2024/2374

10.10.2024

RESOLUCIÓN (UE) 2024/2374 DEL PARLAMENTO EUROPEO

de 11 de abril de 2024

que contiene las observaciones que forman parte integrante de la Decisión sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto de la Empresa Común para la Investigación sobre ATM en el Cielo Único Europeo 3 para el ejercicio 2022

EL PARLAMENTO EUROPEO,

— Vista su Decisión sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto de la Empresa Común para la Investigación sobre ATM en el Cielo Único Europeo 3 para el ejercicio 2022,

— Vistos el artículo 100 y el anexo V de su Reglamento interno,

— Vista la opinión de la Comisión de Transportes y Turismo,

— Visto el informe de la Comisión de Control Presupuestario (A9-0094/2024),

A. Considerando que la Empresa Común para la Investigación sobre la Gestión del Tránsito Aéreo en el Cielo Único Europeo 3 (Empresa Común SESAR 3) (en lo sucesivo, «Empresa Común»), con sede en Bruselas, se creó en noviembre de 2021, en el marco del programa Horizonte Europa, para el período que finaliza el 31 de diciembre de 2031 ([1]); que la Empresa Común SESAR 3 sustituyó y sucedió a la Empresa Común SESAR, que se creó en febrero de 2007 en el contexto del Séptimo Programa Marco de Investigación (7PM) por un período de ocho años ([2]) (SESAR 1) y se prorrogó en junio de 2014 para seguir operando en el marco del programa Horizonte 2020 hasta el 31 de diciembre de 2024 ([3]);

B. Considerando que la Empresa Común es una asociación público-privada para el desarrollo de una gestión moderna del tránsito aéreo (ATM) en Europa y para acelerar, mediante la investigación y la innovación, la consecución del Cielo Digital Europeo; que sus miembros fundadores son la Unión, representada por la Comisión, la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (Eurocontrol) y más de cincuenta organizaciones representativas de toda la cadena de valor en la aviación: los aeropuertos, los usuarios del espacio aéreo de todas las categorías, los proveedores de servicios de navegación aérea, los operadores y proveedores de servicios de drones, la industria manufacturera y la comunidad científica;

C. Considerando que, para aumentar la transparencia, la Empresa Común debe comunicar en sus cuentas anuales la información pertinente relativa a las contribuciones de los miembros a cada programa; que, respecto de cada programa en el que operen, la Empresa Común debe presentar, por categoría de miembro hasta el final del ejercicio, toda la información pertinente, incluidos los objetivos legales de contribución fijados para el respectivo programa, el volumen de las contribuciones recibidas y el volumen de los compromisos jurídicos; que la Empresa Común debe seguir mejorando la transparencia;

Consideraciones generales

1. Toma nota de que, según el informe anual de actividades consolidado ([4]), el programa «Cielo Digital Europeo» comenzó en 2022 con la aprobación del programa de trabajo plurianual y el primer programa de trabajo bianual, y la puesta en marcha de las dos primeras convocatorias en el marco de Horizonte Europa para (1) la investigación exploratoria e industrial y (2) la aceleración de la innovación y la adopción por el mercado; toma nota de que, de las 127 propuestas de proyectos recibidas, se han seleccionado 48, lo que representa una inversión total de 350 millones EUR;

2. Acoge con satisfacción la contribución de la Empresa Común a la hora de responder ante la guerra de agresión ilegal e injustificada de Rusia contra Ucrania, ya que algunos flujos de tránsito se vieron afectados, lo que requirió la adaptación de las operaciones de control del tránsito aéreo de la Empresa Común, con el consiguiente aumento en las necesidades de controladores de tránsito aéreo;

([1]) Reglamento (UE) 2021/2085 del Consejo de 19 de noviembre de 2021 por el que se establecen las empresas comunes en el marco de Horizonte Europa y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 219/2007, (UE) n.º 557/2014, (UE) n.º 558/2014, (UE) n.º 559/2014, (UE) n.º 560/2014, (UE) n.º 561/2014 y (UE) n.º 642/2014 (DO L 427 de 30.11.2021, p. 17).

([2]) 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).

([3]) 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).

([4]) https://www.sesarju.eu/node/4509.

3. Toma nota de que, en 2022, la Empresa Común avanzó en la realización de las actividades de investigación e innovación del programa SESAR 2020, permitiendo al mismo tiempo la plena operatividad de la nueva asociación de la Empresa Común SESAR 3 y la puesta en marcha del programa de investigación e innovación del Cielo Digital Europeo;

4. Observa, además, que las actividades desarrolladas constituyen una importante contribución a las prioridades e iniciativas estratégicas de la Comisión Europea, a saber, el cielo único europeo, el Pacto Verde Europeo y «Una Europa Adaptada a la Era Digital»;

Gestión presupuestaria y financiera

5. Acoge con satisfacción la contribución de la Empresa Común para reaccionar ante la guerra de agresión ilegal e injustificada de Rusia contra Ucrania, ya que algunos flujos de tráfico se vieron afectados, lo que requirió la adaptación de las operaciones de control del tránsito aéreo, y una mayor necesidad de controladores de tránsito aéreo;

6. Observa que, para 2022, el presupuesto disponible ([5]) ascendió a 146,9 millones EUR en créditos de pago (frente a 69,9 millones EUR en 2021) y a 158,8 millones EUR en créditos de compromiso (frente a 34,8 millones EUR en 2021);

7. Observa que los cambios en el volumen del presupuesto de la Empresa Común dependen en gran medida de la fase de ejecución de los programas plurianuales de investigación e innovación; que, en 2022, la Empresa Común comenzó con la ejecución del programa Horizonte Europa, por lo que el presupuesto de 2022 incluye el presupuesto comprometido para las primeras convocatorias de Horizonte Europa previstas para 2022 y el presupuesto de pagos para los pagos de prefinanciación correspondientes;

8. Toma nota de que el Consejo de Administración de la Empresa Común adoptó el presupuesto de 2022 en diciembre de 2021 y de que en esta decisión se aprobaron algunos elementos transitorios relacionados con el programa de trabajo anual, el presupuesto, la plantilla de personal y el plan de contratación pública de la Empresa Común para 2021 y 2022; observa que el presupuesto de 2022 se modificó en dos ocasiones en octubre de 2022, y una tercera en diciembre de 2022 ([6]);

9. Toma nota, a partir de las observaciones del Tribunal de Cuentas (en lo sucesivo, el «Tribunal»), de que en las cuentas anuales de 2022 de la Empresa Común, los importes de las contribuciones reconocidas por categoría de miembro (Unión, miembros privados y Eurocontrol) difieren significativamente entre sí; señala que esto se debe a que las contribuciones en efectivo de la Unión se validan y reconocen cuando se abonan a la Empresa Común al inicio de la ejecución del proyecto, pero las contribuciones en especie de los miembros solo se reconocen tras la validación de los costes contraídos y declarados para la ejecución del proyecto;

10. Observa que la diferencia entre el importe reconocido de las contribuciones en efectivo, por una parte, y las contribuciones en especie, por otra, debe abordarse ofreciendo información sobre los compromisos jurídicos de los miembros de la Empresa Común al final del ejercicio en lo que atañe a los acuerdos de subvención y contratos firmados;

11. Observa, en relación con la aplicación de Horizonte 2020, que a finales de 2022 la Empresa Común había comprometido en su totalidad la contribución operativa máxima de la Unión de 555,8 millones EUR para los contratos y acuerdos de subvención firmados en el marco del programa y que, de este importe comprometido, quedan por pagar en los próximos años alrededor de 65,7 millones EUR (o el 11,8 %) para proyectos y contratos aún no completados; observa, además, que los miembros privados se habían comprometido jurídicamente a aportar la totalidad de sus contribuciones en especie por valor de 280 millones EUR, lo que se define como objetivo en el acuerdo de asociación de la industria, y que, de este importe, los miembros de la industria notificaron 278,5 millones EUR (o el 99,5 %) al final de 2022; observa asimismo que Eurocontrol había comprometido plenamente el objetivo de 467 millones EUR de contribuciones operativas, definido en el acuerdo bilateral, y que, de este importe, notificó 313,6 millones EUR (o el 67 % del objetivo) al final de 2022;

12. Señala que, para las actividades de Horizonte 2020, la Empresa Común no recibió nuevos créditos de compromiso operativos, ya que había finalizado su última convocatoria de propuestas al final de 2020; observa que el porcentaje de ejecución de la Empresa Común para su presupuesto operativo de 2022 fue significativamente inferior al de ejercicios anteriores (el 54 % en 2022 y el 93 % en 2021), debido al aumento de los costes y los problemas de ejecución experimentados por los beneficiarios a raíz de la crisis de la COVID-19 y la guerra de agresión contra Ucrania; que, por lo tanto, hubo que prolongar la duración de la mayoría de los proyectos de Horizonte 2020 y posponer los pagos finales a 2023;

([5]) Esto comprende los créditos no utilizados de ejercicios anteriores consignados en el presupuesto de 2022, los ingresos afectados y las reasignaciones para el ejercicio siguiente.

([6]) Informe anual de actividad consolidado (p. 59).

13. Observa que los créditos de Horizonte Europa para 2022 se ejecutaron plenamente en lo que respecta a las dos primeras convocatorias de subvenciones publicadas en abril de 2022; que la Comisión aportó una contribución en efectivo de 83,5 millones EUR para la ejecución de estos proyectos en 2022; que, sin embargo, dado que la fase de evaluación no concluyó antes del final del año, las contribuciones en efectivo solo pudieron utilizarse en el primer semestre de 2023, cuando se firman los acuerdos de subvención y pueden efectuarse los pagos de prefinanciación correspondientes;

14. Acoge con satisfacción que la Empresa Común haya seguido gestionando 71 proyectos de investigación exploratoria, industrial y de validación, con 300 beneficiarios diferentes, de los cuales casi el 20 % son pymes, el 17 % son instituciones de educación superior y el 9 % son organizaciones de investigación; recuerda que la Empresa Común crea nuevas oportunidades para las pymes;

15. Observa que, en 2022, la Empresa Común siguió reforzando su asociación con la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (AESA), con el objetivo de fomentar su cooperación con ella como parte del acuerdo de nivel de servicio (ANS) y encomendar a la AESA la prestación de servicios en el ámbito de los servicios de gestión del tránsito aéreo o de navegación aérea, incluida la implantación del cielo único europeo; destaca la importancia de seguir desarrollando el cielo único europeo;

16. Toma nota del excedente en 2022 de 107,2 millones EUR, atribuido a la adopción tardía del acto de base único;

17. Destaca la importancia de la Empresa Común para lograr el Cielo Digital Europeo, lo que ha dado lugar a 48 proyectos seleccionados —entre ellos, la puesta en marcha de cinco demostradores del cielo digital— con una inversión total de 350 millones EUR; acoge con satisfacción el estrecho diálogo mantenido desde 2011 entre la Empresa Común y la Agencia Europea de Defensa (AED) en relación con cuestiones militares y con las contribuciones al programa «Cielo Digital Europeo»; toma nota de que la AED es ahora la principal interfaz entre el programa Cielo Digital Europeo, por una parte, y la aviación militar y la ATM, por otra, y es responsable de coordinar los puntos de vista militares en relación con el cielo único europeo y SESAR;

Sistemas de gestión y control

18. Observa que, para los gastos de Horizonte 2020 y Horizonte Europa, el Servicio Común de Auditoría de la DG Investigación e Innovación de la Comisión realizó las auditorías *a posteriori*; señala que, en cuanto a los gastos de Horizonte 2020 (liquidaciones y pagos finales), la Empresa Común notificó un porcentaje de error representativo del 2,4 % y un porcentaje de error residual del 1,8 % ([7]); que, respecto al programa Horizonte Europa, aún no se han llevado a cabo auditorías *a posteriori*, ya que los primeros pagos intermedios no se esperan hasta 2024;

19. Toma nota de que, con el fin de evaluar los controles sobre los pagos operativos de la Empresa Común, el Tribunal auditó una muestra aleatoria de pagos de Horizonte 2020 efectuados en 2022, centrándose en los beneficiarios finales ([8]); observa, además, que el Tribunal no detectó errores cuantificables graves en la muestra de beneficiarios de la Empresa Común; que, sin embargo, el Tribunal notificó en un caso, en relación con los estados financieros intermedios, un problema sistémico derivado de los costes no subvencionables declarados por el beneficiario respecto a certificados no obligatorios de los estados financieros;

20. Observa que el Tribunal consideró que la mitad de las empresas comunes, incluida la Empresa Común SESAR 3, carecían de un enfoque estructurado basado en el riesgo para los controles previos de las subvenciones de Horizonte 2020;

21. Recuerda que, de conformidad con el artículo 21 de las normas financieras de las empresas comunes, el objetivo de los controles previos es prevenir errores e irregularidades antes de la autorización de las operaciones y mitigar los riesgos de incumplimiento de los objetivos;

22. Observa, a este respecto, que en el caso de la Empresa Común SESAR, sobre la base de la revisión de la documentación interna y de las entrevistas con el personal de la Empresa Común, el Tribunal constató que, al final de 2022, el enfoque de seguimiento de riesgos de la Empresa Común solo tenía en cuenta a beneficiarios que habían sido auditados *a posteriori*, principalmente los mayores beneficiarios; observa asimismo que, por lo tanto, los beneficiarios que presentaban un riesgo potencial y que nunca habían sido auditados *a posteriori*, así como los nuevos participantes, quedaron excluidos de la evaluación de riesgos;

([7]) Informe anual de actividad consolidado, capítulo 4.1.1.2.3.

([8]) Con respecto a las operaciones de pago de subvenciones comprobadas en los beneficiarios, el umbral de notificación de errores cuantificables es el 1 % de los costes auditados.

23. Toma nota, además, de que la Empresa Común no evaluó el riesgo en relación con cada proyecto;

24. Pide a la Empresa Común que mejore su enfoque de seguimiento de riesgos en relación con los controles previos para identificar a los potenciales beneficiarios de riesgo que actualmente no están incluidos en la población (como los beneficiarios que nunca han sido auditados *a posteriori* y los recién llegados), así como los proyectos de riesgo;

25. Pide a la Empresa Común que aborde las deficiencias en el uso de la herramienta de seguimiento reforzado ([9]); recuerda, a este respecto, que la herramienta está diseñada para ayudar a orientar los controles previos a los riesgos más importantes identificados respecto a un proyecto o los beneficiarios, permitiendo al responsable, en cualquier momento durante la ejecución del proyecto, registrar los riesgos importantes detectados y rastrear las respectivas medidas de seguimiento y mitigación de riesgos;

26. Observa que, para un uso eficaz y eficiente de la herramienta, los responsables deben definir un plazo pertinente y alcanzable (fecha límite) para la finalización específica de la acción de seguimiento reforzado; señala, sin embargo, que para la Empresa Común, al expirar el plazo fijado, el indicador de seguimiento reforzado no se había renovado ni cerrado y que, además, el nivel de riesgo no fue reevaluado por el responsable tras la aplicación de las medidas de control;

27. Coincide con el Tribunal en que la Empresa Común debe garantizar que todas las acciones de seguimiento reforzado vayan acompañadas de acciones de control específicas dirigidas a los riesgos detectados, y que sean objeto de seguimiento en un plazo predefinido;

28. Observa que, conforme a la evaluación del Tribunal, en el marco de Horizonte Europa ha aumentado la importancia de que la Empresa Común aplique su enfoque específico basado en el riesgo para la gestión de subvenciones;

29. Subraya que la estructura de los beneficiarios o de los proyectos de la Empresa Común experimenta cambios significativos en el marco del programa Horizonte Europa, como el aumento del número de pymes, nuevos participantes y consorcios más grandes, así como el requisito de utilizar únicamente procedimientos de convocatoria abierta para las actividades de Horizonte Europa, y que, en consecuencia, los factores de riesgo identificados en programas anteriores pueden dejar de ser pertinentes y pueden surgir nuevos factores de riesgo;

30. Coincide con el Tribunal en que esos cambios ponen de relieve la importancia de que la Empresa Común aplique o adapte su enfoque específico basado en el riesgo a la gestión de subvenciones;

31. Acoge con satisfacción el compromiso de la Empresa Común de abordar los nuevos factores de riesgo derivados del marco de Horizonte Europa y la adaptación de su nuevo enfoque basado en el riesgo a los controles previos, así como de establecer nuevas herramientas basadas en el riesgo para evaluar los riesgos a nivel de proyecto y respecto a los recién llegados; pide a la Empresa Común que facilite información sobre estas actividades en su informe anual de actividades de 2023;

Contratación pública y personal

32. Observa que, debido a sus actividades de refuerzo, la Empresa Común se centró en la gestión de sus contratos existentes cubiertos por créditos operativos y en la selección de los proveedores de servicios específicos de gestión de programas y, en consecuencia, la Empresa Común decidió cambiar las fechas indicativas de algunas contrataciones operativas al primer trimestre de 2023;

33. Toma nota de que la plantilla de personal de la Empresa Común aprobada para 2022 incluye 37 agentes temporales, un agente contractual y dos expertos nacionales en comisión de servicios, tal como se establece en el presupuesto general anual de la Unión Europea para la Comisión Europea;

([9]) Según la sección 3.2.2 relativa al seguimiento reforzado de las orientaciones sobre los controles previos de Horizonte 2020 elaboradas por el Centro Común de Ejecución de la Dirección General de Investigación e Innovación de la Comisión, la herramienta de seguimiento reforzado ayuda a los responsables que se ocupan de las subvenciones (responsables de proyectos, responsables financieros y juristas) a realizar una evaluación de riesgos de los proyectos o de los beneficiarios.

34. Observa que la asignación eficaz del personal siguió siendo una prioridad para la Empresa Común durante 2022 y que los esfuerzos se centraron en el desarrollo profesional y las perspectivas de carrera de los miembros de su personal, además de en garantizar que el personal asignado se empleara de la manera más económica, eficiente y eficaz posible;

35. Observa que la tasa de vacantes a finales de 2022 era del 8,1 %; toma nota de que, según el informe anual de actividades consolidado, dado que la plantilla de personal de la Empresa Común solo cuenta con 37 puestos de agente temporal, cada cese en funciones de personal temporal aumenta la tasa de vacantes correspondiente en un 2,7 %;

36. Observa que la aplicación del módulo del sistema de información Sysper Job comenzó en 2022; toma nota de que, según el informe anual de actividades consolidado, la Empresa Común completará el sistema de gestión de recursos humanos de Sysper en 2023;

37. Observa que, en lo que respecta al equilibrio geográfico y de género, la Empresa Común mantuvo su compromiso de garantizar que su equilibrio general se mantuviera estable; que, al finalizar 2022, el 59 % de los 37 miembros del personal eran mujeres y el 41 % eran hombres, con 15 nacionalidades representadas;

Seguimiento de las observaciones de ejercicios anteriores

38. Toma nota de que las «observaciones» contenidas en los informes anuales específicos de las empresas comunes son, en realidad, «recomendaciones sin un plazo específico» del Tribunal; toma nota de que el Tribunal hace un seguimiento anual de dichas observaciones evaluando su situación como «abierta» o «cerrada»;

39. Acoge con satisfacción que la Empresa Común haya tomado medidas correctoras en respuesta a la observación del Tribunal formulada en 2021.