



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 06.10.2004
COM(2004)636 final

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

**Paso a las fases de despliegue y explotación del programa europeo de radionavegación
por satélite**

Introducción

Tras tomar conocimiento de la Comunicación de la Comisión de 18 de febrero de 2004¹, el Consejo aprobó el 9 de marzo unas conclusiones en las que invitó a la Comisión a presentar, antes de finales del mes de octubre, una Comunicación que le permita adoptar, antes de finales de este año, las decisiones políticas necesarias en lo que se refiere al inicio de las fases de despliegue y explotación, incluidas las posiciones sobre el importe máximo de la contribución financiera de la Comunidad Europea a dichas fases, y a la definición de los servicios. El programa está desde el año 2002 en su fase de desarrollo, a la que seguirán las fases de despliegue (2006-2007) y explotación (a partir de 2008).

Cuatro temas debían resolverse antes de lanzar las dos últimas fases:

- confirmación de un compromiso sustancial del sector privado en su financiación;
- definición de los servicios prestados;
- elaboración de las estructuras de gestión del sistema;
- celebración, con Estados Unidos, de un acuerdo por el que se establezca la interoperabilidad de los sistemas europeo y estadounidense.

Los dos últimos temas ya están resueltos. El Reglamento (CE) n° 1321/2004 del Consejo relativo a las estructuras de gestión del programa europeo de radionavegación por satélite y la acción común 2004/552/PESC sobre los aspectos del funcionamiento del sistema europeo de radionavegación por satélite que afecten a la seguridad de la Unión Europea, ambos con fecha de 12 de julio de 2004², establecen las estructuras de gestión del sistema. Por otra parte, la interoperabilidad total de los sistemas europeo y estadounidense está prevista expresamente por el acuerdo suscrito con Estados Unidos el 26 de junio de 2004.

En materia de financiación privada, se encargó a la empresa común Galileo, operativa desde el verano de 2003, que llevase a cabo el proceso de selección de un concesionario. La primera fase (preselección) concluyó en febrero de 2004. A finales de agosto de 2004, dos de los tres consorcios preseleccionados presentaron sus ofertas detalladas en la segunda fase del procedimiento. La empresa común evaluó dichas ofertas en septiembre de 2004 y redactó un informe. Con arreglo a su mandato, seleccionará al candidato para la concesión, propuesta que presentará para aprobación a su Consejo de Administración.

El informe de la empresa común, junto con esta Comunicación, tiene por objeto obtener las directivas políticas necesarias en materia de financiación pública de las próximas fases del programa y de misiones de servicio público, en particular la definición de los servicios. Sobre esta base, la empresa común podrá iniciar la última fase de la concesión del sistema, a saber, la negociación del contrato de concesión, que debería firmarse en el transcurso del año 2005. Esta fase se realizará en estrecha colaboración con el órgano de vigilancia que, en su calidad de autoridad adjudicadora de la concesión, firmará dicho contrato y velará por su cumplimiento de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 1321/2004 mencionado anteriormente.

¹ COM (2004) 112 final.

² DO L 246 de 20.7.2004, pp. 1 y 30.

1. FINANCIACIÓN DE LAS FASES DE DESPLIEGUE Y EXPLOTACIÓN

Ante el desarrollo considerable de los mercados relacionados con la radionavegación por satélite, las instituciones europeas optaron por una asociación entre los sectores público y privado, en forma de concesión, para las fases de despliegue y explotación del programa GALILEO. Aunque el sector privado se declare dispuesto a invertir de forma masiva en el proyecto por sus perspectivas comerciales, seguirá siendo necesaria una participación financiera comunitaria para garantizar el equilibrio financiero del programa.

1.1. Perspectivas comerciales interesantes

Las perspectivas de desarrollo significativas de los mercados relacionados con la radionavegación por satélite han sido puestas de manifiesto en los distintos estudios³ encargados por la Comisión desde 1999 y de los que el Consejo ha tenido conocimiento. La evolución registrada en los últimos años confirma la explosión de los mercados de los productos y servicios que recurren a la radionavegación por satélite. Se han superado incluso las estimaciones más optimistas.

El mercado mundial de los productos y servicios relacionados con la radionavegación por satélite duplicó su valor entre los años 2002 y 2003, pasando de 10 000 millones a 20 000 millones de euros. Se aproximará a los 300 000 millones de euros en el año 2020, con unos 3 000 millones de receptores en funcionamiento. Estos receptores combinarán todos los servicios que ofrecen los sistemas GALILEO, EGNOS y GPS.

Cada día se comercializan nuevas aplicaciones innovadoras. El precio de los receptores disminuye de forma continua. Ya puede obtenerse un receptor por menos de 150 euros. Como ocurrió con los teléfonos móviles hace algunos años, la reducción de los precios supone una difusión rápida de los servicios de radionavegación en todos los sectores, con lo que su uso resulta tan corriente como el de cualquier aparato electrónico de masas, como el reloj, la cámara fotográfica, el teléfono móvil, etc. La radionavegación por satélite está penetrando en todos los segmentos de la sociedad, lo que confiere al programa GALILEO una dimensión que podría calificarse de "ciudadana".

Desde el inicio del proyecto GALILEO, el Consejo deseó una fuerte participación del sector privado en el programa. En su Resolución de 19 de julio de 1999, invitó a la Comisión a «crear unas condiciones oportunas y realistas para garantizar una financiación amplia de fuentes privadas en el marco de un consorcio de colaboración»⁴. Esta posición se ha ido manteniendo. Concretamente, en las conclusiones que aprobó el 26 de marzo de 2002, el Consejo decidió trabajar, para la financiación de la fase de despliegue, «con miras a garantizar una participación en los costes de no más de 1/3 para el presupuesto de la Comunidad y de al menos 2/3 para el sector privado». Por otra parte, en estas mismas conclusiones y en las que aprobó el 9 de marzo de 2004, el Consejo previó explícitamente la intervención de fondos comunitarios para la financiación de la fase de explotación.

³ En particular, los estudios GALA, Geminus, Pricewaterhouse Coopers y Galilei.

⁴ DO C 221 de 3.8.1999, p. 1.

1.2. Fuentes de financiación que se ofrecen al sector privado

Según el informe intermedio redactado por la empresa común Galileo, las ofertas presentadas por los consorcios preseleccionados confirman las hipótesis estudiadas sobre financiación de las fases de despliegue y explotación, ya que corresponden al esquema previsto por el Consejo: cada uno de los consorcios se compromete a financiar al menos dos tercios del coste de la fase de despliegue, evaluado en 2 100 millones de euros, y solicita el pago de una subvención de equilibrio durante los primeros años siguientes a la puesta en servicio del sistema.

En su Comunicación mencionada de 18 de febrero de 2004, la Comisión indicó varias fuentes potenciales de financiación de las fases de despliegue y explotación que se ofrecen al sector privado.

Los ingresos vinculados a la venta de servicios conforman una parte sustancial de los planes de financiación presentados por los consorcios preseleccionados. Percibidos directamente por el concesionario, le permitirán remunerar el capital invertido y reembolsar los préstamos que haya contraído. Cabe señalar que cada uno de los consorcios hace hincapié en la importancia de los ingresos que se esperan de la venta del servicio público regulado («PRS»).

Los ingresos obtenidos de los derechos de propiedad intelectual también constituyen un elemento importante de los planes de financiación presentados por los consorcios preseleccionados. Al igual que ocurre con los ingresos vinculados a la venta de servicios, se prevé que serán percibidos directamente por el concesionario al que el órgano de vigilancia asigne, en contrato de concesión, las licencias que permitan la explotación de los derechos de propiedad intelectual sobre los componentes del sistema y sus aplicaciones. La empresa común Galileo elaboró, con la Comisión y la Agencia Espacial Europea, un enfoque global destinado, a este respecto, a proteger desde un punto de vista jurídico los elementos clave del sistema, especialmente en lo que se refiere al tratamiento de las señales. Este enfoque permite cubrir al conjunto de los usuarios, cualquiera que sea el servicio utilizado, y ha sido plebiscitado por los candidatos a la concesión: ven en ella una importante fuente de ingresos y hace innecesaria la recaudación de un impuesto sobre los receptores que también se establecía en la Comunicación mencionada de 18 de febrero de 2004.

Por último, los planes de financiación presentados por los consorcios preseleccionados prevén un compromiso consecuente en cuanto a fondos propios, junto con un sólido apoyo bancario. El Banco Europeo de Inversiones, que mantiene contactos estrechos con los distintos candidatos a la concesión, desempeñará un papel importante en este montaje financiero merced a la concesión de préstamos a muy largo plazo que incluirán un período de carencia de duración adecuada.

1.3. Financiación comunitaria requerida

El sistema europeo de radionavegación por satélite constituye una gran infraestructura pública cuya instauración presenta numerosas ventajas para la Unión Europea. Permite liberarse de la dependencia de un sistema ajeno, en situación de monopolio, ante un número cada día mayor de ámbitos de aplicación cruciales. Garantiza el control de la tecnología necesaria, así como de las funciones de radionavegación y sincronización, vitales para la economía. Se trata de un sistema civil concebido para los usuarios civiles, que responde a necesidades que no son

capaces de satisfacer los sistemas existentes. Se inscribe en el marco de la política espacial europea descrita en el Libro Blanco que presentó la Comisión el 11 de noviembre de 2003⁵. Todos estos elementos justifican la intervención de las autoridades públicas en la financiación de las fases de despliegue y explotación del programa.

La parte de la financiación pública necesaria para el desarrollo de estas dos fases completa la financiación de origen privado. Es el resultado tanto de la dimensión y de la calidad del proyecto deseado por la Comunidad Europea como de los ingresos comerciales que la explotación del sistema puede generar.

Se estima en 2 100 millones de euros el coste de la fase de despliegue. Cada uno de los consorcios preseleccionados se comprometen a sufragar los dos tercios de este coste, es decir, 1 400 millones de euros, por lo que queda un importe de 700 millones de euros a cargo del presupuesto comunitario para la financiación de esta fase.

La financiación de la fase de explotación estará garantizada por el sector privado. Ahora bien, si se tienen en cuenta, por una parte, las dificultades derivadas de las obligaciones de servicio público impuestas a la explotación de esta gran infraestructura pública que representa el sistema GALILEO y, por otra, el plazo necesario para que el sector privado desarrolle plenamente el mercado de la radionavegación por satélite y la comercialización de sus servicios, es preciso aportar una parte de financiación pública excepcional durante los primeros años de la fase de explotación.

Para financiar la parte que correspondía al presupuesto comunitario, la Comisión propuso, el 14 de julio de 2004, un Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo sobre la ejecución de las fases de despliegue y explotación del programa europeo de radionavegación por satélite⁶. Con esta propuesta, el programa GALILEO dispone de un instrumento jurídico específico, coherente con el futuro programa espacial europeo y más apto para cubrir sus necesidades, al tiempo que responde lo mejor posible al deseo de una buena gestión financiera. Se prevé una intervención financiera de la Comunidad Europea de 1 000 millones de euros para el período del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013. Así pues, se destinan 500 millones de euros a la financiación de la fase de despliegue, que debería obtener por otro lado un importe de 200 millones de euros, con arreglo a las perspectivas financieras actuales para el año 2006, y se reservan 500 millones de euros para la financiación de los primeros años de la fase de explotación. Esta última cifra tiene un carácter orientativo y se ajustará, cuando proceda, en función del resultado de las negociaciones con los candidatos a la concesión.

La gestión y el control de la utilización de la contribución comunitaria aportada al programa GALILEO corresponderán al Órgano de Vigilancia Europea GNSS, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 1321/2004 del Consejo. Se prevé la creación del órgano de vigilancia en el primer semestre de 2005. No se excluye que la Agencia Espacial Europea pueda, si procede, contribuir a la financiación de las fases de despliegue y explotación del programa mediante una contribución al órgano de vigilancia.

⁵ COM(2003) 673.

⁶ COM(2004) 477 final (no existe versión española).

Cabe subrayar que el porcentaje de financiación pública podría disminuir por los ingresos comerciales que la explotación del sistema aporte al concesionario. Una cláusula del contrato de concesión establecerá explícitamente las condiciones de esta modulación.

Por su parte, la Comisión procurará fomentar el uso de la radionavegación por satélite en las iniciativas que tome o vaya a tomar en los ámbitos más variados, especialmente en materia de llamadas de emergencia, seguridad marítima, pesca y agricultura junto con el sistema «Global Monitoring for Environment and Security» (GMES), interoperabilidad de los sistemas ferroviarios (ERTMS), justicia y asuntos de interior, etc.

1.4. Ingresos procedentes de los terceros países

Se confirma el desarrollo de la cooperación internacional. Varios terceros países han reafirmado su voluntad de participar en el programa GALILEO, incluso a nivel financiero. Se firmaron acuerdos de cooperación, con China el 30 de octubre de 2003 y con Israel el 13 de julio de 2004. Además de la Federación Rusa, la India y Ucrania, con los que las negociaciones para un acuerdo están bien encarriladas, se han establecido contactos alentadores con Corea del Sur, Australia, México y Brasil. Por otra parte, Suiza y Noruega, países miembros de la Agencia Espacial Europea, y Canadá, miembro asociado, están examinando la posibilidad de una participación financiera en las fases posteriores del programa. Podría esperarse una aportación de fondos significativa por parte de los distintos terceros países interesados.

Los terceros países asociados al programa GALILEO representan una buena oportunidad de desarrollo del mercado. Cada uno de ellos dispone de empresas con capacidades técnicas y comerciales importantes en los ámbitos del espacio y de la radionavegación por satélite, que pueden insuflar dinamismo a las industrias europeas. En cada uno de estos países, todos los operadores y usuarios destacan la necesidad de desarrollar un sistema civil de radionavegación por satélite concebido específicamente para responder a sus necesidades por medio de cinco servicios diferentes y que disponga de las funciones imprescindibles para el desarrollo a gran escala de esta nueva tecnología: integridad, garantía de servicio y conexión con las telecomunicaciones. Así pues, aprecian que el sistema GALILEO sea distinto del sistema GPS estadounidense y perciben todo el interés de un acuerdo bilateral que cubra el conjunto de los ámbitos de cooperación y permita participar en la evolución de los distintos aspectos de una tecnología tan prometedora.

Abierto a una amplia cooperación con los terceros países, el programa GALILEO les brinda la oportunidad de participar en la construcción, desarrollo y gestión de una infraestructura estratégica. Como tal, participa de forma significativa en la dimensión exterior de la política de la Comunidad Europea. La diversidad y el alcance de los modos de participación previstos (concesión, programa de investigación, contratos firmados por la Agencia Espacial Europea, aspectos reglamentarios, participación en la empresa común o asociación con el futuro órgano de vigilancia) constituyen sin duda una ventaja para la cooperación internacional.

La cooperación con los terceros países también permite cerciorarse del apoyo de estos países en los organismos internacionales responsables de la atribución de las frecuencias o de la definición de las normas. Garantiza, además, que los servicios derivados de la explotación del sistema se comercialicen sin ningún obstáculo en esos países.

2. REQUISITOS EN FUNCIÓN DE LOS SERVICIOS PRESTADOS

La explotación del sistema GALILEO debe ofrecer varios servicios con características bien determinadas y garantizar un alto grado de seguridad.

2.1. Servicios prestados

Los servicios que ofrece la explotación del sistema GALILEO se presentaron con todo detalle en el anexo 1 de la Comunicación de la Comisión de 24 de septiembre de 2002⁷. Su definición fue objeto del documento «High-Level Definition» elaborado en el año 2002 y actualizado permanentemente desde entonces en concertación con los distintos grupos de usuarios. Sobre esta base, en sus conclusiones de 6 de diciembre de 2002, el Consejo indicó que los concursos lanzados en el marco del programa GALILEO, especialmente los relacionados con la concesión, incluirían cinco servicios: «servicio abierto», «servicio comercial», «servicio de seguridad de la vida humana», «servicio público regulado» (PRS); «servicio de búsqueda y salvamento» del sistema COSPAS-SARSAT o de otros sistemas pertinentes.

Las ofertas sobre las que prosiguen las negociaciones con los consorcios preseleccionados se ajustan a las especificidades técnicas exigidas y proponen los cinco servicios mencionados.

En lo que se refiere más concretamente al servicio público regulado (PRS), cabe recordar que constituye uno de los aspectos clave del programa. Permitirá a las autoridades públicas disponer de un servicio garantizado con muy buenos resultados. Muchos ministerios participaron en la definición técnica de este servicio y confirmaron la necesidad de su creación. Tal es el caso, especialmente, de los servicios encargados de la vigilancia de las fronteras o de la seguridad interior, que luchan, en particular, contra la criminalidad, el contrabando, la inmigración ilegal o el terrorismo, y para los equipos encargados de la protección civil. Ahora bien, la utilización del servicio público regulado seguirá siendo facultativa. Los Estados miembros y sus administraciones podrán decidir si desean o no recurrir a él. En los proyectos de planes comerciales que están elaborando, los candidatos a la concesión preseleccionados confirman la existencia de una demanda importante para este servicio en muchos Estados miembros y hacen hincapié en la importancia de los ingresos que piensan obtener de su explotación. Los costes de la utilización del servicio público regulado correrán exclusivamente a cargo de los usuarios, pero se mantendrán en niveles razonables, en un afán de buena administración pública.

Además, los costes generados por la inclusión del servicio público regulado en la configuración del sistema representan un porcentaje muy escaso de los costes del conjunto de la infraestructura. En efecto, este servicio tiene una incidencia muy reducida sobre la definición de los principales parámetros de los satélites (peso, potencia y volumen del equipo). El impacto en el coste del segmento terrestre no es significativo.

Por otra parte, los esfuerzos de investigación de los últimos dos años y los debates con Estados Unidos han permitido determinar con precisión el plan de frecuencias asociado a los cinco servicios prestados. El acuerdo firmado con Estados Unidos el 26 de junio de 2004 suprime los últimos obstáculos de índole política a la aprobación de este plan.

⁷ COM (2002) 518 final.

Por último, en lo que se refiere a EGNOS, el Consejo decidió en sus conclusiones de 5 de junio de 2003 que «las ventajas de una posible inclusión de la gestión de EGNOS como parte de un acuerdo de la futura concesión para la gestión de GALILEO deberían evaluarse conjuntamente con los potenciales concesionarios de GALILEO». Así pues, la empresa común Galileo ha incluido a EGNOS en las negociaciones que mantiene con los consorcios preseleccionados, que se han declarado dispuestos a asumir la gestión de EGNOS en el marco de la concesión de GALILEO. Este punto será objeto de una propuesta de la Comisión sobre la base de los resultados de las negociaciones celebradas con los candidatos preseleccionados, de los resultados de los debates mantenidos con las autoridades de los Estados miembros encargadas del control de la aviación civil y de las características del plan europeo de navegación, en curso de estudio.

2.2. Cumplimiento de los imperativos de seguridad

Como ha destacado el Consejo en sucesivas ocasiones, el sistema GALILEO constituye una infraestructura sensible cuya utilización debe ser objeto de medidas particulares de protección en materia de seguridad y fiabilidad. Conviene hacer frente a dos posibles peligros: por un lado, debe protegerse el sistema contra ataques a su funcionamiento, ya sean o no malintencionados; por otro, debe impedirse su utilización con fines contrarios a los intereses de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

El Reglamento (CE) n° 1321/2004 y la acción común 2004/552/PESC mencionados anteriormente, de 12 de julio de 2004, son los dos textos en que se basará la seguridad y la fiabilidad del sistema GALILEO durante las fases de despliegue y explotación: el Reglamento instituye el órgano de vigilancia, al que corresponden, en particular, todas las competencias «técnicas» sobre seguridad y fiabilidad del sistema; la acción común se refiere a los ataques a su integridad o a su funcionamiento, así como a las medidas que deberán adoptarse en caso de crisis. El comité de seguridad y fiabilidad del sistema instituido ante el órgano de vigilancia y compuesto por representantes de los Estados miembros tomará el relevo del Consejo para la Seguridad de Galileo («*Galileo Security Board*», GSB).

La empresa común se cercioró de que los consorcios preseleccionados ofrecían todas las garantías de seguridad y fiabilidad. Los equipos que administren el sistema incluirán a personas habilitadas para tomar conocimiento de documentos y procedimientos reservados. Cada uno de los consorcios incluyó en su oferta el cumplimiento de las medidas de seguridad elaboradas por el Consejo para la Seguridad actual y, más adelante, por el órgano de vigilancia. También cabe la posibilidad de verse imponer por el Consejo una alteración de la calidad de las señales en caso de crisis en una región del mundo.

Conclusiones

La empresa común Galileo, de conformidad con su misión, ha llevado a cabo el proceso de selección del concesionario. Todo indica que se cumplen las condiciones que determinaron el lanzamiento del programa GALILEO. Se confirman, en particular:

- los aspectos estratégicos de una infraestructura destinada a garantizar la independencia de la Unión Europea, así como la complementariedad con el sistema estadounidense GPS;
- las definiciones técnicas de un sistema que brinda a la Unión Europea el control de la tecnología de radionavegación por satélite;

- la viabilidad comercial de la explotación del sistema gracias a la recaudación de ingresos sustanciales;
- la complementariedad de los cinco servicios previstos por el programa, concebidos para responder a las necesidades del conjunto de los usuarios civiles;
- la conveniencia de integrar a EGNOS, precursor del sistema europeo global de radionavegación por satélite, en el enfoque adoptado, incluso en el esquema de concesión;
- la contribución financiera significativa por parte del sector privado;
- por último, la dimensión internacional del proyecto y el afán creciente de los terceros países por una participación activa y financiera en el programa.

Las demás condiciones definidas por el Consejo para pasar a las fases siguientes del programa (despliegue del sistema y explotación) también se cumplen:

- celebración con Estados Unidos de un acuerdo que prevé la interoperabilidad de los sistemas estadounidense y europeo, firmado el 26 de junio de 2004;
- definición de las futuras estructuras de gestión del sistema, órgano de vigilancia y dispositivo de seguridad, con la aprobación por el Consejo de los dos textos de 12 de julio de 2004.

Se reúnen por tanto todas las condiciones para que el Consejo confirme:

- el paso irrevocable a las fases de despliegue y explotación del programa;
- las características esenciales del sistema, especialmente en lo que se refiere a los servicios;
- el compromiso de las autoridades públicas tanto en materia de financiación de las fases de despliegue y explotación como de control del sistema.

El conocimiento de estos elementos es imprescindible para permitir:

- a la empresa común, concluir la negociación del contrato de concesión, que será firmado por el órgano de vigilancia en el transcurso del año 2005 y
- a los agentes privados, confirmar sus ofertas y sus compromisos financieros.

La Comisión seguirá informando periódicamente al Parlamento Europeo y al Consejo de la evolución del programa. El Consejo de supervisión de la empresa común, por su parte, seguirá el procedimiento de concesión. La Comisión presentará los resultados de este procedimiento al Parlamento Europeo y al Consejo, de acuerdo con el órgano de vigilancia, que emprenderá a principios del año 2005 las tareas esenciales para la aplicación de las fases de despliegue y explotación.