa Común, la dirección es responsable de la preparación y presentación de las cuentas basada en las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público, así como de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas. Esta responsabilidad consiste en crear, aplicar y mantener un sistema de controles internos propicio a la preparación y presentación de unos estados financieros libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o por error. La dirección debe también garantizar que las actividades, las operaciones financieras y la información reflejada en los estados financieros son conformes a las normas por las que se rigen. La dirección de la Empresa Común es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas.

16. Durante la preparación de las cuentas, la dirección debe evaluar la viabilidad comercial de la Empresa Común, lo que incluye presentar, según proceda, las cuestiones relacionadas con la continuación de actividades, además de partir de la hipótesis de empresa en funcionamiento.

17. Los encargados de la gobernanza, por su parte, supervisan el proceso de elaboración de informes financieros de la entidad.

Responsabilidades del auditor en la fiscalización de las cuentas y operaciones subyacentes

18. Los objetivos del Tribunal son, por un lado, obtener garantías razonables de que las cuentas de la Empresa Común estén exentas de incorrecciones materiales y las operaciones subyacentes sean legales y regulares y, por otro, presentar al Parlamento Europeo y al Consejo, o a las autoridades responsables de aprobación de la gestión, en su caso, sobre la base de la fiscalización realizada, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Aunque las garantías razonables ofrecen un elevado nivel de fiabilidad, no implican que las auditorías vayan a detectar siempre las incorrecciones materiales o la falta de cumplimiento. Las incorrecciones pueden ser consecuencia del fraude o un error y reciben la consideración de materiales cuando, ya sea de forma individual o conjunta, podrían influir las decisiones económicas de los usuarios, fundadas en estas cuentas.

19. Una auditoría implica la aplicación de procedimientos destinados a obtener evidencia de auditoría sobre los importes y los datos presentados en las cuentas, y sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. La selección de estos procedimientos depende del criterio profesional del auditor, que se basa en una valoración de los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos previstos en el marco jurídico de la Unión Europea, ya sea por fraude o por error. Al efectuar esta valoración de los riesgos, se tienen en cuenta los controles internos que inciden en la preparación y la presentación fiel de las cuentas y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados según las circunstancias, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia de los controles internos. Una auditoría implica asimismo la evaluación de la idoneidad de las políticas contables utilizadas y el carácter razonable de las estimaciones contables efectuadas por la dirección, así como la evaluación de la presentación general de los estados financieros.

20. En lo relativo a los ingresos, el Tribunal examina las subvenciones procedentes de la Comisión y evalúa los procedimientos de la Empresa Común para recaudar tasas y otro tipo de ingresos.

21. En el caso de los gastos, el Tribunal examina las operaciones de pagos cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos (incluidos los de adquisición de activos), con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan.

22. Al elaborar el presente informe y la declaración de fiabilidad, el Tribunal tuvo en cuenta el trabajo de auditoría llevado a cabo por el auditor externo independiente sobre las cuentas de la Empresa Común conforme a lo previsto en el artículo 208, apartado 4, del Reglamento Financiero de la UE⁽⁸⁾.

23. Los comentarios que se exponen a continuación no cuestionan la opinión emitida por el Tribunal.

⁽⁸⁾ Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

Ejecución del presupuesto de 2016

24. Teniendo en cuenta los créditos de pago que no se utilizaron en los ejercicios anteriores (5,7 millones de euros), el presupuesto final de 2016 disponible para la ejecución de los programas 7PM y Horizonte 2020 incluía 101,4 millones de euros en créditos de compromiso y 162,8 millones de euros en créditos de pagos. Los porcentajes de ejecución de los créditos de compromiso y de pago se situaron en un 95,7 % y en un 63,2 % respectivamente. El bajo porcentaje de ejecución de los créditos de pago se debe principalmente a retrasos en la ejecución de los estudios y las actividades de desarrollo que han llevado a cabo los miembros de la Empresa Común.

Ejecución presupuestaria plurianual en el marco de los programas 7MP y RTE-T

25. Del presupuesto total, administrativo y de funcionamiento de 892,8 millones de euros para las actividades SESAR I⁽⁹⁾, al final de 2016, la Empresa Común había contraído compromisos por un importe de 827,4 millones de euros y efectuado pagos que ascendieron a 704,2 millones de euros (79 % del presupuesto disponible).

26. Al final de 2016, de los 1 254,5 millones de euros en contribuciones en especie y en efectivo que debían aportar los demás miembros a las actividades operativas y administrativas (Eurocontrol, 670,2 millones de euros; los miembros de la industria de navegación aérea, 584,3 millones de euros), la Empresa Común había validado contribuciones por valor de 910 millones de euros (Eurocontrol, 427,7 millones de euros y la industria de navegación aérea, 482,3 millones de euros). Además, se habían notificado a la Empresa Común contribuciones en especie de los demás miembros, por un importe de 133,5 millones de euros al final de 2016 (Eurocontrol, 49,2 millones de euros y los miembros de la industria de navegación aérea, 84,2 millones de euros).

27. Al final de 2016, las contribuciones en efectivo acumuladas procedentes de la UE ascendían a 597,1 millones de euros, frente a las contribuciones totales de 476,9 millones de euros (en especie y en efectivo) de Eurocontrol y la aportación de 566,5 millones de euros por parte de los miembros de la industria de navegación aérea.

Ejecución presupuestaria plurianual en el marco de Horizonte 2020

28. Al final de 2016, de los 585 millones de euros de fondos Horizonte 2020 recibidos, la Empresa Común había contraído compromisos por valor de 61,6 millones de euros y efectuado pagos por valor de 49,9 millones de euros (8,5 % de los fondos asignados), en su mayoría pagos de prefinanciación para ejecutar la primera tanda de proyectos SESAR 2020.

29. Las contribuciones en efectivo acumuladas de la UE a las actividades administrativas de la Empresa Común ascendieron a 56,8 millones de euros al final de 2016.

30. Los otros miembros deberían aportar contribuciones en especie y en efectivo de 1 220,7 millones de euros para las actividades operativas de la Empresa Común en el marco del programa SESAR 2020 (Eurocontrol, 500 millones de euros y la industria de navegación aérea, 720,7 millones de euros). Sin embargo, al final de 2016, los proyectos SESAR 2020 se encontraban en la fase inicial y el Consejo de Administración no había validado todavía ninguna contribución en especie.

CONTROLES INTERNOS

Marco de control interno

31. La Empresa Común ha establecido procedimientos de control *ex ante* basados en comprobaciones documentales financieras y operativas, y realiza auditorías *ex post* a los beneficiarios. Estos controles constituyen instrumentos clave para evaluar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, incluidas las contribuciones en especie y en efectivo a la Empresa Común de sus otros miembros no pertenecientes a la UE. El porcentaje de error residual de las auditorías *ex post* notificado al final de 2016 por la Empresa Común fue del 1,34 %⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ El presupuesto total de la Empresa Común SESAR para los programas 7 PM y RTE-T de 892,8 millones de euros se compone de una contribución en efectivo de la UE de 700 millones de euros con cargo a los programas 7PM y RTE-T, una contribución en efectivo de Eurocontrol de 165 millones de euros, y una contribución en efectivo de los miembros de la industria de la navegación aérea que asciende a 27,8 millones de euros.

⁽¹⁰⁾ Informe anual de actividades de 2016 de la Empresa Común SESAR, página 81.

Informes y verificaciones de las contribuciones en especie a los proyectos SESAR 2020

32. La Empresa Común todavía no ha establecido unas directrices específicas para los miembros o sus auditores externos relativas a la declaración y la certificación de las contribuciones en especie de los miembros a los proyectos SESAR 2020. Tampoco ha establecido unas directrices internas para las verificaciones *ex ante* de las declaraciones de gasto de los proyectos SESAR 2020 basadas en la estrategia de control *ex ante* de la Comisión para Horizonte 2020.

Evaluación de la capacidad financiera de los solicitantes de las candidaturas

33. En la convocatoria restringida de investigación industrial que se limitaba a los miembros de la industria, la Empresa Común concedió subvenciones a consorcios de proyectos a pesar de que en dos casos la Agencia Ejecutiva de Investigación, tras controlar la viabilidad de los beneficiarios, constató que los miembros de la industria que conformaban el consorcio tenían una escasa capacidad financiera. Esta situación implica un mayor riesgo financiero para la conclusión de estos proyectos; el riesgo es también mayor para otros proyectos en los que participan los dos beneficiarios mencionados. La decisión del director ejecutivo en ambos casos se basó en evaluaciones de riesgo específicas que había realizado el personal de la Empresa Común. Sin embargo, no existe todavía en la Empresa Común un procedimiento interno y sistemático de revisión cuando disminuya la capacidad financiera de un coordinador de proyectos y que incluya medidas para mitigar y compensar el aumento del riesgo financiero.

Relación coste-eficacia de los contratos de servicios

34. En sus procedimientos de contratación pública de servicios, la Empresa Común fija un presupuesto máximo para el contrato que no está basado en un proceso sistemático de estimación de los costes ni en un sistema de referencia de precios de mercado razonables. De este modo, la Empresa Común no garantiza una adecuada relación coste-eficacia de sus contratos de servicio plurianuales; la práctica muestra que la mayoría de ofertas recibidas se aproximan al presupuesto máximo.

El presente Informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 19 de septiembre de 2017.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ANEXO

Seguimiento de los comentarios de ejercicios anteriores

Año	Comentario del Tribunal	Estado de aplicación de la medida correctora (Aplicada/En curso/Pendiente/Sin objeto)
	<i>Conflictos de intereses</i>	
2015	En julio de 2015, la Comisión impartió a las empresas comunes orientaciones sobre las normas a seguir en caso de conflicto de intereses que incluían una plantilla común de declaración de ausencia de conflictos de intereses que la Empresa Común tendría que incorporar a sus procedimientos.	Aplicada

RESPUESTAS DE LA EMPRESA COMÚN

24. Uno de los principales motivos del retraso en la ejecución de los pagos por estudios y actividades que han llevado a cabo los miembros de la Empresa Común ha radicado en las dificultades para adaptar las herramientas informáticas comunes de Horizonte 2020 a las necesidades especiales de la Empresa Común SESAR. Este proceso se inició en 2016 y aún sigue en curso.

30. Para los proyectos SESAR de Horizonte 2020 en virtud de las convocatorias restringidas, está previsto que los miembros presenten sus primeras declaraciones de gastos en 2018. La Empresa Común SESAR empezará a validar en ese momento las contribuciones en especie relacionadas.

32. En diciembre de 2016, el Consejo de Administración de la Empresa Conjunta SESAR adoptó el documento «Metodología y procedimiento de validación de las contribuciones en especie (IKC) en la Empresa Común SESAR (Programa SESAR 2020 exclusivamente)», con arreglo al cual la Empresa Común SESAR elaborará las normas de referencia y un modelo de certificado, que serán presentados al Consejo en su debido momento, antes de la recepción de cualesquiera contribuciones en especie en 2018. La Empresa Común SESAR investigará si existe alguna necesidad de adaptar la estrategia de control ex ante de la Comisión para Horizonte 2020 a los riesgos específicos relacionados con los proyectos SESAR 2020. Entretanto, la Empresa Común SESAR aplica por analogía la estrategia de control ex ante de la Comisión.

33. De acuerdo con el resultado de las evaluaciones de riesgo complementarias efectuadas de acuerdo con las directrices H2020, la Empresa Común SESAR constató que rechazar a los coordinadores del proyecto sobre la mera base del análisis efectuado por la AEI podría haber expuesto a la Empresa Común a un considerable riesgo de ser recurrida. Ahora bien, la Empresa Común SESAR coincide en que debería instaurarse un procedimiento interno para la reevaluación de una escasa viabilidad financiera de un coordinador de subvenciones a proyectos, incluidas medidas para mitigar y compensar el incremento de los riesgos financieros.

34. De acuerdo con la observación del Tribunal, en abril de 2017 la Empresa Común SESAR introdujo una metodología para evaluar sistemáticamente, durante la fase de planificación de la contratación pública, las necesidades y los costes de los contratos. Esta metodología ha sido ya utilizada en varias ocasiones.
