COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 19.9.2007
COM(2007) 534 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

SITUACIÓN ACTUAL DE GALILEO: RECONFIGURACIÓN DE LOS PROGRAMAS GNSS EUROPEOS

{SEC(2007) 1210}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

SITUACIÓN ACTUAL DE GALILEO: RECONFIGURACIÓN DE LOS PROGRAMAS GNSS EUROPEOS

1. INTRODUCCIÓN

El Consejo, en su resolución de 8 de junio de 2007, reiteró el interés del programa Galileo, decidió concluir las negociaciones sobre el contrato de concesión APP, acordó[1] en principio remodelar los programas GNSS europeos y reconoció la necesidad de una mayor financiación pública. En su reunión de 21-22 de junio de 2007, el Consejo Europeo reiteró el valor de Galileo como proyecto clave de la Unión Europea y pidió al Consejo que adoptara en otoño de 2007 una decisión integrada sobre la aplicación de Galileo[2].

Para poder adoptar dicha decisión integrada, relativa en particular a la financiación del nuevo enfoque, la estructura de gobernanza pública, incluido el enfoque de la gestión de riesgos, los principios aplicables a la contratación y una serie de decisiones relacionadas con los programas, el Consejo pidió a la Comisión que presentara nuevos análisis y propuestas. En la presente Comunicación, la Comisión responde a esta petición[3] y presenta además una propuesta modificada de Reglamento sobre la continuidad de los programas europeos de radionavegación por satélite[4], así como una propuesta de revisión del marco financiero[5].

A través de esta decisión integrada debe garantizarse que la gobernanza y las estructuras contractuales faciliten el funcionamiento, el mantenimiento y la explotación económica de Galileo a largo plazo, sobre la base de un planteamiento integrado y tecnológico del ciclo vital y una gestión adecuada de los riesgos. La urgencia de esta decisión obedece, entre otras cosas, a los costes acumulables de la fase de desarrollo del programa y a las consecuencias financieras ligadas a la pérdida de cuota de mercado; ambos costes se incrementarán notablemente si se producen nuevos retrasos.

La Comisión espera que estas decisiones se adopten antes de que finalice el presente año y desea recordar sus implicaciones estratégicas, más allá de los aspectos financieros y de contratación pública. Los programas GNSS europeos son vitales para Europa y la economía europea. La sociedad moderna depende y dependerá cada vez más del uso de las aplicaciones GNSS para funciones básicas en el ámbito económico y de la seguridad. Además, Galileo constituye un pilar de la política espacial europea[6] y simboliza las ambiciones de Europa en materia de espacio, tecnología e innovación.

---

1 http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st10/st10126.es07.pdf

2 Cumbre europea, 21-22 de junio de 2007, 11177/1/07 Rev.1, apartado 36.

3 La presente Comunicación va acompañada de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión - SEC(2007) 1210, 19.9.2007.

4 Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la continuidad de los programas europeos de radionavegación por satélite - COM(2007) 535, 19.9.2007.

5 Comunicación relativa a la revisión del marco financiero plurianual y propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se que modifica el Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006 sobre la disciplina presupuestaria y buena gestión financiera en relación con el marco financiero plurianual - COM(2007) 549, 19.9.2007.

6 Comunicación sobre la Política Espacial Europea - COM(2007) 212, 26.4.2007.

De no adoptar las decisiones adecuadas en relación con un programa europeo de GNSS, Europa aceptaría depender a medio y largo plazo de las señales extranjeras para el GNSS, con un control escaso o nulo sobre su calidad, disponibilidad o precio. Además, a la pérdida consiguiente de conocimientos propios europeos en materia de GNSS se sumaría una pérdida importante de oportunidades macroeconómicas para las empresas europeas de fabricación y servicios. Europa carecería de la base necesaria para asumir el liderazgo en la innovación espacial en los próximos años.

2. COSTES DE INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA

La contratación y el despliegue de Galileo se iniciaron sobre la base de una estrategia en dos fases. En el marco del contrato de validación en órbita (IOV), firmado por la Agencia Espacial Europea (AEE) a principios de 2006, se adjudicaron los contratos correspondientes a los cuatro primeros satélites y a una parte sustancial de la infraestructura terrestre. El resto de la constelación (26 satélites) y de la infraestructura en tierra son objeto de la fase de despliegue, tras la que Galileo alcanzará su capacidad operativa plena (FOC).

Gracias a nuevos análisis y a la evaluación, se sabe ahora que estas estimaciones de costes son efectivamente realistas y flexibles[7].

Las estimaciones relativas a la FOC incluyen los costes de gestión del agente de contratación, los costes de explotación y funcionamiento de EGNOS hasta 2013, y los costes de apoyo al gestor del programa, y ascienden a 3 000 millones de euros nominales. Sobre la base de la evaluación de los riesgos relacionados con el diseño y el despliegue, completa esta estimación una reserva para imprevistos de alrededor del 14 % de los costes nominales[8].

Rúbrica	Costes estimados en millones de euros
FOC Galileo	
Satélites + lanzadores	1600
Infraestructura de control en tierra	400
Funcionamiento	275
Ingeniería de sistemas	150
Costes de gestión del agente de contratación	195
EGNOS	
Explotación y funcionamiento (2008-2013)	330
Apoyo a la Comisión	
Apoyo a la gestión del proyecto y servicios consultivos	27
Reserva para imprevistos[9]	428
Total general	**3 405**

[7] Datos procedentes de la AEE, de ofertas de concesiones APP anteriores y del contrato IOV; evaluación de la AEE, la Autoridad de Supervisión y los consultores independientes PriceWaterhouseCoopers y Satel Conseil International; y una reunión de verificación con expertos de agencias espaciales nacionales.

[8] Las reservas para imprevistos en los programas espaciales son normalmente del orden del 10-20 %.

[9] Los posibles rebasamientos de costes en la fase IOV se cubrirán mediante las disposiciones financieras en vigor y/o la reserva para imprevistos.

Estas estimaciones se basan en una ejecución inmediata de las actividades de contratación tras una decisión política integrada de la UE para finales de 2007.

Evidentemente, todas las cifras representan una estimación óptima de los costes de contratación previstos en caso de suministro competitivo, de negociaciones contractuales efectivas y del cumplimiento del calendario previsto. No obstante, los precios ofrecidos por el sector privado y, por tanto, los costes soportados por la Comunidad, solamente se determinarán durante las negociaciones de contratación. Con el fin de garantizar que la Comunidad obtenga la mejor relación calidad/precio y de que los precios se ajusten a los costes, será necesario colocar a la Comunidad (y a su agente de contratación) en una buena posición de negociación, mediante un procedimiento de licitación basado en principios adecuados, definidos en el marco de la política de contratación.

Por tanto, las decisiones que se adopten en la política de contratación tendrán probablemente una incidencia considerable en los costes finales para la Comunidad. Por otra parte, en caso de retrasos en las decisiones políticas y programáticas, cabe prever costes adicionales debido al aumento proporcional de los costes de los contratos en vigor (los contratos de validación en órbita[10]), y a la pérdida de oportunidades de mercado como consecuencia de la llegada de sistemas competidores.

La Comisión recomienda a la Autoridad Presupuestaria que siga adelante con sus decisiones sobre la base de los costes estimados de contratación de la capacidad operativa plena (FOC) de Galileo de 3 400 millones de euros para el período 2007-2013, incluidos los costes de EGNOS, el agente de contratación, los costes de gestión del programa y una reserva para imprevistos.

3. GESTIÓN DE RIESGOS DEL PROGRAMA GALILEO

La UE, como propietaria del sistema resultante del programa Galileo, deberá identificar y, en caso de que se acepten, gestionar los riesgos asociados a los programas GNSS europeos. En el anexo y en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión se detallan estos riesgos. Los riesgos más importantes en la fase de contratación son los riesgos ligados al diseño y al despliegue.

Los riesgos de diseño se refieren a la posibilidad de que Galileo no consiga su rendimiento previsto como consecuencia de posibles problemas de diseño. Estos riesgos y su probabilidad son típicos de un programa espacial y deben examinarse y controlarse de cerca, pero no suscitan especial preocupación en este momento.

Los riesgos de retraso del programa Galileo están ligados a problemas técnicos, de gestión, financieros o políticos que provocan retrasos en los plazos y sobrecostes y, por consiguiente, una comercialización tardía. La mayoría de estos retrasos deberían mitigarse a través de acciones específicas, de las medidas propuestas de gobernanza pública, de una gestión rigurosa del programa y decisiones de supervisión, y de decisiones políticas oportunas. Además de los costes puntuales específicos relacionados con estos riesgos, la principal consecuencia de los retrasos es el aumento de los costes de despliegue y la pérdida de ingresos de explotación.

[10] En el marco del contrato IOV, se adjudican contratos para: 4 satélites y sus lanzadores, el primer centro de control de satélites, y alrededor de la mitad de las estaciones de enlace ascendente, seguimiento y control.

La reserva para imprevistos correspondiente a la contratación se constituye debido a la incidencia en los costes y a la probabilidad de que aparezcan riesgos ligados al diseño y al despliegue.

La Comisión propone al Consejo y al Parlamento Europeo que observen que los riesgos detectados parecen proporcionales a las aspiraciones y al alcance de los programas GNSS europeos y que, aparte de la reserva para imprevistos, no se necesitan medidas presupuestarias específicas en este momento. Sin embargo

, en caso de que estos riesgos se materializaran, la Comisión presentaría un análisis detallado y, en su caso, formularía propuestas globales a la Autoridad Presupuestaria.

La Comisión se compromete a aplicar un enfoque integrado de gestión de riesgos en todas las fases y niveles del programa, y a adoptar medidas estructurales, con el fin de identificar, controlar, mitigar y supervisar los riesgos, así como a informar periódicamente a la Autoridad Presupuestaria.

4. VENTAJAS ECONÓMICAS E INGRESOS DE EXPLOTACIÓN DE GALILEO EN EL MERCADO MUNDIAL DE LA NAVEGACIÓN POR SATÉLITE

4.1. Mercados mundiales descendentes para los servicios de navegación por satélite

En general, el mercado mundial de la navegación por satélite ha crecido de manera espectacular durante los últimos diez años. El valor de este mercado, en términos de aplicaciones y equipos, es considerable y es uno de los mercados de alta tecnología en más rápida expansión. Este año, se prevé vender 10 millones de receptores de GNSS sólo en la UE; en 2011 podría alcanzarse la cifra de 230 millones de unidades[11].

El mercado GNSS se convertirá en un motor básico de la economía mundial después de 2010 y Europa no puede permitirse no participar como actor destacado en este ámbito; de ahí la importancia estratégica de los programas GNSS europeos. Obviamente, los proveedores de sistemas GNSS ejercerán una influencia notable en todas las decisiones esenciales que afecten a los usuarios de GNSS, por ejemplo a la hora de definir o actualizar las normas, de garantizar la continuidad del acceso a nivel local, de definir una política de control de las exportaciones industriales y de responder a las necesidades futuras de los usuarios gracias a la modernización del sistema. La UE no puede basarse únicamente en políticas de terceros países para todas estas decisiones de calado que afectan a una parte importante de la economía europea. La finalización del programa Galileo constituye, por tanto, una inversión imprescindible en infraestructura para la UE.

Inevitablemente, el desarrollo de Galileo también deberá ir acompañado de un esfuerzo específico para desarrollar aplicaciones y servicios (véase el apartado relativo a las necesidades de los usuarios), lo que ayudará a la industria europea a conseguir una posición sólida, a desarrollar sus conocimientos técnicos, y a ofrecer aplicaciones muy concretas. Ello impulsará la creación y el crecimiento de las PYME y generará empleo de calidad. Galileo y EGNOS deben considerarse así inversiones que permitirán a Europa introducirse en el mercado GNSS y desarrollar y mantener una cuota de mercado sustancial.

Galileo aumentará los beneficios públicos que el GNSS puede generar, en particular en términos de empleo y medio ambiente (descongestión del tráfico por carretera, itinerarios más cortos y más directos, con la consiguiente reducción del consumo de combustible), beneficios

[11] Fuente: ABI Research 2006.

sociales (mayor seguridad), mayor eficiencia de los servicios públicos (búsqueda y salvamento, servicios de bomberos y ambulancias, o protección) y sectores económicos (agricultura, pesca, transporte), y en la gestión de recursos públicos escasos (aviación).

Por otra parte, Galileo presenta otras muchas ventajas directas. El uso combinado del sistema GPS y Galileo no sólo aumentará notablemente la disponibilidad de navegación por satélite en las grandes ciudades; el diseño del sistema Galileo también prevé la posibilidad de posicionamiento en interiores. Se incrementará la precisión de la navegación por satélite, y la «competencia» entre el GPS y Galileo traerá consigo otras innovaciones en la navegación por satélite para los usuarios de todo el mundo, por ejemplo una mayor precisión y capacidad de posicionamiento en interiores de Galileo respecto a GPS-II, y una mejora de las señales para el mercado de masas tanto en el caso de GPS-III como en el de Galileo. Se optimizará además el uso civil de Galileo mediante cinco servicios funcionales, lo que permitirá responder a nuevas necesidades de los mercados del transporte por carretera, marítimo y aéreo, que la tecnología actual no puede satisfacer. Por otro lado, con Galileo se atenuarán los riesgos de dependencia de una única fuente. Ello reviste importancia, por ejemplo, en la utilización de las señales de temporización para la sincronización de las redes de comunicaciones electrónicas y de las redes eléctricas. Por último, el marco jurídico en el que se sitúa Galileo proporciona un régimen claro e inequívoco de responsabilidades. Para los operadores, tanto públicos como privados, la responsabilidad es de vital importancia al implantar nuevos servicios destinados a los ciudadanos y/o a clientes comerciales. Existen por tanto argumentos de peso para que los usuarios utilicen Galileo.

4.2. Ingresos de explotación y ventajas directas de los programas GNSS europeos

Los ingresos directos de explotación de Galileo representan un porcentaje minúsculo de los beneficios de los Estados miembros y un porcentaje aún menor de los mercados GNSS mundiales y europeos. El flujo de ingresos que se prevé genere la explotación de Galileo es considerable y bien diversificado, aunque no está exento de incertidumbres.

Sobre la base de estudios anteriores, de datos facilitados en las diferentes ofertas de la fase anterior, de verificaciones independientes y de análisis efectuados para la Empresa Común Galileo y, últimamente, por la Autoridad de Supervisión, se dispone ahora de las siguientes estimaciones de los ingresos directos de explotación de Galileo (teniendo en cuenta las incertidumbres)[12] para el suministro de las señales EGNOS y Galileo.

El margen de incertidumbre de los ingresos de explotación[13] oscilaría entre más un tercio y menos un medio de la hipótesis de base de 9 100 millones de euros, es decir, entre 4 600 y 11 700 millones de euros durante el período de 20 años. Sin embargo, las acciones destinadas a mitigar los riesgos y la creación de oportunidades de ingresos tendrán un impacto positivo.

---

[12] Fuentes: Autoridad de Supervisión, basándose en Ovum 2006, ABI Research 2006, Berg Insight 2006, ESYS 2006.

[13] Debido a esta incertidumbre, el sector privado no pudo aceptar el riesgo de mercado en las negociaciones para la concesión APP.

Estos ingresos de explotación pueden desglosarse como sigue[14]:

Desglose de los ingresos de explotación de Galileo/EGNOS					
por servicio		por mecanismo de tarificación		por sector	
Servicio abierto - uso normal	0%	fabricación de terminales	46%	transporte por carretera	30%
- uso especial	54%	clientes del sector público	29%	PRS	29%
Servicio público regulado (PRS)	29%	proveedores de servicios	14%	telefonía móvil	17%
Salvaguardia de la vida (SoL)	10%	fabricación de receptores	7%	servicios profesionales	9%
Servicio comercial	7%	usuarios finales	4%	aviación	5%
Búsqueda y salvamento	0%			otros	10%

Los ingresos de explotación reales dependerán en gran medida del plazo de comercialización de Galileo, del éxito de las acciones del sector público para preparar los mercados e instaurar un marco reglamentario que elimine las barreras al desarrollo del mercado, del índice de aceptación del servicio PRS por los poderes públicos de la UE, del éxito de los sistemas GNSS competidores, y de la capacidad de la UE para encontrar socios del sector privado capaces de triunfar en los mercados mundiales de la navegación por satélite. En particular, debe tenerse en cuenta la gran dependencia de los ingresos de explotación de los usos especiales del servicio abierto, por ejemplo los servicios de autenticación y los servicios públicos de urgencia, en particular en las adaptaciones al marco reglamentario, de modo que éste prevea la utilización de señales autenticadas para las aplicaciones de los peajes de carretera.

Los ingresos de explotación de Galileo deberían por tanto considerarse una ventaja suplementaria y no la única motivación de los programas GNSS europeos. Concretamente, la promesa de estos ingresos de explotación es lo que podría interesar al sector privado, de ahí su importancia para el sector público de la UE, que podrá transferir los riesgos al sector privado y beneficiarse de su participación en el programa.

En conclusión, hay argumentos más que suficientes a favor del proyecto Galileo por sus ingresos potenciales de explotación pero, sobre todo, por su impacto en la industria europea de GNSS y en la economía en general.

La Comisión propone que, en su decisión de reconfigurar los programas GNSS europeos, el Consejo y el Parlamento Europeo tomen nota de sus beneficios macroeconómicos y para el público; de las ventajas directas de Galileo en términos de nuevos servicios y mercados, su mayor rendimiento, y su complementariedad con el sistema GPS; y del hecho de que existen motivos razonables para esperar los ingresos previstos de explotación de Galileo.

5. LA FINANCIACIÓN DE LOS PROGRAMAS GNSS EUROPEOS

La hipótesis propuesta requiere una financiación total que asciende a 3 400 millones de euros durante el período 2007-2013. Sin embargo, el marco financiero comunitario para 2007-2013 ha previsto únicamente una suma de mil millones de euros. Por consiguiente, es necesario examinar otras posibilidades con el fin de conseguir los 2 400 millones de euros adicionales, durante el período 2008-2013. A este respecto, es importante distinguir en principio dos

[14] Fuentes: Ovum 2006, ofertas durante la fase de negociación APP.

opciones: financiación con cargo al presupuesto comunitario y financiación intergubernamental, al margen del presupuesto comunitario.

Financiación comunitaria

Los puntos 21 a 23 del Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (AI) definen el procedimiento de revisión del marco financiero plurianual por parte de la Autoridad Presupuestaria en caso de circunstancias imprevistas. El fracaso de las negociaciones del contrato de concesión con el consorcio privado constituye una situación imprevista.

Teniendo en cuenta las sumas en juego, la Comisión considera que debe revisarse el marco financiero plurianual. Las otras opciones que ofrece en principio el AI no proporcionan alternativas viables a dicha revisión:

– Los márgenes estimados mantenidos dentro del límite máximo de la rúbrica 1A, de conformidad con el punto 13 del AI, no son adecuados para una financiación a largo plazo de esta magnitud. Lo mismo puede decirse de la movilización del instrumento de flexibilidad, que no está previsto para utilizarse repetidamente. El programa Galileo necesita un compromiso político y jurídico firme y sostenible, habida cuenta de lo que está en juego, para recuperar los retrasos acumulados y la confianza del sector privado, cuya colaboración es imprescindible.

– El punto 37 del Acuerdo Interinstitucional permite desviarse hasta un 5 % del importe fijado en los actos jurídicos relativos a un programa plurianual adoptado mediante el procedimiento de codecisión. Sobre esta base, podría transferirse, en principio, una suma considerable al programa Galileo mediante una redistribución de los recursos de la rúbrica 1A. No obstante, una redistribución al principio del período de programación no sería conveniente. En este momento, no habría ninguna ventaja en la infraejecución de estos programas, puesto que acaban de empezar a aplicarse.

Financiación intergubernamental

Una financiación intergubernamental podría adoptar las siguientes formas:

a) La Agencia Espacial Europea (AEE) financia la mitad de la fase de desarrollo del programa Galileo. Este modelo de financiación podría ampliarse en teoría a la fase de despliegue. Esta solución presenta no obstante algunas desventajas:

- No todos los Estados miembros de la UE, especialmente los nuevos Estados miembros, son miembros de la AEE. Del mismo modo, no todos los Estados miembros de la AEE son miembros de la UE. Esto plantea un problema de derechos de propiedad de activos materiales e inmateriales en el programa.

- La financiación de la AEE es incompatible con el carácter comunitario del programa, ya que la Autoridad Presupuestaria no ejerce ningún control sobre la parte financiada por la AEE[15].

[15] En varias ocasiones el Parlamento Europeo ha expresado por ello su oposición a esta solución.

- La cofinanciación afecta seriamente a la gobernanza pública del programa, puesto que el papel de la AEE en la financiación es difícil de conciliar con su papel de contratista.

b) Las contribuciones directas de los Estados miembros al programa Galileo podrían proceder de un instrumento similar al utilizado por el Fondo Europeo de Desarrollo. En lo que respecta a la posibilidad de conceder préstamos directos al programa, sin el aval de los Estados miembros, cabe recordar que, a diferencia de los Estados miembros, la Comunidad Europea no está autorizada a solicitar préstamos. Debe estudiarse detenidamente la posibilidad de recurrir a estas contribuciones, ya que no existe ningún precedente fácilmente transferible.

Sin embargo, por motivos jurídicos, institucionales y relacionados con el programa, la Comisión considera que sólo la Unión Europea, como propietaria del sistema, debería aportar los recursos financieros adicionales. Con todo, también podría preverse una participación internacional, si las condiciones son aceptables, en el caso de determinadas actividades, por ejemplo facilitar el acceso a servicios del GNSS europeo en todo el mundo.

En conclusión, la Comisión presenta, junto con esta Comunicación, una propuesta[16] de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la revisión del marco plurianual, con el objetivo de proporcionar la financiación pública requerida de 3 400 millones de euros para el período 2007-2013, así como de dotar a la Unión de los medios necesarios para continuar con los programas EGNOS y Galileo, cuya enorme importancia acaban de reiterar las tres instituciones.

Ya se ha previsto un importe de 1 005 millones de euros en el marco financiero en vigor (2007-2013) en virtud de la propuesta legislativa de la Comisión[17] para la ejecución de la fase de despliegue y explotación del programa Galileo. Se propone añadir un importe adicional de 2 100 millones de euros a dicha cantidad. La liberación de este importe estará sujeta a una revisión del marco financiero vigente (2007-2013). Los fondos procederán de los márgenes no utilizados de las rúbricas 2 y 5 de los años 2007 y 2008. Así pues, el texto de la propuesta modificada fijará en 3 105 millones de euros el importe a prever en el presupuesto comunitario para el período 2007-2013 en el marco de los programas GNSS europeos. Un importe de 300 millones de euros, disponible en el 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo para los programas GNSS europeos, contribuirá también a la financiación, con lo que el total asciende a 3 400 millones de euros.

En cuanto a EGNOS, en un principio se había previsto que su financiación quedaría garantizada mediante su integración total en Galileo y el presupuesto disponible antes de que finalice 2007. Puesto que la fase de despliegue de EGNOS está a punto de concluir, la AEE se propone certificar la versión software de EGNOS como conforme con los requisitos de la aviación. Se prevé por tanto seguir aplicando las disposiciones financieras en vigor en esta fase de precertificación hasta marzo de 2009.

---

16 Comunicación relativa a la revisión del marco financiero plurianual y propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006 sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financieras, en relación con el marco financiero plurianual - COM(2007) 549, 19.9.2007.

17 COM(2004) 477 final/2.

6. SATISFACER LAS NECESIDADES DE LOS USUARIOS, PREPARAR LOS MERCADOS, Y AUMENTAR LAS OPORTUNIDADES DE INGRESOS

Como quiera que la finalidad última de EGNOS y Galileo es prestar servicios mundiales de navegación por satélite que respondan a las necesidades de los usuarios de todo el mundo, resulta esencial conocer bien estas necesidades e intentar satisfacerlas desarrollando e innovando continuamente los sistemas.

Tras la consulta del Libro Verde, la Comisión publicará próximamente un plan de acción cuyo principal objetivo es instaurar un marco que permita el desarrollo de aplicaciones y servicios basados en EGNOS y Galileo mediante una actuación específica en cada aplicación y ámbito del mercado.

La introducción de este plan de acción reviste gran importancia, porque la intervención del sector público también contribuirá a una reducción estructural de los riesgos de los sistemas vinculados a los ingresos y al mercado.

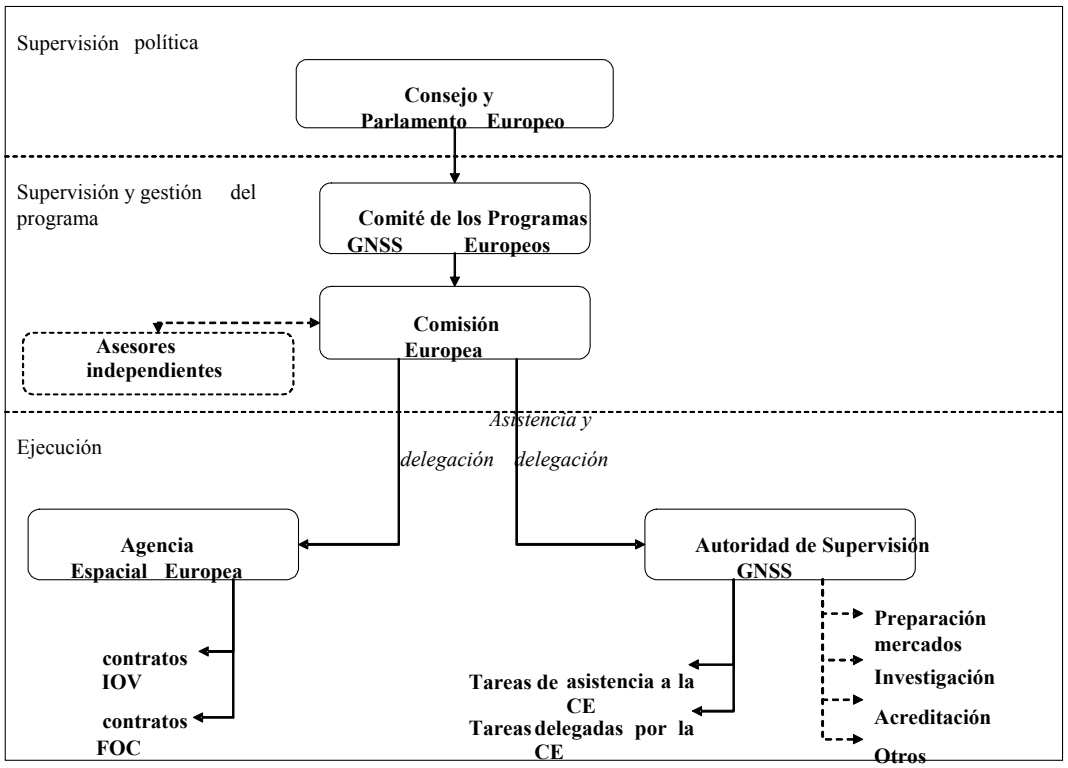
La Autoridad de Supervisión, en coordinación con los servicios de la Comisión, debería participar en esta importante tarea, coordinando sus actividades con los poderes públicos a nivel nacional, regional y local, y colaborando estrechamente con todos los agentes de todos los sectores y mercados pertinentes.

Sobre la base de este trabajo, y cuando proceda, la Comisión formulará las propuestas normativas y de otro tipo que sean necesarias para eliminar los obstáculos a la elaboración de políticas comunitarias que puedan beneficiarse de la utilización de la navegación por satélite, especialmente en los ámbitos de la interoperabilidad de los servicios y sistemas que recurren a la navegación por satélite, la interoperabilidad de los sistemas de peaje en carretera, las comunicaciones de urgencia, las operaciones de seguridad, el control de infraestructuras críticas, el transporte de animales y mercancías peligrosas, etc. La Comisión propone que el Consejo y el Parlamento Europeo tomen nota de la necesidad de que el sector público de la UE prepare los mercados GNSS y adopte todas las medidas pertinentes, en particular, actividades de sensibilización, difusión de información técnica, asistencia a todos los agentes de los sectores público y privado de todos los ámbitos económicos afectados, preparación de la normalización y la certificación, y consolidación de las necesidades del mercado.

Así pues, la Comisión propone que se refuerce el papel de la Autoridad de Supervisión y se le asigne un papel clave de coordinación en la preparación de los mercados GNSS europeos, y que se someta a revisión su misión, su dotación de personal y su funcionamiento.

7. GOBERNANZA DEL SECTOR PÚBLICO

Las tareas de supervisión y gestión del programa forman parte integrante de un programa como Galileo. Una distribución clara de funciones y responsabilidades y procedimientos decisorios eficaces contribuyen a evitar sobrecostes y retrasos. La Comisión propone por tanto una simplificación de la estructura de gobernanza pública y una división estructural de las funciones, sobre la base de una separación clara entre las tareas de supervisión y gestión del programa, de conformidad con las normas y la financiación de la UE. Además se propone adoptar una serie de medidas concretas que reforzarán la gestión del programa.



(1) Papel del Consejo y del Parlamento Europeo:

El papel de supervisión corresponde al Consejo y al Parlamento y consiste en lo siguiente:

- supervisión política, ejercida directamente por el Consejo y el Parlamento Europeo, y
- supervisión de los programas mediante un «Comité de los Programas GNSS Europeos»[18] en el que los representantes de los Estados miembros ayudan en la ejecución y proporcionan asesoramiento general sobre todos los aspectos importantes del mismo.

(2) Papel de la Comisión Europea

Como institución directamente responsable ante el Consejo y el Parlamento, la Comisión Europea debe asumir toda la responsabilidad de gestión del programa.

La Comisión considera que es esencial contar con un único gestor del programa por parte del sector público, que sea responsable de la totalidad del programa Galileo, que se ocupe de controlar la gestión y/o los contratos sobre todos los niveles inferiores de aplicación, que tenga acceso tanto a los recursos financieros como a las autoridades políticas, y que pueda garantizar el arbitraje necesario entre todos los elementos del programa. Una responsabilidad dividida, con vías jerárquicas diferentes, causaría fracturas en el programa y tendría efectos estructurales negativos.

[18] Véase la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la continuidad de los programas europeos de radionavegación por satélite - COM(2007) 535, 19.9.2007.

La Comisión Europea actúa, entre otras cosas, como promotora (o «patrocinadora») del programa, supervisando todos los contratos de desarrollo, adquisición, funcionamiento y mantenimiento, así como los contratos de explotación relacionados con la infraestructura del sistema.

(3) El papel de la Autoridad de Supervisión del GNSS (GSA)

Hay que señalar que la interrupción de las negociaciones relativas al contrato de concesión APP ha creado un vacío jurídico respecto del papel de la Autoridad de Supervisión que, de conformidad con el Reglamento en vigor por el que se crea dicha Autoridad[19], se basaba principalmente en la designación de un concesionario.

Por consiguiente, es importante que se refuerce ahora el papel de la Autoridad de Supervisión en relación con todas las acciones pertinentes para la preparación de los mercados, con el fin de que la UE pueda intensificar su compromiso con Galileo. Además, la GSA actúa como Autoridad de Acreditación y es responsable de organizar la certificación. Asesora y ayuda al gestor del programa en todos sus aspectos.

Para establecer un marco coherente de gobernanza pública, la Comisión presentará una propuesta de revisión del Reglamento mencionado tan pronto como se adopten las decisiones políticas de la UE sobre el programa.

(4) El papel de la Agencia Espacial Europea

Como copromotora de los programas GNSS europeos y arquitecto técnico de los mismos, la AEE está en condiciones inmejorables de asumir las tareas de agente de contratación y contratista principal. Por otra parte, los conocimientos técnicos y la experiencia acumulados por la AEE durante los diez últimos años en los programas GNSS europeos son únicos y no pueden reproducirse sin ocasionar importantes retrasos, costes y riesgos para el programa.

La AEE actuará sobre la base de un Acuerdo GNSS AEE-CE en el que se detallarán las obligaciones respectivas, la política de contratación, las modalidades en materia de información e interacción, los límites de la toma de decisiones autónoma de la AEE, y los procedimientos para obtener decisiones de la Comisión y, en su caso, del Consejo y del Parlamento Europeo.

En cuanto a su papel como autoridad de diseño, debe garantizarse que el sector público europeo, como propietario de los sistemas, conserve conocimientos decisivos de la definición técnica detallada de los programas GNSS europeos, y participe en dicha definición. Esto es esencial para la adjudicación de los futuros contratos relativos a los programas GNSS europeos. El Acuerdo GNSS entre la AEE y la CE abordará este asunto detalladamente.

La Comisión prevé presentar informes periódicos y pormenorizados al Consejo y al Parlamento Europeo, en particular sobre los progresos, los riesgos, las finanzas, la idoneidad de los mecanismos de gobernanza, y todos los demás asuntos pertinentes.

[19] Reglamento (CE) nº 1321/2004 del Consejo de 12 de julio de 2004.

La Comisión propone que el Consejo y el Parlamento Europeo aprueben el mencionado paquete de propuestas para la gobernanza pública de los programas GNSS europeos, en especial:

1) la creación de un Comité de los Programas GNSS Europeos;

2) el papel de la Comisión como promotora y gestora de los programas GNSS europeos;

3) el refuerzo del papel de la Autoridad de Supervisión en la preparación de los mercados y en sus tareas de asesoramiento y ayuda a la Comisión en la gestión del programa;

4) el papel de la AEE como contratista, actuando sobre la base de un Acuerdo GNSS AEE-CE;

5) la presentación de informes periódicos y transparentes al Consejo y al Parlamento Europeo.

8. PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE GALILEO

La Comisión cree firmemente en la necesidad de introducir en el programa una competencia leal y vigorosa sobre la base de un abastecimiento a partir de doble fuente y de licitaciones regulares para todos los elementos del programa, siempre que sea posible, con el fin de mejorar la eficiencia y reducir las dependencias, pero, sobre todo, de controlar los costes y mitigar los riesgos. Sin embargo, la contratación de Galileo, ahora y en el futuro, también debe beneficiarse de una industria europea diversificada y competitiva, así como de un amplio abanico de competencias. Por tanto, debe minimizarse en la medida de lo posible la insuficiencia de suministros y el abastecimiento a partir de una única fuente a todos los niveles. En la próxima fase deberán tenerse en cuenta algunas decisiones y logros del pasado, resultantes, en particular, de los contratos IOV con el sector privado. Por otra parte, conseguir suministros competitivos y una doble fuente de abastecimiento puede resultar oneroso y causar retrasos como consecuencia de gastos generales adicionales y de la necesidad de certificar el diseño y la producción de otros proveedores necesarios.

Así pues, debe buscarse un equilibrio adecuado entre todos estos elementos, conciliando la eficiencia global del programa, las decisiones anteriores y la necesidad de diversificar el suministro en condiciones competitivas. La Comisión propone por tanto la aplicación de los siguientes principios:

(1) La aplicación de las normas comunitarias de contratación pública;

(2) la aplicación de una arquitectura de contratación abierta y competitiva para lograr:

- un acceso abierto y una competencia leal en toda la cadena de suministro, ofreciendo la posibilidad de una participación equilibrada del sector privado a todos los niveles, incluidas las PYME, en todos los Estados miembros;

- un control adecuado de los costes y plazos del programa;

(3) deben tenerse debidamente en cuenta los logros conseguidos y las inversiones realizadas, los acuerdos que sean pertinentes y la experiencia adquirida, de las fases de definición y desarrollo de los programas GNSS europeos;

(4) una contratación paralela, a partir de una doble fuente siempre que sea posible, con el fin de reducir los riesgos tecnológicos e industriales y las dependencias, y de controlar mejor los costes y los plazos del programa;

(5) la aplicación progresiva de la infraestructura del sistema, desde la validación en órbita (IOV) hasta la capacidad operativa plena (FOC), con el fin de controlar los riesgos e introducir los servicios lo antes posible;

(6) debe tenerse debidamente en cuenta el carácter estratégico de los programas GNSS europeos y los requisitos en materia de seguridad y control de las exportaciones.

9. CONCEPTOS PARA LA FASE DE EXPLOTACIÓN

La Comisión sigue decidida a apoyar la participación temprana del sector privado en los programas GNSS europeos, en particular en la fase de explotación. En la práctica, el número de opciones diferentes o de combinación de las mismas es limitado, por ejemplo las diversas variantes de las APP, los contratos de servicios o las empresas estatales.

Sin embargo, será necesario proceder a muchos otros análisis y la Comisión ya se ha puesto a ello con la ayuda de la Autoridad de Supervisión. El calendario de las decisiones relativas a las diversas etapas es importante para garantizar la coherencia global del enfoque del programa.

La Comisión considera que las decisiones sobre la fase operativa y de explotación de los programas GNSS europeos sólo podrán adoptarse después de una fase de estudios detallados sobre aspectos técnicos, comerciales, financieros, y relacionados con los programas. La Comisión presentará propuestas oportunamente.

10. CALENDARIO PARA EL DESPLIEGUE DE LOS PROGRAMAS GNSS EUROPEOS

Tal como se expone en los documentos de la Comisión presentados en mayo, el contrato para la fase de despliegue entrará en vigor como muy pronto un año después de que la UE adopte la decisión política sobre la reconfiguración de los programas y en el supuesto de que las decisiones jurídicas necesarias en relación con el presupuesto y la financiación se adopten en los meses siguientes. A condición de que se adquieran los elementos con plazos de entrega largos al menos con seis meses de antelación, la capacidad operativa plena (FOC) podrá alcanzarse cuatro años y medio después de la entrada en vigor del contrato.

Habida cuenta del tiempo necesario para adoptar las decisiones sobre los programas GNSS europeos, la FOC podrá alcanzarse a mediados de 2013 si se adopta una decisión política positiva para finales de 2007.

A tenor de las consideraciones anteriores, el calendario para el despliegue de los programas GNSS europeos sería el siguiente (en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión figura una lista con las fechas y momentos clave).

_____

ANEXO

Resumen de los riesgos del programa Galileo

Categoría de riesgo	Causas	Impacto	Probabilidad	Intervalo de costes por evento
Fase de contratación/despliegue				
Riesgos de diseño	Relojes atómicos, comportamiento en órbita, rendimiento del Servicio de Salvaguardia de la Vida (SoL), requisitos de protección, paso de IOV a FOC	Nuevo diseño	Improbable	~ 250 a 500 millones de euros
Riesgos de despliegue	Problemas técnicos, de gestión, financieros, políticos Riesgos de lanzamiento	Retrasos	Improbable	Hasta 250 millones de euros
Fase de explotación				
Riesgos de mercado/ ingresos	Bajo rendimiento del mercado o impacto en los ingresos de los riesgos de diseño/despliegue	Pérdida de ingresos	Probable	Hasta la mitad de los ingresos anuales de referencia
Responsabilidad civil	Reclamaciones	Pago reclamaciones	Muy remota	> 1 000 millones de euros
No asegurabilidad	Insuficiente capacidad de mercado	Financiación directa	Remota	> 1 000 millones de euros
Eventos sobrevenidos	Causas fuera del control del programa	-	Remota	~ 250 a 500 millones de euros

Puede encontrarse más información en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.