

INFORME

sobre las cuentas anuales de la Empresa Común SESAR correspondientes al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2008, acompañado de las respuestas de la Empresa Común

(2009/C 310/02)

ÍNDICE

	<i>Apartado</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1-5	10
DECLARACIÓN DE FIABILIDAD	6-15	10
COMENTARIOS SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA	16-20	11
Incumplimiento del principio presupuestario de anualidad	16-17	11
Ejecución presupuestaria	18-20	11
OTRAS CUESTIONES	21-31	11
Sistemas de control interno	21-25	11
Contabilización de activos	26-27	12
Reglamento financiero de la empresa común	28	12
Retraso en el pago de las contribuciones de los miembros	29	12
Informe anual de actividades	30-31	12
Cuadro		13
Respuestas de la Empresa Común		15

INTRODUCCIÓN

1. La Empresa Común SESAR fue creada en febrero de 2007 ⁽¹⁾ con objeto de gestionar las actividades del proyecto SESAR [*Single European Sky Air Traffic Management Research* (Investigación sobre gestión de tránsito aéreo en el contexto del Cielo Único Europeo)] y su sede se encuentra en Bruselas.

2. El proyecto SESAR tiene por objeto modernizar la gestión del tráfico aéreo en Europa (*air traffic management* – ATM) y consta de tres fases:

- a) la «fase de definición», iniciada en 2005, dirigida por la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (Eurocontrol) y cofinanciada por el presupuesto comunitario a través del programa de red transeuropea de transporte, ha dado lugar al Plan maestro ATM europeo, que define el contenido y los planes de desarrollo y despliegue de la próxima generación de sistemas ATM;
- b) la «fase de desarrollo» (2008-2013), gestionada por la Empresa Común SESAR (véase asimismo el *cuadro*), ha de conducir a la producción de nuevos sistemas tecnológicos, componentes y procedimientos operativos con arreglo a lo dispuesto en el Plan maestro ATM europeo;
- c) la «fase de despliegue» (2014-2020), será gestionada por la industria y las partes interesadas para la producción y aplicación a gran escala de la nueva infraestructura de gestión del tráfico aéreo.

3. La Empresa Común está concebida como una asociación entre los sectores público y privado. Los miembros fundadores son la Comunidad Europea, representada por la Comisión Europea, y Eurocontrol, representado por su agencia. En respuesta a una convocatoria de manifestaciones de interés, quince empresas públicas y privadas del sector de la navegación aérea presentaron su candidatura para convertirse en miembros de la Empresa Común. Entre las empresas se encuentran proveedores de servicios de navegación aérea, industrias de fabricación de material terrestre y aeroespacial, constructores aeronáuticos, autoridades aeroportuarias y fabricantes de equipos de a bordo.

4. El presupuesto de la fase de desarrollo del proyecto SESAR se eleva a 2 100 millones de euros que han de aportar a partes iguales la Comunidad, Eurocontrol y los socios públicos y privados. La contribución comunitaria procede del séptimo programa marco de investigación y desarrollo tecnológico y del programa de redes transeuropeas de transporte. Alrededor de

un 90 % de la financiación procedente de Eurocontrol y de las demás partes interesadas consistirá en contribuciones en especie.

5. La Empresa Común SESAR inició su andadura de manera autónoma el 10 de agosto de 2007.

DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

6. De conformidad con el artículo 248 del Tratado, el Tribunal ha fiscalizado las cuentas anuales ⁽²⁾ de la Empresa Común SESAR que comprenden los «estados financieros» ⁽³⁾ y los «estados sobre la ejecución presupuestaria» ⁽⁴⁾ correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2008, así como la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas.

7. La presente declaración de fiabilidad está dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 185, apartado 2 del Reglamento (CE) n° 1605/2002 del Consejo ⁽⁵⁾.

Funciones del director

8. El director tiene atribuida, en su calidad de ordenador, la ejecución de los ingresos y gastos del presupuesto, ateniéndose a la normativa financiera de la Empresa Común, bajo su propia responsabilidad y ajustándose a los créditos asignados ⁽⁶⁾, y es responsable asimismo de la implantación ⁽⁷⁾ de la estructura organizativa y de los sistemas y procedimientos de gestión y control internos necesarios para que las cuentas definitivas estén libres de incorrecciones significativas, ya sea por fraude o error, y para garantizar que las operaciones subyacentes a dichas cuentas sean legales y regulares.

Funciones del Tribunal

9. El Tribunal debe emitir, sobre la base de la fiscalización realizada, una opinión acerca de la fiabilidad de las cuentas anuales de Empresa Común y una opinión sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 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° 1361/2008 (DO L 352 de 31.12.2008, p. 12).

⁽²⁾ Estas cuentas van acompañadas de un informe sobre la gestión presupuestaria y financiera durante el ejercicio que ofrece información, entre otros extremos, sobre el porcentaje de ejecución de los créditos y una síntesis de las transferencias de créditos efectuadas entre las distintas partidas.

⁽³⁾ Los estados financieros comprenden el balance y la cuenta de resultado económico, el cuadro de los flujos de tesorería, la variación en la situación de los capitales propios y el anexo a los estados financieros en el que se describen las principales políticas contables y explicaciones complementarias.

⁽⁴⁾ Los estados sobre la ejecución presupuestaria comprenden la cuenta de resultado de la ejecución presupuestaria y su anexo.

⁽⁵⁾ DO L 248 de 16.9.2002, p. 1.

⁽⁶⁾ Reglamento financiero de SESAR aprobado por el Consejo de Administración el 3 de julio de 2007.

⁽⁷⁾ Artículo 33 del Reglamento (CE, Euratom) n° 2343/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002 (DO L 357 de 31.12.2002, p. 72).

10. El Tribunal realizó la fiscalización de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y los códigos deontológicos de la IFAC y las ISSAI⁽¹⁾. Estas normas exigen que el Tribunal cumpla con las exigencias deontológicas y que planifique y lleve a cabo la auditoría para obtener garantías razonables de que las cuentas estén libres de incorrecciones significativas y las operaciones subyacentes sean legales y regulares.

11. La fiscalización del Tribunal implica la aplicación de procedimientos destinados a obtener pruebas de auditoría acerca de los importes y la información presentados en las cuentas y de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. La selección de estos procedimientos depende de su criterio profesional, que comprende la valoración de los riesgos de que se produzcan incorrecciones significativas u operaciones ilegales o irregulares, ya sea por fraude o error. Al efectuar esta valoración de los riesgos, se tiene en cuenta el control interno que incide en la preparación y presentación de las cuentas por la entidad con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados según las circunstancias. Al realizar su fiscalización, el Tribunal evaluará asimismo la idoneidad de las políticas contables utilizadas y el carácter razonable de las estimaciones contables efectuadas por la dirección, así como la presentación general de las cuentas.

12. El Tribunal considera que las pruebas de auditoría obtenidas son suficientes y adecuadas para emitir las opiniones que se exponen a continuación.

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

13. En opinión del Tribunal, las cuentas anuales de la Empresa Común presentan fielmente, en todos los aspectos significativos, su situación financiera a 31 de diciembre de 2008 y los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería para el ejercicio finalizado, conforme a lo dispuesto en su reglamento financiero.

Opinión sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

14. En opinión del Tribunal, las operaciones subyacentes a las cuentas anuales de Empresa Común SESAR correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2008 son, en todos los aspectos significativos, legales y regulares.

15. Los comentarios que se exponen a continuación no cuestionan la declaración emitida por el Tribunal.

(1) Federación Internacional de Contadores (IFAC) y Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).

COMENTARIOS SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

Incumplimiento del principio presupuestario de anualidad

16. El reglamento financiero marco establece que los créditos consignados en el presupuesto se autorizarán por un ejercicio presupuestario cuya duración se extienda del 1 de enero al 31 de diciembre. Los estatutos de la Empresa Común confirman que el ejercicio financiero corresponde al año civil.

17. No obstante, el artículo 5 del reglamento financiero de la Empresa Común preveía que el primer período de información financiera se iniciaría cuando dicha empresa comenzara a operar de manera autónoma en 2007 y finalizaría el 31 de diciembre de 2008. El Consejo de Administración aprobó en abril de 2008 el presupuesto final para el período comprendido entre agosto de 2007 y diciembre de 2008. Tal decisión no respetó el principio de anualidad que exigen el reglamento financiero marco y los estatutos de la Empresa Común.

Ejecución presupuestaria

18. El presupuesto definitivo aprobado por el Consejo de Administración en abril de 2008 incluía créditos de compromiso por valor de 1 463 millones de euros y créditos de pago por valor de 38 millones de euros. Habida cuenta de que al término de 2008 solo se había iniciado un número reducido de actividades, el presupuesto demostró carecer en gran medida de realismo. Así lo ilustran los porcentajes de utilización de los créditos de compromiso y de pago, situados en un 1 % y un 17 % respectivamente.

19. Si bien el porcentaje de utilización de los créditos de pago era muy bajo, los ingresos del ejercicio se elevaron a 124,2 millones de euros y los depósitos en las cuentas bancarias alcanzaban al final del ejercicio un total de 116 millones de euros. No se respetó el principio presupuestario de equilibrio.

20. De conformidad con el reglamento financiero de la Empresa Común, la plantilla de personal debería haber sido aprobada por el Consejo de Administración, junto con el presupuesto. Sin embargo, este no fue el caso en lo que se refiere al período 2007 a 2008.

OTRAS CUESTIONES

Sistemas de control interno

21. La Empresa Común se encuentra en su fase de lanzamiento y al final de 2008 no había implantado la totalidad de sus controles internos ni sus sistemas de información de la gestión. Los procesos operativos subyacentes no habían sido formalizados ni validados por el contable como lo exige el reglamento financiero de la Empresa.

22. La Empresa Común no cuenta todavía con un sistema financiero que integre la contabilidad presupuestaria y la general. No está previsto aplicar un sistema financiero completo hasta el final de 2009.

23. La unidad encargada de los contratos y de su adjudicación no ha desarrollado aún sistemas de control interno adecuados. La Empresa Común no ha elaborado todavía un plan de recuperación en caso de catástrofe ni una política de protección de datos.

24. Con arreglo a su reglamento financiero, la Empresa Común debería contar con un servicio de auditoría interna que se ajuste a las normas internacionales en la materia. No obstante, este importante elemento del sistema de control interno no fue establecido hasta enero de 2009.

25. El examen efectuado por el Tribunal de una muestra de 36 operaciones identificó varios casos en los que los controles internos no habían funcionado correctamente. En seis casos, por ejemplo, la Empresa Común no contrajo compromisos presupuestarios antes de haber contraído obligaciones jurídicas. Además, los contratos de seguros del personal se firmaron sin el procedimiento obligatorio de adjudicación de contratos. En estos casos, los compromisos presupuestarios fueron firmados también después de haberse contraído el compromiso jurídico y los contratos fueron autorizados por un funcionario carente de las competencias necesarias.

Contabilización de activos

26. La Empresa Común será propietaria de todos los activos materiales e inmateriales que cree o que le sean transferidos para la fase de desarrollo del proyecto SESAR, conforme a los acuerdos específicos con sus miembros ⁽¹⁾.

27. No obstante, la Empresa Común no ha elaborado todavía una política contable con respecto a los activos generados en la fase de desarrollo del proyecto. No hay establecido un sistema de información de la gestión que permita asignar los costes a paquetes de actividades específicas o identificar la fuente de financiación de los costes operativos, lo que impide la valoración correcta de los activos. Aunque no afecta a las cuentas de 2008, puesto que la actividad operativa fue limitada, esta situación tendrá un impacto significativo a partir de 2009.

Reglamento financiero de la Empresa Común

28. El reglamento financiero de la Empresa Común aprobado por el Consejo de Administración en julio de 2007, debería

ajustarse al reglamento financiero marco de los organismos comunitarios. En particular, es preciso completar las disposiciones relativas a la ejecución del presupuesto y presentación de las cuentas, a los procedimientos de contratación pública y a la función de auditoría interna. Por otra parte, la Empresa Común no ha aprobado las normas de desarrollo de su reglamento financiero.

Retraso en el pago de las contribuciones de los miembros

29. Con arreglo a los estatutos, los miembros fundadores pagarán una contribución mínima inicial de 10 millones de euros en el primer año de creación de la Empresa Común. Eurocontrol abonó su contribución inicial el 21 de agosto de 2008, si bien la Empresa Común se había creado el 3 de marzo de 2007. La Comisión ya había abonado la suya el 1 de agosto de 2007.

Informe anual de actividades

30. De conformidad con los artículos 7 y 16 de los estatutos de la Empresa Común y el artículo 40 del reglamento financiero marco de los organismos comunitarios, el director elaborará un informe anual de actividades, en el que se recogerán los avances logrados del proyecto SESAR, en particular en lo que se refiere al calendario, los costes y las realizaciones. En dicho informe, al que se adjuntará la correspondiente información financiera y de gestión, se indicarán los resultados de las operaciones de la Empresa Común en relación con los objetivos y el calendario fijados, los riesgos asociados a tales operaciones, la utilización de los recursos facilitados y la eficiencia y efectividad del sistema de control interno. El Consejo de Administración transmitirá el 15 de junio, como máximo, a la Autoridad Presupuestaria y al Tribunal de Cuentas un análisis y una valoración del informe anual del ordenador correspondiente al ejercicio anterior.

31. El Tribunal recibió el informe anual de actividad en mayo de 2009. Aunque este presenta información financiera y de gestión, no cumple todos los requisitos que figuran en los reglamentos de aplicación, y la explicación relativa a los avances del proyecto no incluye una valoración extensa de los resultados obtenidos en relación con los objetivos y el calendario establecidos. El informe tampoco contiene una valoración de la eficiencia y eficacia del sistema de control interno como lo exige el reglamento financiero marco.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del día 22 de octubre de 2009.

Por el Tribunal de Cuentas

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

⁽¹⁾ Artículo 18 de los estatutos.

Empresa común SESAR (Bruselas)

Ámbito de competencias comunitarias según el Tratado	Competencias de la Empresa Común definidas en el Reglamento (CE) n° 219/2007		Gobernanza	Medios a disposición de la Empresa Común en 2007-2008 (primer ejercicio de existencia de la Empresa Común)	Productos y servicios facilitados en 2007-2008
<p>Política común de transporte</p> <p>«El Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir si, en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea.»</p> <p>(Artículo 80 del Tratado)</p> <p>Investigación y desarrollo tecnológico</p> <p>«La Comunidad podrá crear empresas comunes o cualquier otra estructura que se considere necesaria para la correcta ejecución de los programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitario.»</p> <p>(Artículo 171 del Tratado)</p>	<p>Objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> — Garantizar la modernización del sistema de gestión del tráfico aéreo en Europa coordinando y concentrando todos los esfuerzos pertinentes de investigación y desarrollo de la Comunidad. — Ejecutar el Plan maestro ATM. 	<p>Funciones</p> <ul style="list-style-type: none"> — Gestionar las actividades de investigación, desarrollo y validación del proyecto SESAR asociando fondos públicos y privados proporcionados por sus miembros y utilizando recursos técnicos exteriores, en particular aprovechando la experiencia y conocimientos de Eurocontrol. <p>En particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> — organizar y coordinar las actividades de la fase de desarrollo del proyecto SESAR, con arreglo al Plan maestro ATM, tal como se deriven de la fase de definición del proyecto gestionada por Eurocontrol, asociando y gestionando fondos públicos y privados en una única estructura, garantizar la necesaria financiación de las actividades de la fase de desarrollo del proyecto SESAR en relación con el Plan maestro ATM, — garantizar la participación de los interesados del sector de la gestión del tránsito aéreo en Europa, en particular: los proveedores de servicios de navegación aérea; los usuarios del espacio aéreo; las asociaciones profesionales; los aeropuertos, y la industria de fabricación, así como las instituciones científicas pertinentes o la comunidad científica pertinente, — organizar el trabajo técnico de investigación y desarrollo, validación y estudio, que se desarrolle bajo su autoridad, evitando al mismo tiempo la fragmentación de esas actividades, 	<p>1. Consejo de Administración</p> <p><i>Composición</i></p> <ol style="list-style-type: none"> a) un representante de cada uno de los miembros de la Empresa Común; b) un representante del ámbito militar; c) un representante de los usuarios civiles del espacio aéreo; d) un representante de los proveedores de servicios de navegación aérea, designado por su organización representativa a nivel europeo; e) un representante de los fabricantes de equipos, designado por su organización representativa a nivel europeo; f) un representante de los aeropuertos, designado por su organización representativa a nivel europeo; g) un representante de los organismos de representación del personal del sector de la gestión del tránsito aéreo, designado por su organización representativa a nivel europeo; h) un representante de las instituciones científicas pertinentes o de la comunidad científica pertinente, designado por su organización representativa a nivel europeo. <p>El Consejo de Administración estará presidido por el representante de la Comunidad.</p>	<p>Presupuesto definitivo de 2007-2008</p> <p>1 560,21 millones de euros sufragados por la subvención comunitaria al 10,3 %.</p> <p>Efectivos a 31 de diciembre de 2008</p> <p>Puestos previstos en la plantilla: 23</p> <p>Puestos cubiertos: 14</p> <p>Otros puestos (contratos auxiliares, expertos nacionales en comisión de servicio, agentes locales): 0</p> <p>Total de efectivos: 14</p> <p>Agentes en comisión de servicio procedentes de los miembros de la Empresa Común como parte de su contribución en especie: 8</p> <p><i>agentes encargados de:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — tareas operativas: 9 — tareas administrativas y de apoyo: 12 — tareas mixtas: 1 	<ul style="list-style-type: none"> — Creación de la estructura de la Empresa Común SESAR, incluida la contratación del personal, elaboración de los procedimientos, definición de políticas y procesos. Remodelación de la estructura para responder al nuevo modelo jurídico de las ITC. — Elaboración, negociación, debate y lanzamiento del proceso de selección de los miembros en el que participaban 15 candidatos para la realización de unos 300 proyectos agrupados en 16 paquetes de actividades. — Elaboración e implantación de la estructura del programa de trabajo. — Establecimiento del marco de cooperación internacional. — Lanzamiento de actividades operativas (contrato de asistencia industrial, iniciativa AIRE). — Lanzamiento de las actividades de comunicación. — Procedimientos de adjudicación de contratos para las distintas actividades administrativas, técnicas y operativas: 16

Ámbito de competencias comunitarias según el Tratado	Competencias de la Empresa Común definidas en el Reglamento (CE) nº 219/2007		Gobernanza	Medios a disposición de la Empresa Común en 2007-2008 (primer ejercicio de existencia de la Empresa Común)	Productos y servicios facilitados en 2007-2008
		<p>— garantizar la supervisión de las actividades de desarrollo de productos comunes debidamente identificados en el Plan maestro ATM y, en su caso, lanzar licitaciones concretas.</p>	<p><i>Funciones principales</i> [véase el Reglamento (CE) nº 219/2007]</p> <p>a) adoptar el Plan maestro ATM suscrito por el Consejo conforme a lo dispuesto en el artículo 1, apartado 2, del presente Reglamento y aprobar las posibles propuestas de modificación del mismo;</p> <p>b) dar directrices y tomar las decisiones necesarias para la ejecución de la fase de desarrollo del proyecto SESAR y ejercer un control general sobre este;</p> <p>c) aprobar el programa de trabajo anual de la Empresa Común y los programas de trabajo anuales, así como el presupuesto anual, incluido el cuadro de personal;</p> <p>2. Director Ejecutivo</p> <p>Nombrado por el Consejo de Administración a propuesta de la Comisión.</p> <p>3. Control externo</p> <p>Tribunal de Cuentas.</p> <p>4. Autoridad de aprobación de la gestión</p> <p>Parlamento, previa recomendación del Consejo.</p>		

Fuente: Información comunicada por la Empresa Común.

RESPUESTAS DE LA EMPRESA COMÚN

Apartado 16

La medida adoptada por el Consejo de Administración en el marco del artículo 5, apartado 2, del reglamento financiero de la Empresa Común SESAR tuvo en consideración el inicio de las actividades y el gasto limitado durante los primeros meses de existencia de la Empresa Común.

Apartado 18

La Empresa Común SESAR es responsable de la fase de desarrollo del programa SESAR cuya duración está prevista hasta el 2016. El programa es plurianual y, por eso, se espera que haya un desequilibrio entre los ingresos y los gastos. Además, los ingresos que había disponibles a finales de 2008 se necesitan para el lanzamiento de aproximadamente 200 proyectos entre finales de 2009 y principios de 2010.

La necesidad de introducir modificaciones en el reglamento de base de la Empresa Común SESAR y el ajuste de su marco jurídico para que se convierta en un organismo comunitario impidieron que pudiera lanzar el programa a finales de 2008 como estaba previsto.

Apartados 20-24

La fase de lanzamiento de la Empresa Común SESAR se desarrolló durante el período 2007-2008. En esta fase, los recursos se concentraron en la creación de la organización y, concretamente, en la conclusión de acuerdos con los candidatos a ser miembros de la Empresa Común. Además, las modificaciones introducidas por el nuevo Reglamento del Consejo al reglamento de base le permitirán implementar progresivamente, durante 2009, un sistema adecuado de gestión de la organización en el futuro.

Respecto al sistema financiero, la Empresa Común figura en la «lista de espera de la CE» para la aplicación de ABAC y SAP mientras que, a nivel interno, está desarrollando un sistema de gestión de los aspectos operativos del programa. No obstante, no se prevé que la Empresa Común disponga de un sistema financiero integrado antes de mediados de 2010, lo que exigirá a la Empresa Común medios de control adicionales para gestionar sus recursos.

Apartados 25-26

La Empresa Común intentará desarrollar una política contable para la contabilización de los activos que resulten del programa hasta mediados de 2010. Asimismo, el Acuerdo Marco Multilateral que regula el funcionamiento del programa establece disposiciones sobre las declaraciones de gastos, los estados financieros, etc.

Apartado 27

El reglamento financiero de la Empresa Común SESAR, que se basa en el Reglamento marco de la Comisión nº 2343/2002, fue adoptado por el Consejo de Administración de la Empresa Común el 28 de julio de 2009.

Apartado 28

Los motivos del retraso en el pago de la contribución inicial de Eurocontrol se debieron a la adopción de los nuevos Estatutos de la Empresa Común. Si la intención de Eurocontrol de pagar esa contribución era clara, la Empresa Común tuvo que evaluar el impacto de la modificación de su reglamento de base en la condición de ese pago antes de proceder a su solicitud.

Apartados 29-30

La Empresa Común SESAR toma buena nota de las observaciones del Tribunal. Como ya se ha mencionado, 2007-2008 fue el primer año de funcionamiento de la Empresa Común y se dedicó principalmente a la creación y organización de la colaboración de los sectores público y privado. Como consecuencia de ello, el informe anual de actividades se centra en los logros alcanzados en el establecimiento de la estructura y los aspectos financieros iniciales. A partir de 2009, el informe examinará los avances realizados en la consecución de los objetivos del programa.
