

Informe Especial

Movilidad militar en la UE

No va a toda velocidad por insuficiencias de diseño y obstáculos en ruta



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-X
Introducción	01-15
Primer plan de acción sobre movilidad militar en 2018	03-04
Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0	05-06
El marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 prevé un presupuesto para infraestructuras de transporte de doble uso en apoyo de la movilidad militar	07-10
El Fondo Europeo de Defensa financia proyectos de investigación y desarrollo en materia de defensa relacionados con la movilidad militar	11-12
Últimos acontecimientos	13-15
Alcance y enfoque de la auditoría	16-20
Observaciones	21-77
La gobernanza de la movilidad militar de la UE es compleja y está fragmentada, con un control parlamentario parcial	21-31
La movilidad militar a escala de la UE implica a muchos agentes cuyas responsabilidades se solapan parcialmente	22-29
No existe una función u organismo central de coordinación de las actividades de movilidad militar en la UE y el Parlamento Europeo no supervisa todas las actividades	30-31
Las insuficiencias en el diseño del Plan de Acción 2.0 impiden la aplicación, el seguimiento eficaz y la comunicación de información	32-41
El diseño del plan de acción 2.0 presenta algunas insuficiencias	33-39
Los informes sobre la aplicación del Plan de Acción 2.0 no proporcionan información exhaustiva sobre los avances realizados	40-41
Los avances en los cuatro pilares del Plan de Acción 2.0 han sido variables	42-77
Pilar I – La financiación de la UE es bien recibida, pero existe una diferencia significativa y una atención insuficiente en cuanto a los aspectos geopolíticos y militares	43-64
Los avances de las acciones en el marco de los cuatro pilares son desiguales	65-77

Conclusiones y recomendaciones

78-92

Anexos

Anexo I – Calendario de la evolución de la movilidad militar en la UE, 2017-2024

Anexo II – Funciones y responsabilidades de todas las partes interesadas de la movilidad militar en la UE

Anexo III – Proyectos visitados sobre el terreno

Anexo IV – Avances en las acciones clave del Plan de Acción 2.0 a nivel de la UE – Información adicional

Anexo V – Comentarios de los Estados miembros visitados sobre las invitaciones a actuar en el marco del Plan de Acción 2.0 – Información adicional

Abreviaciones

Glosario

Respuestas de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I El objetivo de la movilidad militar en la UE es garantizar un desplazamiento rápido y fluido del personal, los materiales y los activos militares dentro y fuera de la UE. Desde el punto de vista jurídico, la defensa territorial es competencia de los 27 Estados miembros de la UE, 23 de los cuales son también miembros de la OTAN. La UE es una parte interesada relativamente nueva en este ámbito.

II Tras un primer plan de acción de la UE sobre movilidad militar en 2018, la Comisión Europea y el alto representante y vicepresidente publicaron conjuntamente el segundo Plan de Acción sobre Movilidad Militar (Plan de Acción 2.0) el 10 de noviembre de 2022, que abarca el período 2022-2026. La movilidad militar ha adquirido particular relevancia ante la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y los problemas a los que se enfrentan las fuerzas armadas en este ámbito en la UE. Por lo tanto, consideramos oportuno llevar a cabo una auditoría sobre el Plan de Acción 2.0 y el primer presupuesto de la UE para la movilidad militar, que incluye una asignación de 1 690 millones de euros con arreglo al Mecanismo «Conectar Europa» para el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027. Nuestra auditoría brinda la oportunidad tanto de mejorar la ejecución del MFP vigente como de prepararse para el próximo período de programación.

III Examinamos si el Plan de Acción 2.0 se había basado en fundamentos sólidos y estaba en vías de alcanzar sus objetivos. En general, concluimos que el Plan de Acción 2.0 carecía de bases suficientemente sólidas y que los avances hacia la consecución de sus objetivos han sido variables. La Comisión consultó a todas las partes interesadas esenciales para elaborar el plan de acción, pero no realizó una estimación consistente de la financiación necesaria para alcanzar los objetivos fijados.

IV Constatamos que los mecanismos de gobernanza para la movilidad militar en la UE son complejos. No existe un punto de contacto único para las medidas de movilidad militar. Esto dificulta que las partes interesadas, como los ministerios de defensa, sepan quién hace qué en relación con la movilidad militar. El Parlamento Europeo supervisa parcialmente la movilidad militar en la UE.

V El diseño del Plan de Acción 2.0 dio lugar a limitaciones en cuanto al seguimiento y la comunicación de información, y la mayoría de sus acciones no eran suficientemente operativas. El Plan de Acción 2.0 carecía de un enfoque suficientemente preciso y abarcaba demasiadas acciones. El plan incluye acciones a escala de la UE para las partes interesadas de la Unión, así como invitaciones no vinculantes a los Estados miembros para que actúen.

VI Todas las partes interesadas acogieron con satisfacción la financiación de la movilidad militar introducida en el MFP 2021-2027 como un primer paso, aunque modesto. La Comisión concentró anticipadamente los desembolsos disponibles en las convocatorias de movilidad militar de 2022 y 2023. Esto significa que no se dispondrá de más financiación específica para infraestructuras de doble uso hasta el término del actual MFP. Sin embargo, los posibles solicitantes en las convocatorias generales de transporte del Mecanismo «Conectar Europa» son a menudo los mismos que los de las convocatorias de movilidad militar.

VII En cuanto a las tres convocatorias de movilidad militar relacionadas con infraestructuras de doble uso, constatamos que la evaluación militar solo representaba una pequeña parte de la puntuación de evaluación general obtenida en el proceso de selección. Tampoco se tuvieron suficientemente en cuenta los aspectos geopolíticos. Por lo tanto, existe el riesgo de que los proyectos de infraestructuras de doble uso seleccionados que reciben financiación de la UE no sean los más pertinentes desde un punto de vista militar.

VIII Sin embargo, tras la puesta en marcha de la tercera y última convocatoria en 2023, la Comisión, con la contribución de los Estados miembros, llevó a cabo un análisis de diferencias con vistas a establecer un plan para abordar las deficiencias prioritarias en materia de infraestructuras y cuantificar la financiación de la UE necesaria para el próximo MFP.

IX El primer informe de situación del plan de acción, publicado en noviembre de 2023, no incluía sistemáticamente información sobre los avances, ni siquiera sobre los problemas detectados, respecto a cada acción, sino más bien una lista de acontecimientos relacionados con la movilidad militar que habían tenido lugar en la UE durante el año anterior. No se pidió a los Estados miembros que formularan observaciones específicas a través de un proceso formalizado sobre sus invitaciones a actuar. En general, constatamos que solo 4 de las 29 acciones clave a nivel de la UE podían considerarse finalizadas, mientras que la gran mayoría seguía en curso. Faltan indicadores y objetivos específicos (con la correspondiente fecha) que deban alcanzarse en todas las acciones. Por lo tanto, no podemos realizar una evaluación global precisa de los avances realizados en cuanto al Plan de Acción 2.0, más allá de indicar que la ejecución de las acciones sigue en curso y que los avances han sido variables.

X Sobre la base de estas conclusiones, recomendamos a la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior:

- mejorar los mecanismos de gobernanza para la movilidad militar en la UE;
- hacer un seguimiento e informar de los avances de cada una de las acciones incluidas en el Plan de Acción 2.0;
- evaluar la posibilidad de utilizar convocatorias de transporte del Mecanismo «Conectar Europa» para financiar proyectos de infraestructuras de doble uso en el marco del actual MFP (2021-2027);
- adoptar medidas a fin de mejorar la predictibilidad de la posible financiación para la movilidad militar con arreglo al MFP posterior a 2027;
- mejorar el proceso de selección de proyectos de infraestructuras de doble en el MFP posterior a 2027;
- diseñar con mayor precisión las acciones de movilidad militar de la UE.

Introducción

01 La movilidad militar se refiere al objetivo de desplazar rápida y fluidamente al personal, el equipo y los medios militares con poca antelación y a gran escala, dentro y fuera de la UE¹. Comprende la armonización de las normas en todos los Estados miembros de la UE y el análisis del potencial de un [enfoque civil y militar](#) para el desarrollo de infraestructuras. Con arreglo a los Tratados de la UE², «la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común». Los Tratados no se refieren específicamente a la movilidad militar. El [ilustración 1](#) incluye algunos ejemplos prácticos de problemas relacionados con la movilidad militar. La necesidad estratégica de movilidad militar por parte de la UE resulta aún más acuciante ante la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, que comenzó en febrero de 2022. En el [anexo I](#) figura una cronología de la evolución de la movilidad militar en la UE desde 2017.

¹ Comunicado de prensa de la Comisión Europea: «[Movilidad militar: la UE propone medidas para que las fuerzas armadas puedan desplazarse más rápidamente y mejor a través de las fronteras](#)».

² Véase, por ejemplo, la [versión consolidada del Tratado de la Unión Europea](#), artículo 24.

Ilustración 1 – Ejemplos de problemas de movilidad militar en la UE

1

Un Estado miembro exige actualmente una **notificación con 45 días de antelación para los permisos de cruce de fronteras**. Sin embargo, ante una situación de emergencia, el mismo Estado miembro emitió permisos en un plazo de un día para desplazamientos de equipo militar a Ucrania.



2

Unos **tanques** de un Estado miembro no fueron autorizados a desplazarse a través de otro Estado miembro debido a que su **peso excedía del límite establecido en las normas de circulación vial**.



3

Determinado equipo pesado de un Estado miembro no pudo alcanzar una base militar situada en otro Estado miembro porque un **puente** que habría de usarse **solo podía soportar tráfico ligero**. Al final, fue necesario un considerable desvío.



Nota: Debido al carácter sensible de este tema, no identificamos a las partes interesadas afectadas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

02 La Agencia Europea de Defensa (AED) (véase el [anexo II](#)), en su [revisión anual coordinada de la defensa](#), señaló la mejora de la movilidad militar como uno de los seis ámbitos de interés en los que los Estados miembros participantes deben dar prioridad a sus esfuerzos de desarrollo. Entre las 22 prioridades de larga duración establecidas en su [revisión de 2023 del Plan de Desarrollo de Capacidades](#) se incluye la movilidad militar, como facilitador estratégico.

Primer plan de acción sobre movilidad militar en 2018

03 En su discurso sobre el estado de la Unión de 13 de septiembre de 2017, el Presidente Juncker resaltó la necesidad de crear una auténtica Unión Europea de Defensa para 2025. Dos meses más tarde, en noviembre de 2017, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) publicaron una Comunicación conjunta titulada «Mejora de la movilidad militar en la Unión Europea». Sobre la base de esta Comunicación, la Comisión publicó un primer plan de acción sobre movilidad militar en marzo de 2018. En la *ilustración 2* se presentan sus acciones clave:

Ilustración 2 – Primer plan de acción sobre movilidad militar (2018) – Acciones clave

Acordar las necesidades militares

Detectar y acordar las necesidades militares

Evaluar las infraestructura de transporte para su uso con fines militares

Evaluar en qué medida la infraestructura de transporte existente a la que se da prioridad en el Reglamento de la red transeuropea de transporte (RTE-T) en todos los modos de transporte y sus requisitos técnicos son pertinentes y suficientes para el transporte militar

Puesta en consonancia de las normas militares y las normas de la UE en materia de transporte

En cuanto a los aspectos normativos y de procedimiento, la puesta en consonancia de las normas aplicables a las fuerzas militares con la legislación vigente de la Unión para aumentar la seguridad y crear sinergias y coherencia para el transporte de mercancías peligrosas en el ámbito militar, sin debilitar las normas civiles

Aclarar las cuestiones aduaneras y de IVA respecto a los bienes militares

En materia de aduanas e impuesto sobre el valor añadido (IVA), aclarar el uso de la documentación para la exportación temporal y la reimportación de mercancías militares (el denominado «impreso 302») por parte de las fuerzas armadas de los Estados miembros de la UE o en su nombre, y poner en consonancia el tratamiento del IVA de los esfuerzos de la UE en materia de defensa con el tratamiento de los esfuerzos de la OTAN

Facilitar los desplazamientos militares transfronterizos

Ayudar a los Estados miembros de la UE a desarrollar acuerdos sobre permisos para desplazamientos transfronterizos

04 El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR/VP) y la Comisión presentaron informes periódicos de situación en [junio de 2019](#), [octubre de 2020](#) y [septiembre de 2021](#). El tercer informe incluía una serie de avances, entre los que figuraba el desarrollo de las [necesidades militares para la movilidad militar dentro y fuera de la UE](#), y su utilización para definir las necesidades de doble uso (normas técnicas para proyectos que pueden atender fines tanto civiles como militares) respecto a las infraestructuras de transporte. El informe también señalaba que se habían simplificado las formalidades aduaneras para los movimientos militares transfronterizos, a la vez que se garantizaban las sinergias con la OTAN. Por último, destacaba que se había armonizado el transporte de mercancías peligrosas en el ámbito militar. La Comisión decidió no publicar un informe de ejecución anual en otoño de 2022, ya que tenía previsto publicar un nuevo plan de acción sobre movilidad militar en noviembre de ese año.

Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0

05 La [Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa](#), que el Consejo Europeo refrendó en marzo de 2022, incluía el objetivo de que los Estados miembros acordaran, un «ambicioso Plan de Acción revisado» para finales de 2022 que tuviera en cuenta «nuevos compromisos con el fin de reforzar considerablemente la movilidad militar y realizar importantes inversiones a tal efecto». El 10 de noviembre de 2022, la Comisión Europea y el AR/VP publicaron conjuntamente el nuevo [Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0](#) (Plan de Acción 2.0).

06 Sobre la base de los logros del primer plan de acción, el Plan de Acción 2.0 abarca el período 2022-2026. Incluye 38 acciones: 29 acciones a nivel de la UE y 9 dirigidas a los Estados miembros. Las acciones se dividen en cuatro pilares principales; los dos últimos (III y IV en la [ilustración 3](#)) son nuevos.

Ilustración 3 – Los cuatro pilares principales del Plan de Acción 2.0



Corredores multimodales y centros logísticos:

Invertir en infraestructuras de transporte de doble uso, detectar posibles deficiencias en la infraestructura, realizar estudios que informen de futuras acciones para priorizar mejoras e incorporar los requisitos de la cadena de suministro de combustible, para apoyar el desplazamiento de fuerzas militares con poca antelación y a gran escala



Medidas reguladoras de apoyo:

Digitalizar los procesos administrativos relativos a las formalidades aduaneras y los sistemas de movilidad militar



Resiliencia y preparación:

Medidas para proteger la infraestructura de transporte contra los ciberataques y otras amenazas híbridas, aumentando la eficiencia energética y la resiliencia de los sistemas de transporte frente al cambio climático



Dimensión de asociación:

Reforzar la cooperación con la OTAN y otros socios clave, como los Estados Unidos, Canadá y Noruega, promoviendo al mismo tiempo la conectividad y el diálogo con los socios regionales y los países de la ampliación (por ejemplo, Ucrania, Moldavia y los países de los Balcanes Occidentales), en particular en el contexto de los «corredores de solidaridad».

Nota: Para más información sobre los «corredores de solidaridad», véase [COM\(2022\) 217 final](#).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 prevé un presupuesto para infraestructuras de transporte de doble uso en apoyo de la movilidad militar

07 El presupuesto de la UE financia infraestructuras de movilidad militar en el marco del pilar I del Plan de Acción 2.0. Además, el pilar II cubre los proyectos del Fondo Europeo de Defensa sobre movilidad militar. No se prevé financiación de la UE para la aplicación de los pilares III y IV.

El Plan de Acción 2.0 señalaba que las necesidades militares (véase el apartado **04**) eran coherentes con los requisitos de la OTAN hasta un nivel de aproximadamente el 95 %. Un análisis posterior realizado por la Comisión y el SEAE constató un solapamiento del 94 % entre la red de movilidad militar de la UE y la red RTE-T (media combinada para todos los modos de transporte), lo que significaba que la infraestructura de transporte de la red RTE-T mejoraría directamente la movilidad militar.

08 El MFP 2021-2027 es el primero en incluir un presupuesto específico para proyectos de infraestructuras de transporte de doble uso, que asciende a 1 500 millones de euros (1 690 millones de euros a precios corrientes) y se prevé en el Reglamento sobre el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE). El MCE es un instrumento de financiación que proporciona 25 810 millones euros durante el período 2021-2027 para inversiones estratégicas en infraestructuras de transporte de la UE. El presupuesto inicialmente propuesto por la Comisión para infraestructuras de transporte de doble uso ascendía a 5 800 millones de euros a precios de 2018 (6 500 millones de euros a precios corrientes)³. Una de las razones que explican un presupuesto definitivo mucho menor fue el impacto del COVID-19 en el MFP 2021-2027. Algunos analistas consideraron que este importante recorte era contrario a la necesidad de movilidad militar⁴, crucial para la UE, y fue criticado por el Parlamento Europeo⁵. Para poner este importe en perspectiva, el informe de la AED «Defence Data 2022» muestra que el gasto total en defensa de los Estados miembros de la UE solo en 2022 fue de 240 000 millones de euros.

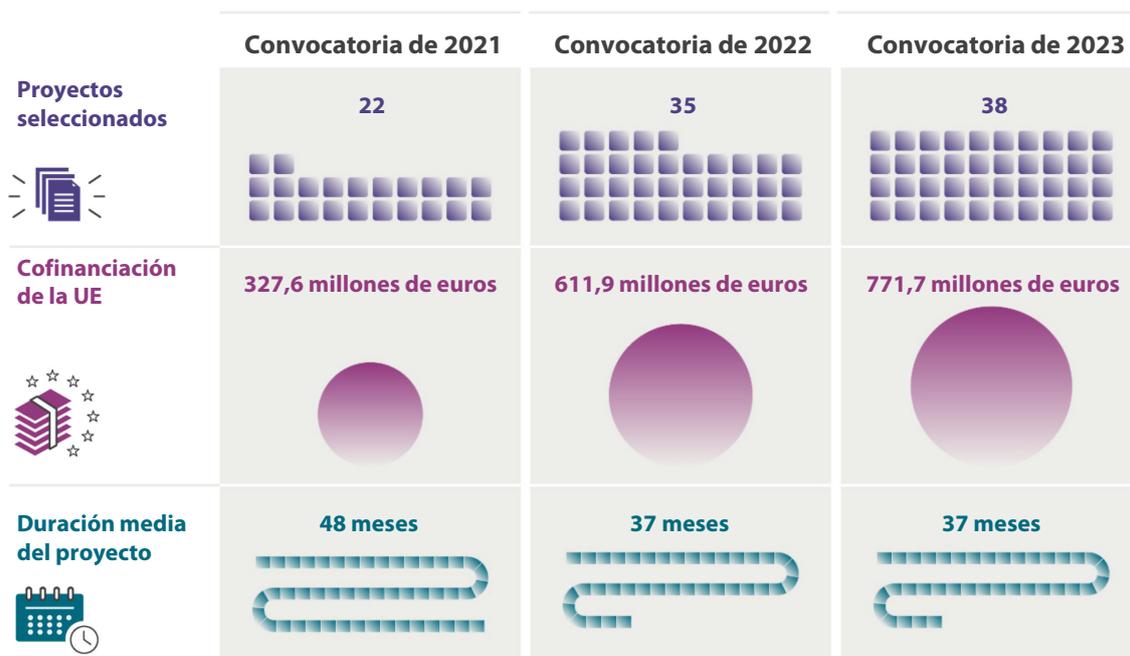
09 Se pusieron en marcha tres convocatorias sucesivas de propuestas de movilidad militar del MCE en [septiembre de 2021](#), [mayo de 2022](#) y [mayo de 2023](#), respectivamente. Tras la primera convocatoria, el presupuesto para la segunda casi se duplicó con el fin de financiar por anticipado la movilidad militar en el contexto de la guerra en Ucrania. El resto del presupuesto disponible para el MFP 2021-2027 se asignó a la convocatoria de 2023. Los resultados de las tres convocatorias se resumen en la [ilustración 4](#).

³ Véanse las [conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo \(17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020\)](#), punto 116, y el [documento de información del Parlamento Europeo titulado «Security and defence Heading 5 of the 2021-2027 MFF»](#), PE 690.545, abril de 2021.

⁴ Véase [«Military Mobility: Ambition versus Reality»](#), de Teresa Usewicz, Andrzej Czekaj y Witold Bartoszek, 2022, y [«Europe's military mobility: latest casualty of EU budget battle»](#), de Alexandra Brzozowski, 25 de febrero de 2022.

⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de febrero de 2022, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa – Informe anual 2021 ([2021/2183\(INI\)](#)).

Ilustración 4 – Convocatorias de propuestas de movilidad militar del MCE



Nota: Datos basados en el cuadro de indicadores de la CINEA al final de agosto de 2024. Las fechas previstas de finalización de los proyectos van de diciembre de 2026 a diciembre de 2027 para las tres convocatorias consecutivas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

10 La [revisión intermedia del MFP 2021-2027](#), acordada el 28 de febrero de 2024, no incluía financiación adicional para proyectos de infraestructuras de doble uso relacionados con la movilidad militar. Sin embargo, incluyó un aumento de 1 500 millones de euros para el [Fondo Europeo de Defensa](#)⁶ (FED), que financia proyectos de investigación y desarrollo en materia de defensa. El anexo de la [propuesta de la Comisión](#), publicado el 20 de junio de 2023, explicaba que, en el futuro, sería difícil financiar cualquier iniciativa adicional en el marco de la rúbrica 5, dedicada a la seguridad y la defensa, que es la más pequeña de todas las rúbricas del MFP, pues no había reservas disponibles y los márgenes se habían agotado.

⁶ Comunicado de prensa del Consejo sobre la revisión intermedia.

El Fondo Europeo de Defensa financia proyectos de investigación y desarrollo en materia de defensa relacionados con la movilidad militar

11 El Plan de Acción 2.0 se refiere, en el marco de las «medidas reguladoras de apoyo», al proyecto «[Secure Digital Military Mobility System](#)» (SDMMS) (Sistema Digital Seguro de Movilidad Militar), seleccionado para su financiación en el marco de la convocatoria del FED de 2021. Este proyecto de 9 millones de euros comenzó el 1 de diciembre de 2022 y está coordinado por una empresa privada estonia de investigación y desarrollo que trabaja en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación. Los demás participantes en el proyecto proceden de Bulgaria (dos empresas), Chequia, Alemania, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Polonia y Rumanía. El objetivo del proyecto es facilitar el intercambio directo y seguro de información entre los Gobiernos que solicitan y aprueban movimientos militares.

12 La movilidad militar ha seguido incluyéndose en las últimas versiones del plan a largo plazo del FED, publicadas en [marzo de 2023](#) y [marzo de 2024](#), respectivamente. Podrán financiarse proyectos adicionales de movilidad militar del FED hasta el final del MFP.

Últimos acontecimientos

13 En junio de 2024, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un [Reglamento RTE-T revisado](#), que por primera vez también refleja el objetivo de la movilidad militar en la red RTE-T. Con vistas a una mayor armonización de las normas entre la RTE-T y la red de transporte militar de la UE, el 23 de octubre de 2023 el Consejo adoptó necesidades militares revisadas. Las necesidades militares ampliadas abarcan, en particular, los centros logísticos y las infraestructuras de la cadena de suministro de combustible, a la luz de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania.

14 El 13 de noviembre de 2023, se publicó un [Informe conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0 de noviembre de 2022 a octubre de 2023](#). El próximo informe de situación debía ser presentado por el AR/VP de la Comisión antes de que concluyera noviembre de 2024. Este es el principal documento publicado sobre el seguimiento del plan de acción.

15 En sus Conclusiones sobre la seguridad y la defensa de la UE de 27 de mayo de 2024, el Consejo incluyó un [nuevo «compromiso de movilidad militar de 2024»](#). También invitó a las partes interesadas en el ámbito de la UE a coordinar el balance periódico de los progresos realizados, con vistas a la plena y completa aplicación del Compromiso de movilidad militar de aquí a 2026.

Alcance y enfoque de la auditoría

16 Decidimos llevar a cabo una auditoría de la movilidad militar en la UE, ya que ahora es un elemento crucial y prioritario de las capacidades de defensa de la UE ante la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. El momento actual es adecuado para examinar el Plan de Acción 2.0 y el primer presupuesto de la UE para la movilidad militar, puesto que nuestra auditoría brinda la oportunidad tanto de mejorar la ejecución en el marco del actual MFP como de prepararse para el próximo período de programación.

17 El objetivo de la auditoría era evaluar si el Plan de Acción 2.0 se había basado en fundamentos sólidos y estaba en vías de alcanzar sus objetivos. Este es nuestro segundo informe especial sobre las acciones y el gasto de la UE en el ámbito de la defensa. El [primer informe sobre la investigación en materia de defensa financiada por el presupuesto de la UE](#) incluía la recomendación de diseñar una estrategia a largo plazo para el FED. Además, hemos emitido un [dictamen sobre el Programa para la Industria de Defensa Europea](#).

18 Para responder a la pregunta de auditoría principal, formulamos las siguientes preguntas secundarias:

- 1) ¿Es clara la gobernanza de las acciones y el gasto de movilidad militar en la UE y existen mecanismos adecuados de rendición de cuentas?
- 2) ¿Es el diseño del Plan de Acción 2.0 propicio para alcanzar el objetivo general de disponer de una «red de movilidad militar bien conectada, con tiempos de reacción más cortos»?
- 3) ¿Está el Plan de Acción 2.0 en vías de alcanzar sus objetivos para cada uno de sus cuatro pilares?

19 La auditoría abarca el período comprendido entre septiembre de 2021 y abril de 2024, así como las tres convocatorias de movilidad militar en el marco del [Reglamento sobre el Mecanismo «Conectar Europa» 2](#). Nuestro trabajo de auditoría incluyó las siguientes actuaciones:

- Nos reunimos con representantes de: varias direcciones generales de la Comisión; el SEAE, incluido el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE); la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA); la AED; el proyecto de movilidad militar de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP); el personal internacional de la OTAN; un grupo de reflexión que trabaja en la movilidad militar y un académico con experiencia en este ámbito.
- Nos reunimos con representantes de los ministerios de defensa, transporte/infraestructuras y hacienda, y de las administraciones aduaneras de siete Estados miembros (Alemania, Estonia, Grecia, Lituania, Países Bajos, Polonia y Portugal). Estos Estados miembros se seleccionaron sobre la base de varios criterios, como la cobertura geográfica, la proximidad a las fronteras orientales de la UE y la importancia de los proyectos. Aunque los Estados miembros no eran nuestros auditados, les consultamos para recibir comentarios y pruebas corroborantes, en particular a través de un cuestionario. Nuestra evaluación de los avances realizados en relación con las invitaciones a actuar dirigidas a los Estados miembros se basa en las observaciones recibidas de los Estados miembros visitados.
- También visitamos proyectos de infraestructuras de doble uso financiados por la UE a través de las convocatorias de movilidad militar de 2021 o 2022 en cinco de estos Estados miembros (Alemania, Estonia, Lituania, Polonia y Portugal), y nos reunimos con el coordinador del proyecto SDMMS en Estonia. No hubo proyectos de infraestructuras de doble uso financiados por la UE en las convocatorias de 2021 y 2022 en Grecia ni en los Países Bajos.
- Llevamos a cabo un examen documental de 24 proyectos de infraestructuras de doble uso financiados por la UE a través de las 2 primeras convocatorias de movilidad militar en 2021 y 2022.
- Se convocó un grupo de expertos para debatir los proyectos de conclusiones y recomendaciones.

20 No tenemos facultades de auditoría con respecto a la AED o la CEP, que no se financian con cargo al presupuesto de la UE y, por lo tanto, quedan fuera del alcance de la presente auditoría. Debido a la sensibilidad de este tema, el informe no revela determinados detalles y referencias, y solo presenta información agregada sobre los intercambios con los Estados miembros.

Observaciones

La gobernanza de la movilidad militar de la UE es compleja y está fragmentada, con un control parlamentario parcial

21 La rendición de cuentas y la transparencia son indispensables para la gobernanza democrática, legítima y eficaz de la UE. En esta sección del informe, examinamos si la gobernanza de la movilidad militar en la UE es suficientemente clara. A tal fin, evaluamos si existen responsabilidades claras en materia de movilidad militar, incluida una función de coordinación a escala de la UE, y qué disposiciones existen para la supervisión por parte del Consejo y del Parlamento Europeo.

La movilidad militar a escala de la UE implica a muchos agentes cuyas responsabilidades se solapan parcialmente

22 La OTAN es una **alianza política y militar** intergubernamental a la **que pertenecen 23 Estados miembros de la UE**. Desde el punto de vista jurídico, la defensa territorial es competencia de los 27 Estados miembros de la UE, 23 de los cuales son también miembros de la OTAN. La alianza no cuenta con una fuerza militar propia; sus países miembros proporcionan el personal, equipo y suministros que constituyen las actividades militares de la OTAN. La OTAN financia proyectos militares.

23 La UE financia proyectos civiles y de doble uso. Su financiación de proyectos de movilidad militar relacionados con infraestructuras de doble uso fue acogida favorablemente por todos los representantes de los Estados miembros con los que nos reunimos, que la consideraron complementaria de las actividades de movilidad militar intergubernamentales y de la OTAN. Consideraban que los proyectos de infraestructuras de doble uso de la UE contribuían a mejorar la cooperación entre los ministerios de los Estados miembros y, por tanto, a promover un cambio hacia un enfoque de «**la Administración en su conjunto**» en cuanto a movilidad militar. Indicaron que un cambio asimismo hacia un enfoque de «**la sociedad en su conjunto**» con respecto a la movilidad militar —en el que también participaran las empresas privadas de transporte y las organizaciones civiles de transporte, como las autoridades portuarias, las terminales de puertos marítimos o los operadores ferroviarios— sería un objetivo importante para el futuro. Estas circunstancias ponen de relieve la creciente complejidad de la gobernanza de la movilidad militar, que requiere coordinación entre múltiples sectores y partes interesadas.

24 Muchos organismos diferentes financiados por el presupuesto de la UE participan en el Plan de Acción 2.0, principalmente:

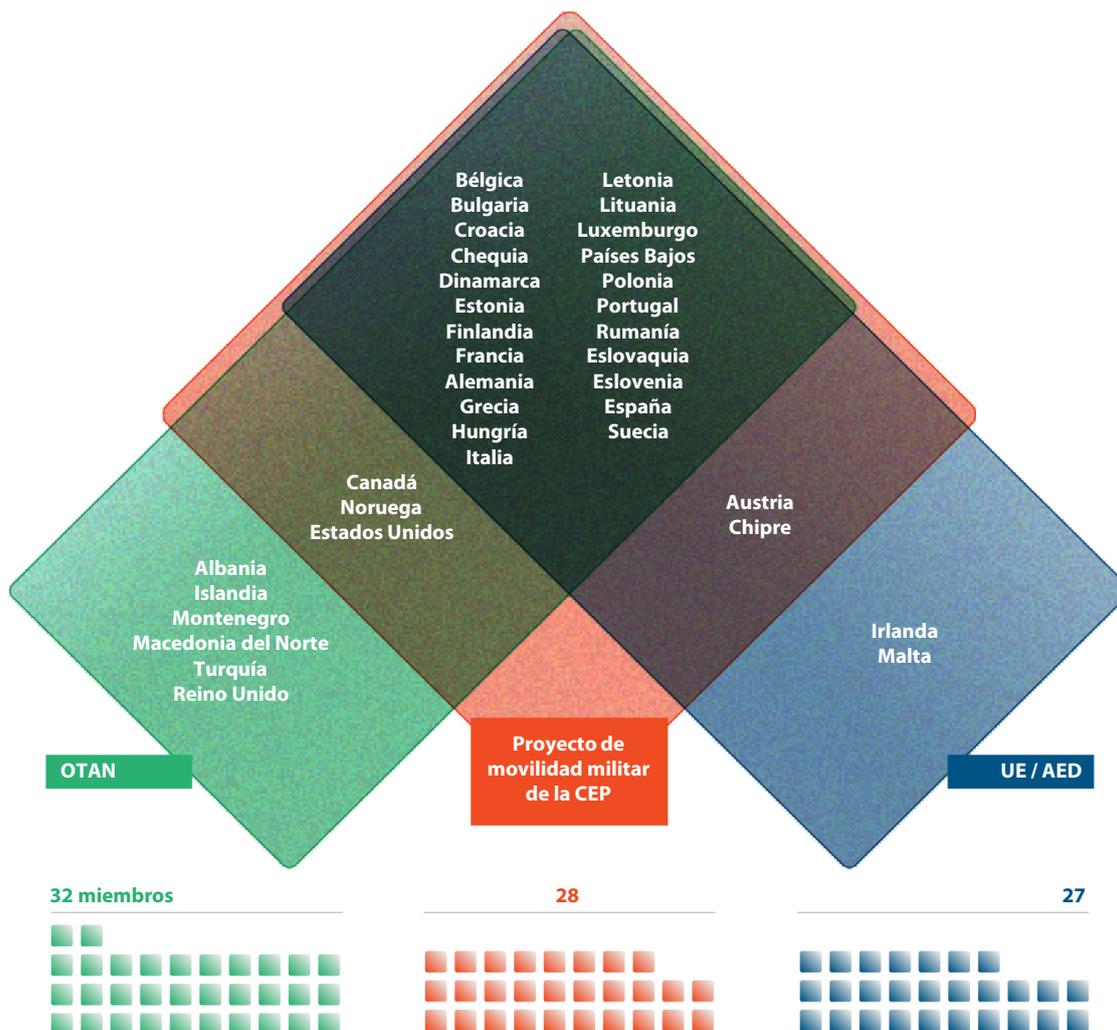
- 1) el SEAE, incluido el EMUE;
- 2) muchas direcciones generales de la Comisión, en particular las de Industria de Defensa y Espacio; Movilidad y Transportes; Fiscalidad y Unión Aduanera; y Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, así como la Secretaría General de la Comisión y la CINEA, una agencia ejecutiva.

25 La AED es una [agencia intergubernamental](#) que es anterior a cualquier gasto presupuestario de la UE en defensa, pues se creó mediante una [acción conjunta del Consejo de Ministros el 12 de julio de 2004](#). Su misión consiste en «apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la UE en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la [política europea de seguridad y defensa] en su situación actual y conforme vaya evolucionando en el futuro».

26 La [CEP](#) es un marco de cooperación impulsado por los Estados miembros. El SEAE, incluido el EMUE, y la AED actúan conjuntamente como secretaria de la CEP. En la actualidad hay 68 proyectos de CEP en curso. El [proyecto sobre movilidad militar](#) reúne a 25 Estados miembros y países no pertenecientes a la UE para coordinar las medidas nacionales en la materia, tales como las acordadas por los Estados miembros en el denominado «compromiso de movilidad militar» de 25 de junio de 2018. En el proyecto sobre centros logísticos participan 16 Estados miembros que trabajan juntos para conectar sus depósitos y medios logísticos con el fin de reducir el tiempo de reacción y optimizar el uso de las capacidades.

27 Incluso antes del primer plan de acción de la UE sobre movilidad militar en 2018, tanto la AED como el proyecto de movilidad militar de la CEP ya estaban trabajando en la movilidad militar a nivel intergubernamental. La UE es una nueva parte interesada en este ámbito. La OTAN, la UE, la AED y el proyecto de movilidad militar de la CEP tienen diferentes miembros (véase la [ilustración 5](#)). En el ámbito de las medidas reguladoras, detectamos solapamientos (líneas de comunicación de información simultáneas y alcances similares de los proyectos, también respecto a los movimientos transfronterizos) entre lo que hacen las distintas partes interesadas en relación con la movilidad militar en la UE. Así lo confirmaron diferentes partes interesadas, incluidos representantes de los Estados miembros consultados.

Ilustración 5 – Miembros del proyecto de movilidad militar de la OTAN, la UE, la AED y la CEP



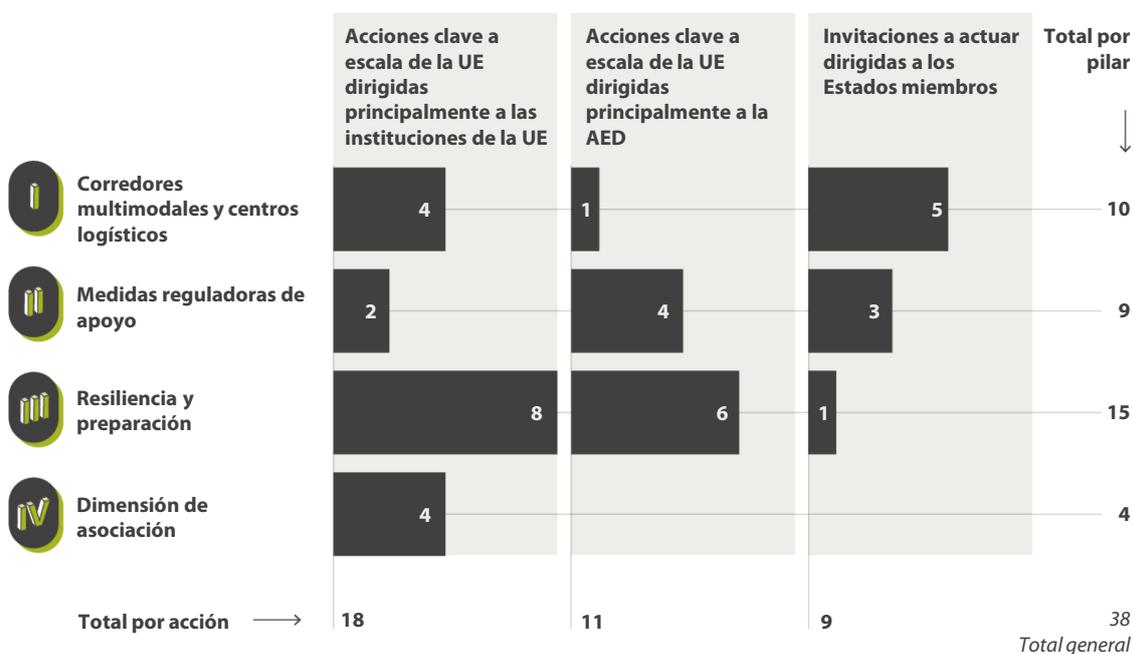
Nota: Irlanda es un observador en el proyecto de movilidad militar de la CEP.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

28 Además, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) decidió en junio de 2023 aumentar su financiación para seguridad y defensa a 8 000 millones de euros a través de su [Iniciativa Estratégica Europea de Seguridad](#). La movilidad militar es una de las actividades que pueden acogerse a la iniciativa. El BEI no participa en ninguna acción en el marco del Plan de Acción 2.0. Para más información sobre las partes interesadas, véase el [anexo II](#).

29 De las 29 acciones a nivel de la UE incluidas en el Plan de Acción 2.0 (véase el apartado [06](#)), 18 (62 %) se dirigen principalmente a las instituciones de la UE, en particular a la Comisión, pero también al SEAE, incluido el EMUE (véase el [anexo II](#)), mientras que las otras 11 acciones (38 %) se dirigen principalmente a la AED (véase la [ilustración 6](#)). Dos de las acciones dirigidas a la AED también se están ejecutando en el marco de la CEP.

Ilustración 6 – Plan de Acción 2.0 – Destinatarios de las acciones previstas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

No existe una función u organismo central de coordinación de las actividades de movilidad militar en la UE y el Parlamento Europeo no supervisa todas las actividades

30 Constatamos que en la UE no existe una función u organismo central que coordine las medidas de movilidad militar. Los representantes de cinco Estados miembros visitados se refirieron a los mecanismos de gobernanza para la movilidad militar en la UE, indicando que eran complejos y que era difícil averiguar quién hacía qué en relación con la movilidad militar. A menudo, los Estados miembros no eran conscientes de las diferencias en la rendición de cuentas entre los organismos financiados por el presupuesto de la UE, como la Comisión, el SEAE o las agencias ejecutivas de la UE, y las entidades intergubernamentales que trabajan en la movilidad militar en la UE. La [ilustración 7](#) ofrece un resumen de los mecanismos de rendición de cuentas de los principales actores institucionales de la movilidad militar en la UE. Véase el [anexo II](#) para más información.

Ilustración 7 – Actores institucionales de la movilidad militar en Europa – Resumen de los mecanismos de rendición de cuentas

<i>Actor institucional</i>	Auditoría externa	Auditoría externa por parte del Tribunal de Cuentas Europeo	Supervisión del Parlamento Europeo	Supervisión del Consejo	
Sin financiación del presupuesto de la UE	Estados miembros de la UE (solo con financiación de los presupuestos estatales)	✓	✗	✗	✗
	CEP	✓	✗	✗	✓
	AED	✓	✗	✗	✓
	BEI	✓	✗	✗	✗
Con financiación del presupuesto de la UE	Estados miembros de la UE (beneficiarios de financiación del MEC para la movilidad militar)	✓	✓	✓	✓
	Comisión, SEAE y agencias de la UE	✗	✓	✓	✓

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

31 El Consejo Europeo y el Parlamento Europeo están facultados para supervisar los organismos financiados por el presupuesto de la UE (la Comisión, el SEAE y las agencias de la UE) o cuya garantía es el presupuesto general de la UE⁷, y el Tribunal de Cuentas Europeo puede auditarlos. Por lo tanto, el Parlamento carece de competencias para supervisar los proyectos de la CEP y la AED, lo que significa que no supervisa todas las actividades de movilidad militar en la UE. No obstante, el Consejo supervisa la AED y la CEP.

Las insuficiencias en el diseño del Plan de Acción 2.0 impiden la aplicación, el seguimiento eficaz y la comunicación de información

32 En esta sección del informe, examinamos si el Plan de Acción 2.0 es suficientemente sólido. Evaluamos si se preparó en consulta con las partes interesadas pertinentes y si se sustenta en un análisis de las necesidades basado en datos contrastados. También examinamos si las acciones que incluye son las más pertinentes y si van acompañadas de objetivos específicos mensurables, pertinentes y acotados en el tiempo, junto con valores de referencia e hitos. Por último, evaluamos si existen mecanismos de información y seguimiento para supervisar la aplicación del Plan de Acción 2.0.

El diseño del plan de acción 2.0 presenta algunas insuficiencias

33 El Plan de Acción 2.0 recuerda los logros del Plan de Acción de 2018, pero su desarrollo no estuvo precedido de un análisis previo en profundidad ni de una evaluación de las necesidades que permitiera estimar un presupuesto acorde. Las direcciones generales de la Comisión y el SEAE no tuvieron mucho tiempo para desarrollar el Plan de Acción 2.0, ya que la [Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa](#), publicada el 24 de marzo de 2022, incluía el compromiso conforme al cual: «De aquí a finales de 2022, [...] acordaremos un ambicioso Plan de Acción revisado». No obstante, todos los Estados miembros que visitamos fueron consultados sobre la preparación del Plan de Acción 2.0. Los Estados miembros y sus distintos ministerios, en particular los ministerios de defensa, fueron contactados a través de diferentes canales, como sus representaciones permanentes en la UE o el proyecto de movilidad militar de la CEP.

⁷ Véase el [anexo II](#) respecto al BEI.

34 El Plan de Acción 2.0 puede dividirse en dos ámbitos principales. El primero se refiere a proyectos de infraestructuras de doble uso cofinanciados al 50 % por la UE (pilar I). El segundo se refiere a los aspectos administrativos y de procedimiento de la movilidad militar (pilares II a IV). Ambos aspectos son complementarios. Los distintos Estados miembros pueden considerar un aspecto más importante que el otro en función de sus circunstancias nacionales (por ejemplo, si disponen de buenas redes nacionales de transporte).

35 Cuando se publicó el Plan de Acción 2.0, la Comisión no había realizado una estimación consistente de la financiación global necesaria para lograr sus objetivos y metas. Sin embargo, el SEAE, incluido el EMUE, y la DG Movilidad y Transportes expresaron su intención de cuantificar las necesidades de financiación de la UE para infraestructuras de doble uso. Se invitó a los Estados miembros, a sus ministerios de defensa y a sus ministerios de transporte a participar en un estudio que incluía un análisis de diferencias en tres etapas a fin de establecer un plan para abordar las deficiencias en materia de infraestructuras, en particular cuantificando la financiación necesaria de la UE en el marco del MCE III para el final de 2024 a efectos del MFP posterior a 2027.

36 Los resultados de este análisis de diferencias debían presentarse a más tardar en marzo/abril de 2024. Si bien los ministerios de defensa acogieron con satisfacción este análisis, algunos de los consultados por nosotros se preguntaron por qué era urgente completarlo en el primer semestre de 2024, dado que no estaban previstas más convocatorias sobre infraestructuras de doble uso para el MFP 2021-2027, pues no se disponía de más fondos de la UE. La tercera y última convocatoria de proyectos de infraestructuras de doble uso financiados por la UE cerró tres meses después del inicio del estudio, en septiembre de 2023. El análisis de diferencias tiene por objeto establecer una lista de proyectos que incluya grandes proyectos nacionales y transfronterizos, señalando cuáles de ellos tienen valor militar. Según la Comisión, el resultado de este análisis de diferencias se incorporará a la preparación del MFP posterior a 2027, para el que tendrá que presentar propuestas a mediados de 2025.

37 La redacción del Plan de Acción fue el resultado de un compromiso que, si bien garantizaba un acuerdo común, podría haber diluido su eficacia global al tratar de acomodar las diversas posiciones de los 27 Estados miembros. Nuestra evaluación fue corroborada por los representantes de los Estados miembros con los que nos reunimos. El plan establece que los actores a nivel de la UE emprenderán las acciones dirigidas a ellos, pero simplemente invita a los Estados miembros a que emprendan las acciones dirigidas a ellos. Una razón para ello es la soberanía nacional en materia de defensa.

38 Tres de los siete Estados miembros visitados consideran que, más que un documento operativo, el Plan de Acción 2.0 es un documento político que comunica que la UE está activa en el ámbito de la movilidad militar. Algunas tareas dirigidas a los Estados miembros también se solapan con las tareas en las que los Estados miembros ya están trabajando o ya han trabajado⁸. Solo 13 de las 29 «acciones clave a nivel de la UE»⁹ (es decir, menos del 45 %) tienen plazos, como un año o el fin de un año. Ninguno de ellos tiene indicadores acompañados de valores de referencia o hitos. Esto obstaculiza el seguimiento y la notificación efectivos de los avances realizados.

39 Algunas de las acciones administrativas y de procedimiento del Plan de Acción 2.0 se desarrollan en el seno de los grupos de trabajo de la AED o a través del proyecto de movilidad militar de la CEP. Seis de los siete Estados miembros visitados confirmaron que los objetivos estratégicos del Plan de Acción 2.0 se habían traducido en objetivos operativos de ámbito nacional incluidos, por ejemplo, en sus planes nacionales de movilidad militar. El [plan nacional de movilidad militar de los Países Bajos](#) es el único a disposición del público. Los siete Estados miembros tienen distintos canales de trabajo a nivel nacional para coordinar y debatir los avances en materia de movilidad militar. Cuatro de los siete Estados miembros también supervisan los avances en la aplicación del Plan de Acción 2.0 a nivel nacional.

Los informes sobre la aplicación del Plan de Acción 2.0 no proporcionan información exhaustiva sobre los avances realizados

40 En cuanto atañe al seguimiento del Plan de Acción 2.0, solo se prevén informes anuales de situación. Los Estados miembros no tienen la obligación de informar específicamente a la UE a través de un proceso formalizado sobre las acciones que se les «invita» a adoptar y, por lo tanto, no lo hacen. Por otra parte, la AED informa a las instituciones de la UE sobre los avances de las acciones dirigidas principalmente a ella.

⁸ Como las tareas derivadas de las [Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa de 25 de junio de 2018](#) (apartado 18) o de diferentes grupos de trabajo de la AED.

⁹ Pilar 1: 3 de 5, pilar 2: 4 de 6, pilar 3: 6 de 14, pilar 4: 0 de 4.

41 El [primer informe de situación](#) del Plan de Acción 2.0 se publicó en noviembre de 2023. Solo tiene fines informativos, sin que se prevean otras medidas. Debido a la forma en que se estableció el Plan de Acción 2.0, el informe no incluye ni puede incluir sistemáticamente información sobre los avances realizados hasta la fecha en cada acción clave a nivel de la UE, aparte del hecho de que no incluye información sobre los avances de las acciones que se invitó a los Estados miembros a llevar a cabo. Por lo tanto, el documento es más bien una lista de acontecimientos relacionados con la movilidad militar que tuvieron lugar en la UE durante el año anterior del período de referencia, sin una remisión clara a las acciones establecidas en el plan de acción. En consecuencia, el informe no determina si la UE está avanzando en varias acciones, incluidas algunas en el apartado «Resiliencia y preparación».

Los avances en los cuatro pilares del Plan de Acción 2.0 han sido variables

42 En esta sección del informe, examinamos los avances en la aplicación del Plan de Acción 2.0. En el caso del pilar I, evaluamos si la asignación de financiación de la UE por parte de la Comisión a proyectos de transporte de doble uso se basó en criterios sólidos que abordaban las carencias prioritarias en las ubicaciones más geoestratégicas de la UE. También evaluamos los avances realizados en la finalización de las acciones en los cuatro pilares del Plan de Acción 2.0. Además, resumimos las observaciones recibidas sobre los avances de los Estados miembros examinados en la ejecución de sus invitaciones a actuar.

Pilar I – La financiación de la UE es bien recibida, pero existe una diferencia significativa y una atención insuficiente en cuanto a los aspectos geopolíticos y militares

El limitado presupuesto de la UE se consumió antes de que se determinaran las prioridades más urgentes

43 Todas las partes interesadas que entrevistamos consideraron que el presupuesto del MFP 2021-2027 de 1 690 millones de euros para infraestructuras de movilidad militar de doble uso era modesto, pero también lo acogieron en general con satisfacción como un primer paso en la dirección correcta. Con tal importe, consideraron que solo podían financiarse pequeños proyectos individuales en una red RTE-T, y ni siquiera una parte de un corredor. La financiación media de la UE para los 95 proyectos de movilidad militar seleccionados fue de 18 millones de euros. Una de las condiciones de admisibilidad y de subvencionabilidad de los proyectos era que debían estar situados tanto en una red RTE-T como en la red militar de la UE (véase el [cuadro 1](#)).

Cuadro 1 – Movilidad militar en el marco del MCE2 en el período 2021-2027: principales condiciones de admisibilidad y subvencionabilidad

Condiciones de admisibilidad y subvencionabilidad – Principales elementos
<p>Condiciones de admisibilidad (extracto)</p> <p>Cartas de apoyo del Estado miembro (en general, el ministerio de transporte/infraestructuras)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Expediente de conformidad medioambiental para proyectos y estudios de obras más estudios de protección frente al cambio climático para la tercera convocatoria ○ Declaración del mapa de la red militar
<p>Condiciones de subvencionabilidad (extracto)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ El proyecto cumple la duración máxima/mínima establecida en las condiciones de la convocatoria ○ El proyecto está situado en la red RTE-T ○ El proyecto está situado en la red de transporte militar de la UE ○ El proyecto se atiene al menos a una necesidad de doble uso y se ajusta al valor o norma correspondiente, tal como se define en el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1328 de la Comisión

44 Incluso los grandes proyectos de infraestructuras individuales a menudo cuestan más de los 1 690 millones de euros disponibles para los 27 Estados miembros de la UE y previstos para todo el MFP de siete años. Como ilustración de las limitaciones de este importe, en 2016 el BEI señaló un déficit anual de inversión en la UE de 80 000 millones euros para mejorar las redes de transporte a fin de reducir los costes de congestión y los cuellos de botella comerciales¹⁰. Los ministerios de defensa de los Estados miembros consultados insistieron en que las necesidades militares van más allá de las infraestructuras de las redes RTE-T, por diversas razones. Entre ellas figuran la necesidad de transporte hacia y desde futuras posiciones defensivas militares y la necesidad de desarrollar infraestructuras locales para transportar el ejército al frente en caso de conflicto y para evacuar a civiles. Sin embargo, con el nivel de fondos de la UE disponibles, se entendía generalmente que no había suficientes fondos de la UE para tales inversiones.

¹⁰ BEI, [Restoring EU competitiveness](#) (versión de 2016), p. VIII.

45 Para tener en cuenta la evolución de la situación de la seguridad en Europa tras la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, la Comisión desembolsó anticipadamente los importes disponibles en las convocatorias de 2022 y 2023. Seis de los siete Estados miembros consultados consideraron que este era el enfoque adecuado, ya que los proyectos financiados por la UE podrían completarse antes. Si bien la rápida disponibilidad de este presupuesto para inversiones en infraestructuras de doble uso envió una señal política importante de la UE, constatamos que daba lugar a una financiación de la UE que no era estable y predecible, ya que habrá una brecha de más de cuatro años hasta el próximo MFP y, por tanto, un intervalo significativo antes de cualquier nueva convocatoria y financiación de infraestructuras de doble uso. Tres de los siete Estados miembros que visitamos observaron esta «incoherencia» en la financiación de la UE proporcionada. Algunos Estados miembros consultados también señalaron que el análisis de diferencias en tres etapas (véase el apartado 35) no se utilizaría durante varios años y que se produciría una pérdida de experiencia, además del riesgo de retrasar importantes inversiones.

Los solicitantes de convocatorias de transporte en el marco del MCE y de convocatorias de movilidad militar suelen ser los mismos

46 Las convocatorias de proyectos de movilidad militar relacionados con infraestructuras de doble uso representaron una oportunidad para los beneficiarios por diferentes razones:

- los proyectos aeroportuarios podrían ser cofinanciados por la UE, algo que de otro modo se había complicado;
- no se requería ningún análisis de costes y beneficios (a pesar de que los beneficiarios realizaban sus propios análisis de costes internos);
- en la primera convocatoria, los proyectos que ya habían comenzado o se habían iniciado antes de las convocatorias podían seguir recibiendo financiación de la Unión; en la segunda y tercera convocatorias, los proyectos podrían comenzar como muy pronto en la fecha de presentación de la propuesta (es decir, después de que se lanzaran las convocatorias).

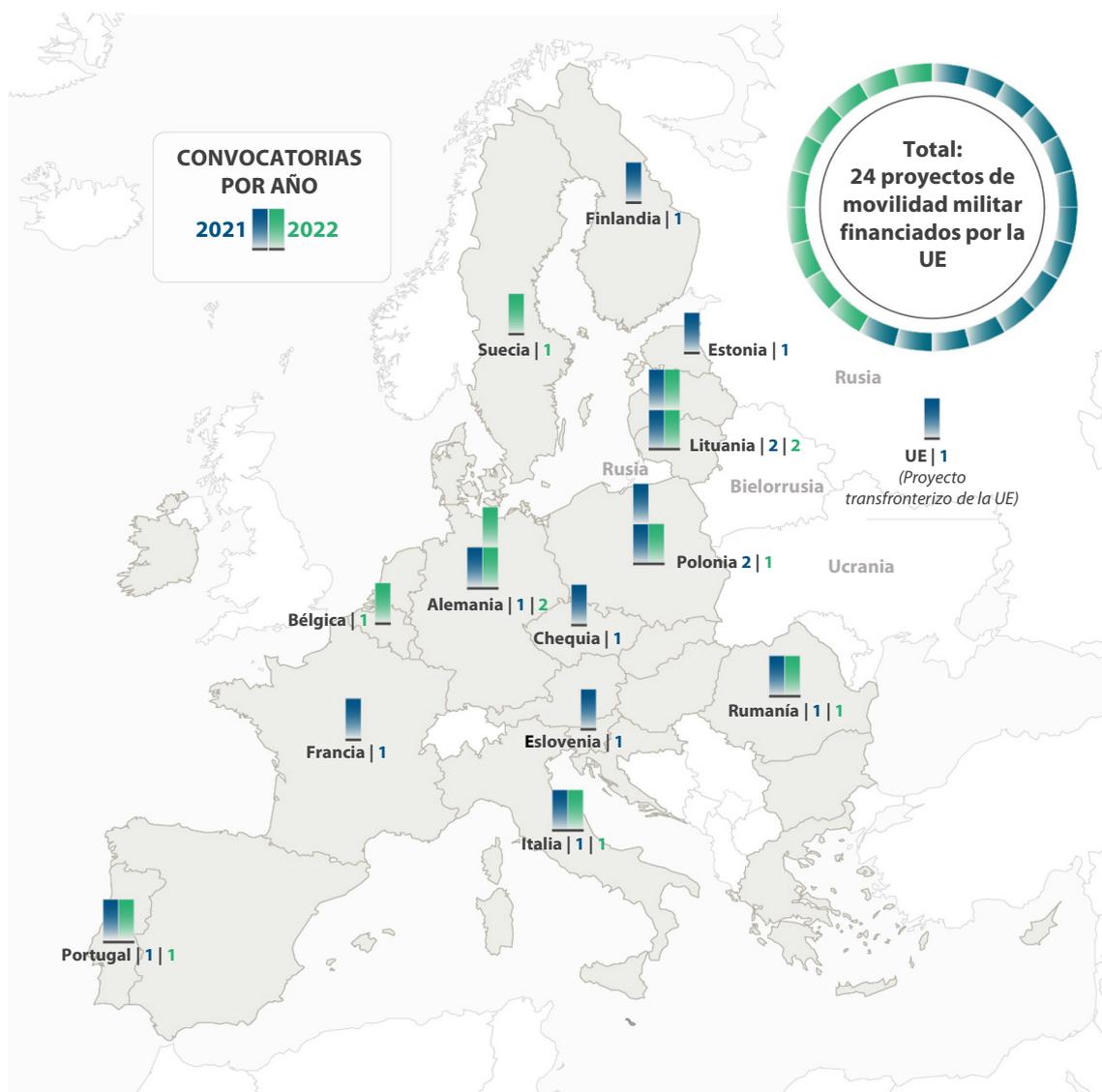
47 Sin embargo, según todos los Estados miembros menos uno de los que visitamos, el expediente de cumplimiento medioambiental o el estudio de protección frente al cambio climático añadidos en la tercera convocatoria representan una complicación, ya que llevan mucho tiempo y ralentizan los proyectos, de modo que deberían simplificarse. Tres de los siete Estados miembros visitados cuestionaron si dichos expedientes o estudios eran incluso adecuados para la movilidad militar, dada la urgencia de sus necesidades con una guerra en curso en Europa.

48 La mayoría de los Estados miembros consultados consideraron justo el porcentaje de cofinanciación de la UE del 50 %. Los posibles solicitantes en las convocatorias generales del MCE son a menudo los mismos que los de las convocatorias de movilidad militar. De hecho, según las observaciones que hemos recibido, los proyectos de transporte del MCE de la UE también suelen estar ubicados tanto en la red básica de la RTE-T como en la red de movilidad militar y se atienden a las necesidades de doble uso, tal como se exige en las convocatorias de movilidad militar del MCE (véase el [cuadro 1](#)). Este es el caso, por ejemplo, de los proyectos de autopistas. Además, en particular en los Estados miembros que pueden optar a la [financiación de cohesión](#), donde otros fondos ofrecen porcentajes de cofinanciación de hasta el 85 %, un porcentaje del 50 % es menos atractivo.

La madurez de los proyectos era un criterio esencial en el proceso de selección

49 Llevamos a cabo un análisis detallado de una muestra de 24 proyectos seleccionados para recibir financiación de la UE en el marco de las convocatorias de movilidad militar de 2021 y 2022. Visitamos cinco de estos proyectos sobre el terreno en Alemania, Estonia, Lituania, Polonia y Portugal (véase la [ilustración 8](#) para más detalles sobre esta muestra).

Ilustración 8 – Visión general de nuestra muestra



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

50 De estos 24 proyectos, solo uno comenzó tras la publicación de los resultados de la convocatoria y la firma del acuerdo de subvención. Esto significa que los otros 23 proyectos comenzaron en varias fases antes de la firma del acuerdo de subvención, e incluso 4 habían comenzado antes de la publicación de la propia convocatoria.

51 Para el inicio del período 2021-2027, el programa de trabajo del MCE para el transporte¹¹ preveía excepcionalmente la posibilidad de financiar proyectos que ya habían comenzado (véase el apartado **46**). Por ejemplo, según la convocatoria de [propuestas de movilidad militar de 2021](#), publicada el 16 de septiembre de 2021, los costes de los proyectos de infraestructuras de doble uso eran subvencionables a partir del 1 de enero de 2021. Según la Comisión, esta excepción tenía por objeto compensar la diferencia entre los programas 2014-2020 y 2021-2027 resultante del retraso en la adopción del nuevo Reglamento del MCE¹². Una de las razones para ello era que las necesidades de infraestructuras de doble uso publicadas el 10 de agosto de 2021 (véase el apartado **09**) eran en muchos casos las mismas que las especificadas para otros proyectos de la RTE-T por el Reglamento RTE-T aplicable en ese momento¹³. Por lo tanto, la madurez de los proyectos fue un factor decisivo en su selección para la cofinanciación de la UE.

La evaluación militar y la dimensión geoestratégica no se han tenido suficientemente en cuenta en la selección de proyectos de infraestructuras de doble uso

52 El [cuadro 2](#) muestra las principales etapas del proceso de evaluación de las solicitudes de proyectos de infraestructuras de doble uso.

¹¹ Véase el apartado **08**.

¹² Véase también el artículo 4, apartado 6, del [Reglamento \(UE\) 2021/1153](#), por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa».

¹³ Reglamento (UE) N.º 1315/2013.

Cuadro 2 – Principales etapas del proceso de evaluación de las solicitudes relacionadas con infraestructuras de doble uso

Principales etapas sucesivas	Documento resultante
Primera fase del proceso de evaluación (dirigida por la CINEA)	
1. Evaluación por tres expertos en transporte independientes.	Informe de evaluación independiente
2. Evaluación consensuada de los tres expertos independientes resultante de una reunión dirigida por moderadores de la CINEA.	Informe de consenso
Segunda fase del proceso de evaluación (dirigida por la DG Movilidad y Transportes)	
3. Evaluación militar del EMUE.	<ul style="list-style-type: none"> — Correo electrónico para la convocatoria de 2021 — Formulario de evaluación del EMUE para convocatorias posteriores
4. Grupo de evaluación interno presidido por la DG Movilidad y Transportes, con miembros de esta DG, así como de la DG Medio Ambiente y la DG Política Regional y Urbana, y de la CINEA para revisar todas las propuestas subvencionables en el marco de la convocatoria.	<p>Nota: Antes de la reunión del grupo de evaluación interno, la DG Movilidad y Transportes presentó una propuesta para tener en cuenta las evaluaciones del EMUE en relación con el criterio de «prioridad y urgencia». Las puntuaciones de este criterio se actualizaron en consecuencia, en caso necesario.</p> <p>Las puntuaciones actualizadas y las justificaciones se incluyeron en los informes resumidos de evaluación.</p>
5. Reunión final del comité de selección presidida por la DG Movilidad y Transportes, con miembros de esta DG, así como de la DG Medio Ambiente y la DG Política Regional y Urbana, y de la CINEA, a nivel de directores.	Informes resumidos de la evaluación final y lista de propuestas seleccionadas para recibir financiación de la UE.

Además, se contrató a un observador externo independiente para supervisar el proceso de evaluación de las convocatorias de 2021 y 2022 y elaborar un informe final.

53 En el marco de las convocatorias, los proyectos se seleccionaron sobre la base de cinco criterios con la misma ponderación (prioridad y urgencia, madurez, calidad, impacto, efecto catalizador). En cuatro de los siete Estados miembros visitados, los cinco criterios de selección de proyectos eran inadecuados o solo parcialmente adecuados a efectos de identificar proyectos de importancia clave para mejorar la movilidad militar en la UE. En particular, la evaluación militar del EMUE, que examinó si los proyectos propuestos mejorarían realmente el despliegue estratégico o resolverían deficiencias y cuellos de botella en las infraestructuras, solo se tuvo en cuenta a efectos de la evaluación de un criterio: prioridad y urgencia. Por otra parte, la madurez de los proyectos era esencial (véase el apartado **51**). Por consiguiente, según dos Estados miembros visitados, algunos de estos proyectos de doble uso no abordarán suficientemente los aspectos militares.

54 Constatamos que la selección de proyectos de infraestructuras de doble uso para la financiación de la UE no tuvo suficientemente en cuenta los aspectos geopolíticos, ya que la financiación no estaba destinada a los proyectos con los valores geoestratégicos más elevados. Tres de los seis Estados miembros que expresaron su parecer al respecto tenían una opinión similar. Por lo tanto, los proyectos se seleccionaron de manera fragmentaria, cada uno por separado, para mejorar algunas partes aisladas de un corredor, pero no necesariamente en las ubicaciones más estratégicas. Todos los Estados miembros visitados consideraron que el proceso de selección de proyectos de infraestructuras de doble uso financiados por la UE debería incluir determinadas formas de priorización.

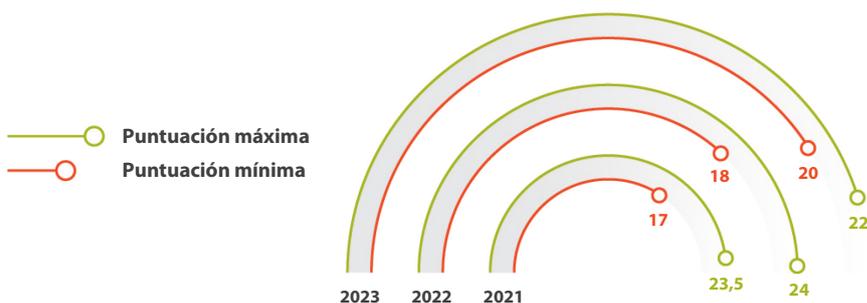
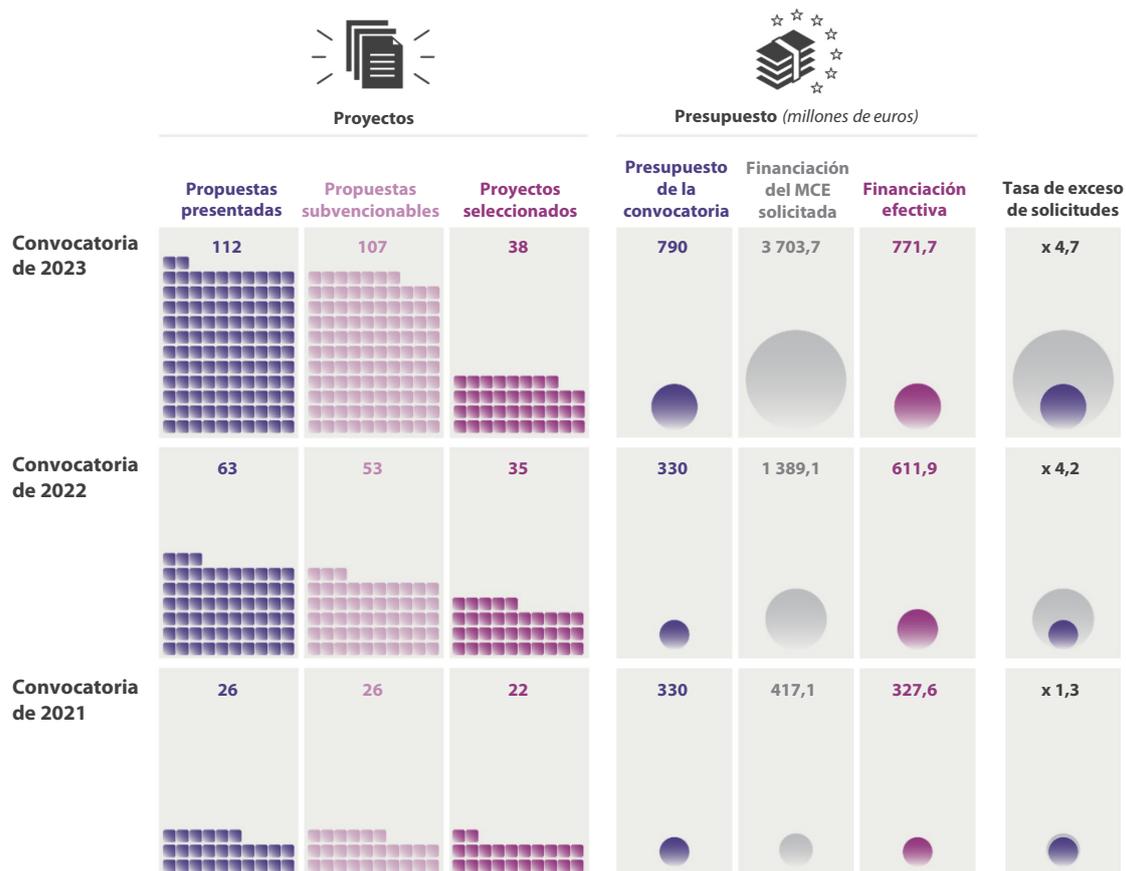
55 Además, en la convocatoria de 2021, el EMUE evaluó dos proyectos como «primera prioridad» y 16 como «muy importantes». Sin embargo, en la convocatoria de 2021 se seleccionaron 22 proyectos. Esto significa que se seleccionaron cuatro proyectos para recibir financiación de la UE, a pesar de que el EMUE no los consideró «primera prioridad» o «muy importantes». Esto puede explicarse por el hecho de que, en la convocatoria de 2021, el volumen de solicitudes era menos excesivo.

56 En la convocatoria de 2023 se dio un ejemplo especialmente llamativo, cuando un proyecto para construir una de las últimas partes de una de las carreteras más estratégicas de la UE desde una perspectiva militar no fue seleccionado para la financiación de la UE, a pesar de que las otras tres partes de la misma carretera se habían seleccionado en las convocatorias de 2021 y 2022. La valoración de los criterios de evaluación de las distintas partes de esta carretera fue realizada por distintos expertos y no fue coherente. La convocatoria de 2023 difería de las convocatorias de 2021 y 2022, entre otros aspectos, por el mayor exceso de solicitudes, en el sentido de que varios proyectos que superaron los umbrales de evaluación no pudieron ser seleccionados debido al limitado presupuesto disponible. En su respuesta a las cartas del Estado miembro en cuestión, la Comisión le recordó que el proyecto también podría optar a financiación en el marco de futuras convocatorias generales de transporte del MCE.

Los fondos de la UE atrajeron un mayor interés de una convocatoria a la siguiente, pero con diferentes niveles de absorción por parte de los Estados miembros

57 El número de solicitudes con cada convocatoria de infraestructuras de doble uso del MCE aumentó con el tiempo. Esta mayor competencia hizo que también aumentaran las puntuaciones mínimas necesarias para la selección (véase la *ilustración 9*). El lento comienzo en 2021 puede explicarse por diversos factores, como la novedad de estas convocatorias o el tiempo que necesitaron los distintos ministerios (como los de defensa o de transporte) en algunos Estados miembros para empezar a cooperar en estas cuestiones. El creciente exceso de solicitudes de las convocatorias demuestra el mayor interés entre los Estados miembros y los beneficiarios de los proyectos.

Ilustración 9 – Detalles sobre las solicitudes para las convocatorias de movilidad militar del MCE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

58 La *ilustración 10* muestra que los 95 proyectos seleccionados para recibir financiación de la UE se dividieron entre 21 Estados miembros diferentes: todos los incluidos en la ilustración, más Bulgaria, que participa en un proyecto transfronterizo. Estos proyectos transfronterizos (designados «UE» en la *ilustración 10*) solo representan 2 de los 95 seleccionados para su financiación:

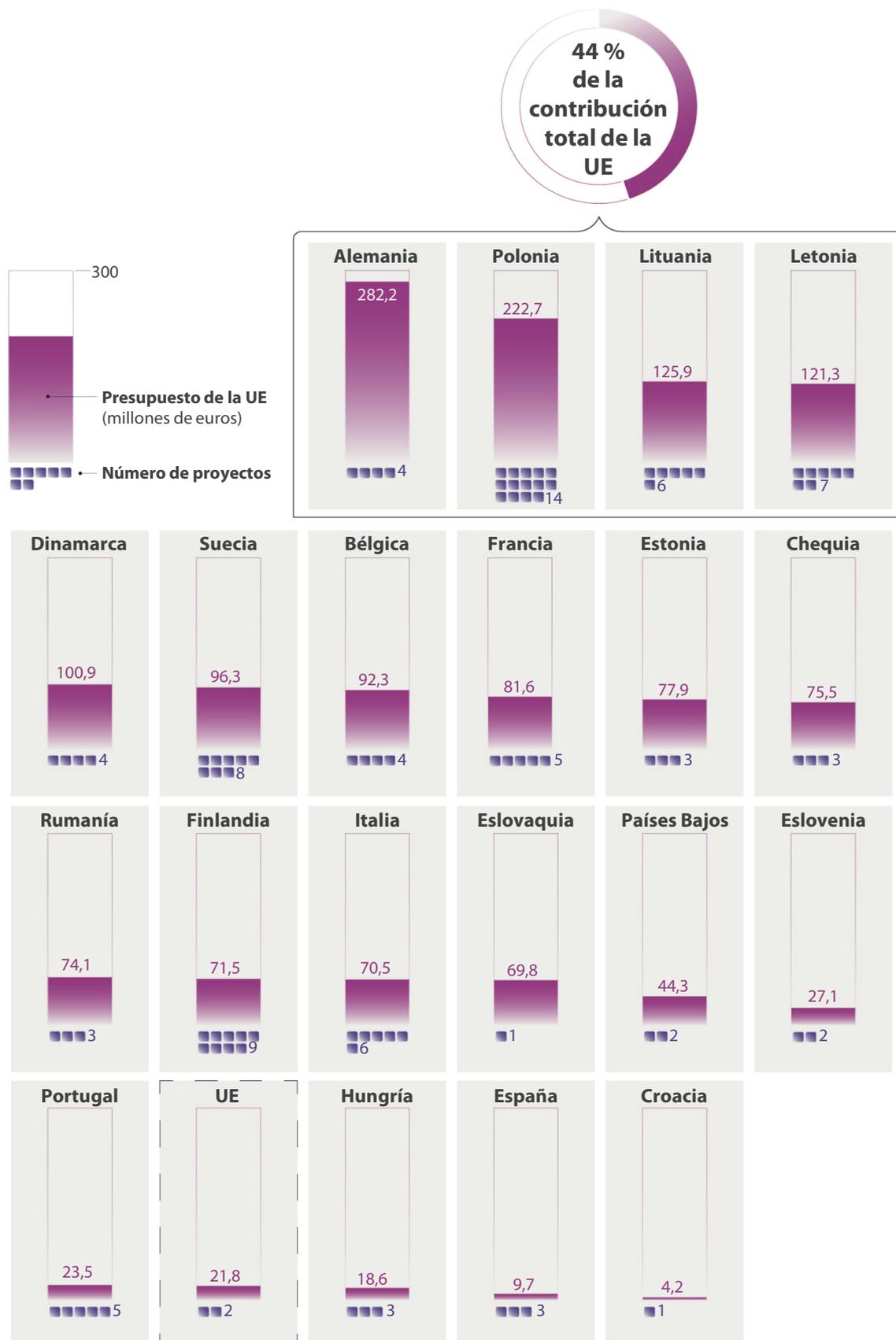
- 1) De la convocatoria de 2021: un proyecto ferroviario para una conexión transfronteriza entre Finlandia y Suecia.
- 2) De la convocatoria de 2023: la fase de diseño de un nuevo puente sobre el Danubio para conectar Bulgaria y Rumanía.

59 En términos de contribución de la UE, los cuatro principales Estados miembros, que representan el 44 % del total, son:

- 1) Alemania (16,5 % de la contribución total de la UE);
- 2) Polonia (13,0 %);
- 3) Lituania (7,4 %); y
- 4) Letonia (7,1 %).

Existe una clara concentración de proyectos financiados por la UE en el este de la UE, pues tres de estos cuatro principales Estados miembros son limítrofes con Rusia, tres son limítrofes con Bielorrusia y uno limítrofe con Ucrania.

Ilustración 10 – Contribución de la UE y número de proyectos por Estado miembro (convocatorias de 2021-2023)

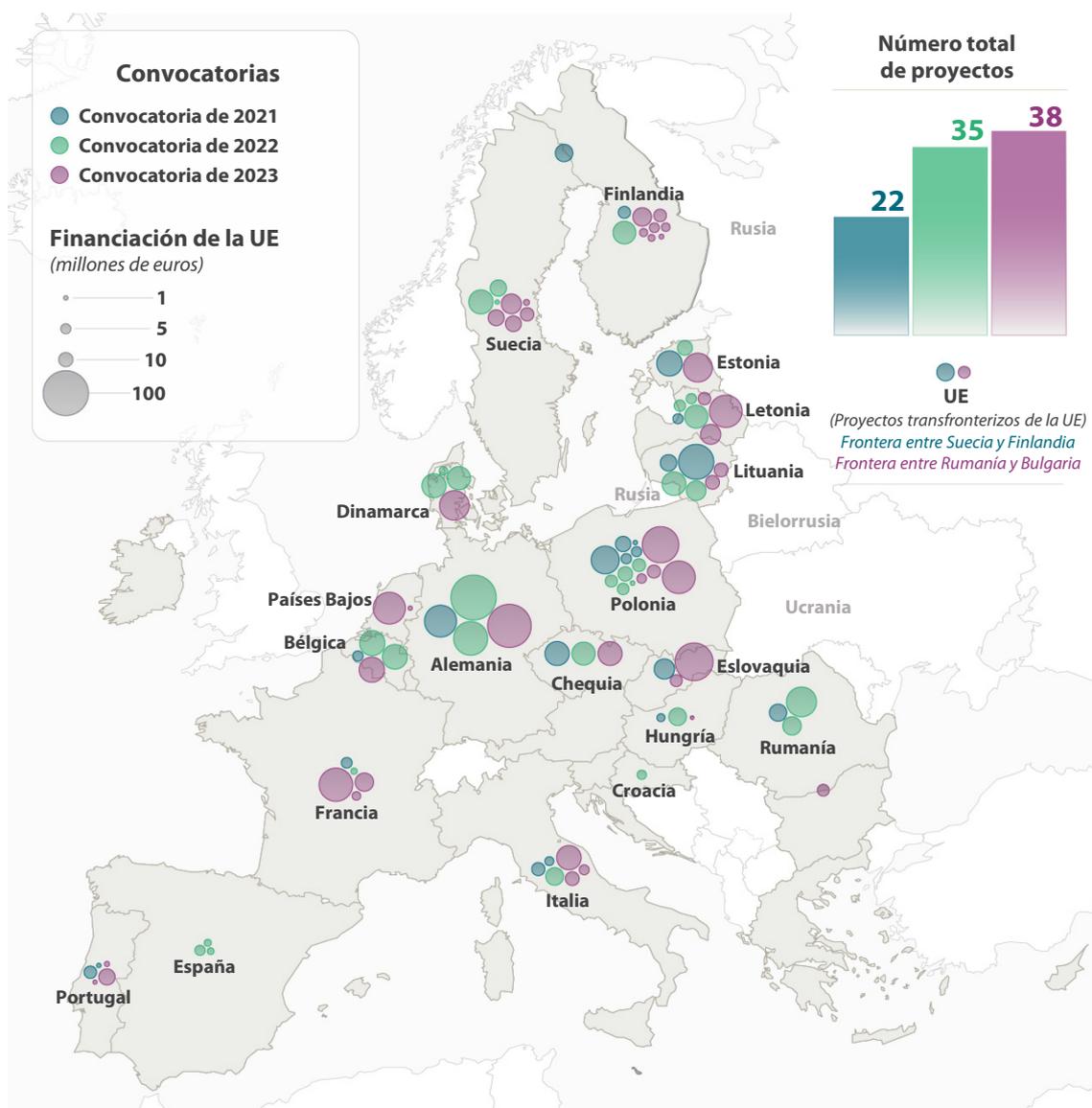


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

60 Por otra parte, en la ruta meridional hacia Ucrania, la UE no financió ningún proyecto en Grecia y solo realizó una modesta contribución a un consorcio búlgaro participante (véase el apartado **58**). Grecia presentó dos solicitudes de proyectos para la convocatoria de 2023, que obtuvieron puntuaciones superiores a los umbrales exigidos, pero no se seleccionaron por falta de financiación. Este es otro ejemplo que ilustra que el peso otorgado a los criterios militares y a los aspectos geopolíticos en la selección de proyectos fue insuficiente (véanse los apartados **53** y **54**). Los demás Estados miembros sin infraestructuras de doble uso financiadas por la UE son Austria, Chipre, Irlanda, Luxemburgo y Malta.

61 Además, los distintos Estados miembros con fronteras comunes se centraron en diferentes tipos de proyectos (ferrocarril, aire, carretera, etc.), lo que significa que faltaba coherencia entre los Estados miembros. En total, el 70 % de la financiación de la UE se destinó a proyectos ferroviarios y de carreteras. La **ilustración 11** ofrece una visión general de los Estados miembros en los que estaban situados los proyectos de movilidad militar del MCE y de la cantidad de financiación de la UE que recibieron.

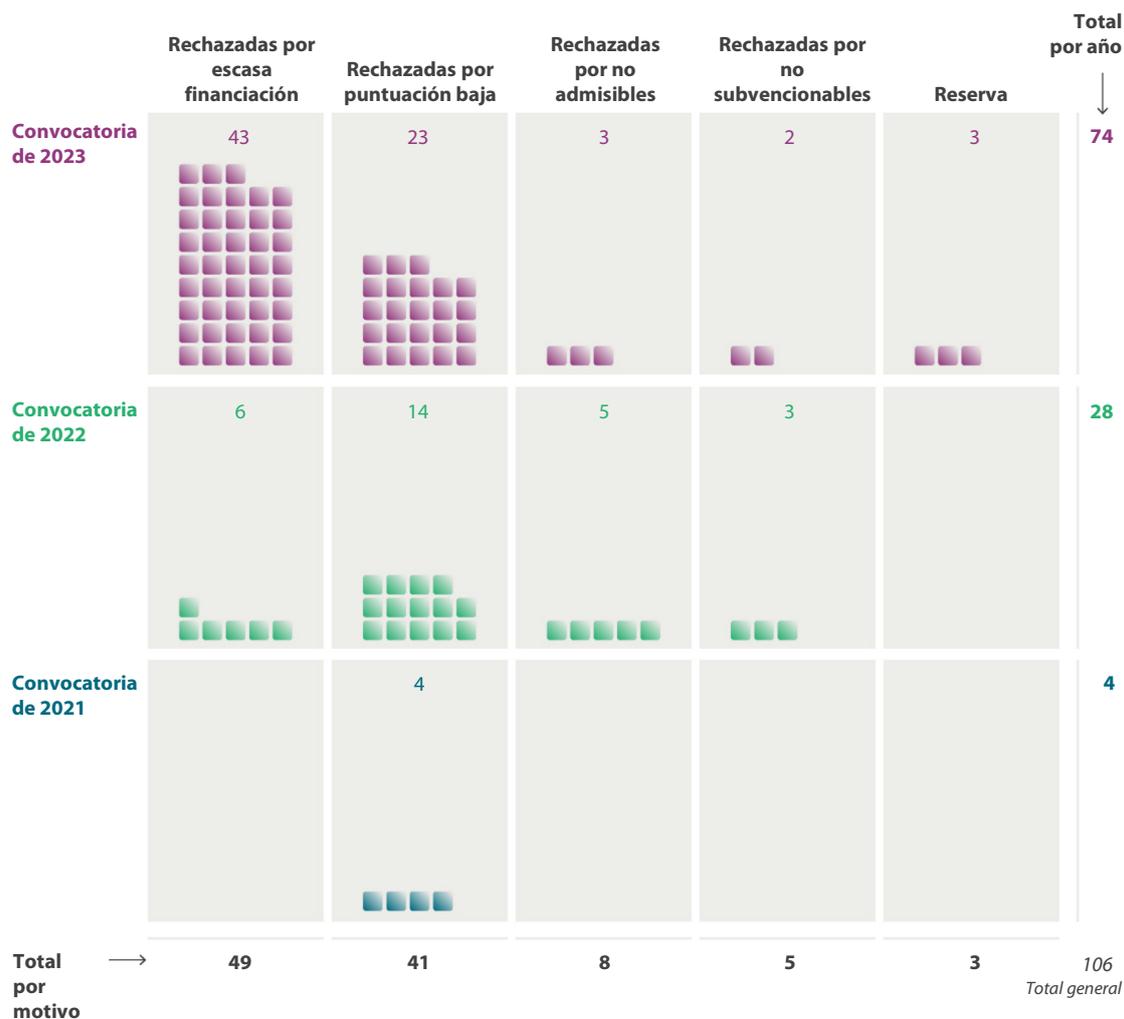
Ilustración 11 – Visión general de los proyectos de movilidad militar financiados por la UE en el marco del MCE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

62 La *ilustración 12* muestra un análisis de los proyectos no financiados en las tres convocatorias. En la convocatoria de 2023, el motivo principal para rechazar las solicitudes fue la falta de financiación, mientras que en la convocatoria de 2022 la baja puntuación fue el motivo principal. En la convocatoria de 2021, solo se rechazaron cuatro solicitudes por falta de financiación.

Ilustración 12 – Solicitudes de proyectos no seleccionadas para su financiación, por motivo (convocatorias 2021-2023)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

63 La CINEA, junto con la DG Movilidad y Transportes y el EMUE, ha ofrecido días de información cada año (2021, 2022 y 2023) para las convocatorias de movilidad militar del MCE en materia de transporte con el fin de ayudar a los posibles solicitantes¹⁴. Visitamos cinco proyectos de la convocatoria de 2021 sobre el terreno en cinco Estados miembros (véase el [anexo III](#)). Todos los coordinadores de proyectos aportaron comentarios positivos sobre la asistencia que habían recibido, principalmente de la CINEA, pero también de la DG Movilidad y Transportes. Sin embargo, tres de los siete Estados miembros también consideraron que el proceso de solicitud es complejo, incluido el sistema electrónico de gestión de subvenciones (eGrants), que en su opinión no era muy fácil de usar.

¹⁴ Véase, por ejemplo, [2023 CEF Transport Military Mobility Info Day](#).

64 Tras la selección de proyectos, la CINEA se encargó de preparar los acuerdos de subvención individuales con cada beneficiario de los proyectos. Los coordinadores de proyectos de los Estados miembros gestionan los proyectos e informan continuamente sobre su progreso. A los proyectos se les designan responsables específicos de la CINEA. En el momento de nuestras visitas, la totalidad o parte de tres de estos cinco proyectos llevaban retraso por diversas razones.

Los avances de las acciones en el marco de los cuatro pilares son desiguales

Pilar I – «Corredores multimodales y centros logísticos»: se han producido avances firmes en acciones clave a nivel de la UE y se han atendido todas las invitaciones a actuar dirigidas a los Estados miembros

65 De las cinco acciones clave a nivel de la UE en el marco del primer pilar, tres ya se han completado (una con retraso) y dos están en curso (una con retraso). Esto representa un avance sólido en general para estas acciones (para más información, véase el [anexo IV](#)).

Los siete Estados miembros visitados nos transmitieron sus comentarios sobre las cinco invitaciones a actuar comprendidas en el marco del primer pilar. En general, los Estados miembros visitados habían aplicado estas medidas. Véase el [anexo V](#) para más información.

Pilar II – «Medidas reguladoras de apoyo»: se han producido algunos avances en acciones clave a nivel de la UE y avances desiguales en las invitaciones a actuar dirigidas a los Estados miembros

66 Entre los siete Estados miembros visitados, hubo consenso sobre la importancia crucial de la movilidad militar, en particular en el contexto actual de seguridad europea. Sin embargo, diferían en sus principales prioridades en función de sus circunstancias nacionales: para algunos, la máxima prioridad era simplificar los procedimientos administrativos, mientras que para otros lo prioritario eran las inversiones en infraestructuras de doble uso.

67 De las observaciones de la AED a la Comisión se desprende que las cuatro acciones dirigidas principalmente a la AED están en curso. Una de las dos acciones dirigidas a la Comisión está finalizada y la otra está en curso. Esto representa un avance satisfactorio en general para estas acciones. Véase el [anexo IV](#) para más información.

68 El proyecto SDMMS (véase el apartado [11](#)) se está ejecutando en respuesta a la acción clave 3 a nivel de la UE en el marco del pilar II. Su objetivo es desarrollar una plataforma informática unificada que garantice un entorno seguro para el intercambio de información sobre el movimiento de unidades militares entre países, así como para solicitar y aprobar permisos de cruce de fronteras.

69 El consorcio del proyecto SDMMS incluye 11 organizaciones de 10 Estados miembros. Además de los miembros del consorcio, 11 Estados miembros también participan actualmente en el proyecto y se espera que aporten casi el 20 % del presupuesto total del proyecto. Seis de los siete Estados miembros que visitamos tenían una opinión positiva en cuanto al desarrollo de este sistema, y los ministerios de defensa esperaban con interés el potencial de la digitalización. El Estado miembro menos interesado explicó su posición indicando que actualmente no hay planes para digitalizar el [impreso aduanero de la UE 302](#), ya que en primer lugar sería necesario modificar el [código aduanero de la Unión](#). En la práctica, los Estados miembros visitados, todos ellos miembros de la OTAN, utilizan el [impreso 302 de la OTAN](#), que se introdujo en la década de 1950 y en el que se basa el impreso 302 de la UE, también para los desplazamientos dentro de la UE. Se esperaba que el prototipo de sistema se entregara al final de 2025, pero el proyecto lleva retraso.

70 En el momento de nuestras reuniones, la firma del memorando de entendimiento del proyecto por parte de todos los Estados miembros participantes constituía un importante motivo de preocupación. Hasta que no se firme, la UE no podrá liberar fondos después de la prefinanciación ni podrán recibirlos aquellos Estados miembros participantes que no lo hayan suscrito.

71 Los comentarios que recibimos de los Estados miembros visitados sobre las tres invitaciones a actuar en el marco del pilar II son dispares, en particular respecto a la acción 1, la más importante en términos de cumplimiento del objetivo de 5 días para los procedimientos de cruce de fronteras o de 3 días en el caso de las unidades de reacción rápida. Las acciones 2 y 3 pueden considerarse completadas. Véase el [anexo V](#) para más información.

Pilar III – Dimensión de «Resiliencia y preparación»: se han producido avances desiguales en acciones clave a nivel de la Unión, y no es posible evaluar con claridad las invitaciones a actuar dirigidas a los Estados miembros

72 El pilar III del Plan de Acción 2.0 se refiere a la necesidad de «ser resiliente, en particular en el contexto de las ciberamenazas, el cambio climático y otras amenazas híbridas que puedan dirigirse a nodos críticos del sistema de transporte utilizado por el ejército». Este pilar es el que presenta el mayor número de acciones clave a nivel de la UE, 14 de un total de 29 (48 %), pero incluye una única invitación para que los Estados miembros actúen. Constatamos que el Plan de Acción 2.0 incluye demasiadas acciones, en particular en el marco de este pilar, y que debería tener un enfoque más específico. Los expertos que consultamos expresaron la misma opinión.

73 El [anexo IV](#) proporciona información sobre los avances de las 14 acciones clave a nivel de la UE en el marco del pilar III. 6 de las 14 acciones a nivel de la UE se dirigen principalmente a la AED, que no podemos auditar. Según el [informe de situación de noviembre de 2023 sobre el Plan de Acción de 2.0](#), 5 de estas 6 acciones están en curso. El informe de situación no incluía ninguna información sobre el trabajo en curso respecto a la acción 10 («un intercambio y una puesta en común fiables y eficaces de datos digitales entre las partes interesadas de la aviación civil y militar»). Según información de la AED, esta lleva a cabo dicha acción a través del programa de [investigación y desarrollo sobre la gestión del tránsito aéreo en el Cielo Único Europeo](#). Está en marcha un proyecto específico de la AED que aborda el intercambio de datos sobre la gestión del tránsito aéreo, entre otros aspectos. No hallamos pruebas de ningún análisis formal de las enseñanzas obtenidas de los ejercicios militares que pudieran confirmar la existencia de una capacidad sólida y eficaz para extraer lecciones a escala de la UE. Esta capacidad es crucial para garantizar que los problemas surgidos en los ejercicios de simulación teórica y sobre el terreno nacionales y multinacionales (incluida la OTAN) se registren y aborden adecuadamente a través de un proceso formal, a fin de recomendar medidas correctoras.

74 En cuanto a los avances realizados por las instituciones de la Unión en las acciones clave a nivel de la UE para el pilar III, según la información disponible y nuestra posterior recopilación y análisis de la información, observamos lo siguiente:

- en cuatro casos no se dispone de información específica sobre los avances realizados;
- cuatro están en curso.

75 La única invitación para que los Estados miembros actúen pretende garantizar «la ciberresiliencia de los futuros procesos y procedimientos digitales, basándose en el trabajo de la AED y estudiando la posibilidad de desarrollar requisitos funcionales relacionados con la seguridad». Todos los Estados miembros visitados reconocieron la importancia de estas amenazas y están trabajando en la ciberresiliencia. Sin embargo, la acción se define de tal manera que no nos permite evaluar claramente su realización, ya que carece de criterios precisos, de una base de referencia, de hitos y de una meta específica.

Pilar IV – «Dimensión de asociación»: se han producido algunos avances en acciones clave a nivel de la UE

76 El Pilar IV del Plan de Acción 2.0 contiene cuatro acciones clave a nivel de la UE y ninguna invitación a actuar dirigida a los Estados miembros. Los siete Estados miembros que visitamos también son miembros de la OTAN. Para ellos, la OTAN es el principal motor de la defensa colectiva en Europa. Todos los Estados miembros visitados confirmaron la pertinencia de las acciones en el marco de este pilar, en particular en términos de una mayor cooperación entre la UE y la OTAN. Sin embargo, consideran que la UE no debería duplicar lo que ya hace la OTAN. Reconocen la realidad de la clasificación a un alto nivel de la información de la OTAN, pero consideran que no debe impedir que la UE y la OTAN sigan cooperando y estiman que la movilidad militar es un buen ejemplo de cooperación entre ambas. Las cuatro acciones clave a nivel de la UE en el marco de este pilar están en curso. Sin embargo, una de las acciones se formula de tal manera que no nos es posible evaluar los avances realizados. Véase el [anexo IV](#) para más información.

77 Nuestra evaluación de los avances realizados en las acciones clave a nivel de la UE y en las invitaciones a actuar dirigidas a los Estados miembros se resumen en el [cuadro 3](#) y en el [cuadro 4](#). Los cuadros utilizan los colores del «semáforo», con el siguiente significado:

- verde: está completada o lo estará en breve;
- naranja: en curso;
- rojo: problemas en cuanto al avance (por ejemplo, solo se han realizado avances limitados, no se dispone de información o no es posible evaluar la finalización).

Cuadro 3 – Acciones clave a nivel de la UE – Resumen de la evaluación de los avances por parte del Tribunal de Cuentas Europeo

				Total
 Pilar I – Corredores multimodales y centros logísticos: inversión en infraestructuras de transporte de doble uso	3	2	-	5
 Pilar II – Medidas reguladoras de apoyo	1	5	-	6
 Pilar III – Resiliencia y preparación	-	9	5	14
 Pilar IV – Dimensión de asociación	-	4	-	4
Total	4	20	5	29

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**Cuadro 4 – Invitaciones a actuar dirigidas a los Estados miembros –
Resumen de la evaluación de los avances por parte del Tribunal de Cuentas
Europeo respecto a los siete Estados miembros visitados**

				Total
 Pilar I – Corredores multimodales y centros logísticos: inversión en infraestructuras de transporte de doble uso	5	-	-	5
 Pilar II – Medidas reguladoras de apoyo	2	-	1	3
 Pilar III – Resiliencia y preparación	-	1	-	1
 Pilar IV – Dimensión de asociación	-	-	-	-
Total	7	1	1	9

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Conclusiones y recomendaciones

78 La política de la UE en materia de movilidad militar se ha desarrollado desde que se adoptaron los primeros pasos en 2017. En la presente auditoría se han examinado los avances realizados, examinando concretamente el segundo plan de acción de la UE sobre movilidad militar (Plan de Acción 2.0), publicado en noviembre de 2022. El plan se desarrolló tomando en consideración las contribuciones de las partes interesadas, pero en un plazo acuciante en el difícil contexto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. En general, concluimos que el Plan de Acción 2.0 no se basó en fundamentos suficientemente sólidos, debido a algunas insuficiencias de diseño, como la falta de un análisis previo en profundidad y de una evaluación de las necesidades que permitiera estimar un presupuesto acorde. Los avances hacia sus objetivos —garantizar un desplazamiento rápido y fluido de personal, material y equipos militares, incluso con poca antelación y a gran escala dentro y fuera de la UE— han sido variables hasta ahora.

79 Constatamos que en la UE no existe una función u organismo central que coordine las medidas de movilidad militar. Los representantes de cinco Estados miembros visitados se refirieron a los mecanismos de gobernanza para la movilidad militar en la UE e indicaron que eran complejos y que era difícil averiguar quién hacía qué. En el ámbito de las medidas reguladoras, detectamos solapamientos (por ejemplo: líneas de comunicación de información simultáneas y alcances similares de los proyectos) entre lo que hacen las distintas partes interesadas en relación con la movilidad militar en la UE. El Parlamento Europeo supervisa parcialmente la movilidad militar en la UE (véanse los apartados [22](#) a [31](#)).

Recomendación 1 – Mejorar los mecanismos de gobernanza para la movilidad militar en la UE

La Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) deberían:

- a) racionalizar la coordinación entre la UE, los Estados miembros y otras partes interesadas, por ejemplo, designando un punto de contacto único, según proceda;
- b) mejorar las sinergias y la interacción existentes entre la Agencia Europea de Defensa, los proyectos de la Cooperación Estructurada Permanente y la Comisión y el SEAE para minimizar el riesgo de solapamientos.

Fecha de aplicación prevista: 2025

80 La redacción del Plan de Acción 2.0 fue el resultado de un compromiso que, si bien garantizaba un acuerdo común, podría haber diluido su eficacia global al tratar de acomodar las diversas posiciones de los 27 Estados miembros. El diseño del Plan de Acción 2.0, que abarca el período 2022-2026, dio lugar a limitaciones en relación con el seguimiento y la información. El plan establece que los actores a nivel de la UE, incluida la Agencia Europea de Defensa, emprenderán las acciones dirigidas a ellos, pero simplemente invita a los Estados miembros a que emprendan las acciones dirigidas a ellos. Los Estados miembros no tienen la obligación específica de informar a la UE a través de un proceso formalizado sobre las acciones que se les «invita» a realizar, ni la Comisión ni el SEAE les han pedido que informen, de modo que no lo hacen (véanse los apartados [33](#) a [37](#) y [40](#)).

81 Tres de los siete Estados miembros visitados consideran que el Plan de Acción 2.0 es un documento político que comunica que la UE está activa en el ámbito de la movilidad militar. Sin embargo, se ve lastrado por su falta de operatividad. Por ejemplo, solo 13 de las 29 acciones clave a nivel de la UE tienen plazos (véanse los apartados [38](#) y [39](#)).

82 El [primer informe de situación](#) del Plan de Acción 2.0 se publicó en noviembre de 2023. No incluye sistemáticamente información sobre los avances realizados hasta la fecha en cada acción clave a nivel de la UE. Por lo tanto, en lugar de ofrecer una remisión clara a los avances en las acciones establecidas en el plan de acción, el informe es más bien una lista de acontecimientos relacionados con la movilidad militar que tuvieron lugar en la UE durante el año anterior del período de referencia. Tampoco incluye un análisis de las lecciones extraídas hasta la fecha, por ejemplo, de ejercicios militares multinacionales (véanse los apartados [40](#), [41](#) y [73](#)).

Recomendación 2 – Hacer un seguimiento e informar de los avances de cada una de las acciones incluidas en el Plan de Acción 2.0

La Comisión y el SEAE deberían seguir de cerca la aplicación del Plan de Acción 2.0 evaluando sistemáticamente los avances, los retrasos y los posibles problemas en relación con cada acción clave a nivel de la UE. Sin perjuicio de la soberanía de los Estados miembros en materia de movilidad militar, la Comisión y el SEAE deberían invitar a los Estados miembros a que faciliten información sobre el progreso de las acciones que se esperan de ellos. Seguidamente, la información sobre la consecución de cada acción debería incluirse en los informes de situación posteriores.

Fecha de aplicación prevista: 2025

83 El importe de la financiación de la UE disponible desempeña un papel clave para determinar la influencia que la UE puede tener en las decisiones políticas de movilidad militar. Todas las partes interesadas que entrevistamos consideraron que el presupuesto del marco financiero plurianual (MFP) de 2021-2027 por importe de 1 690 millones de euros con arreglo al Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) para infraestructuras de movilidad militar de doble uso era modesto, pero también lo acogieron en general con satisfacción como un primer paso en la dirección correcta. Constatamos que, cuando se publicó el Plan de Acción 2.0, la Comisión no había realizado una estimación consistente de la financiación global necesaria para lograr sus objetivos y metas (véanse los apartados [35](#) y [43](#)).

84 Para tener en cuenta la evolución de la situación de la seguridad en Europa tras el inicio de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, la Comisión concentró anticipadamente los importes disponibles en las convocatorias de 2022 y 2023. Seis de los siete Estados miembros consultados consideraron que este era el enfoque adecuado, ya que los proyectos financiados por la UE podrían completarse antes. Si bien la rápida disponibilidad de este presupuesto para inversiones en infraestructuras de doble uso envió una señal política importante de la UE, constatamos que daba lugar a una falta de estabilidad y previsibilidad en la financiación de la UE, ya que habrá una brecha de más de cuatro años hasta el próximo MFP y, por tanto, un intervalo significativo antes de cualquier nueva convocatoria y financiación de infraestructuras de doble uso. Esto podría generar retrasos en potenciales inversiones adicionales importantes y una pérdida de experiencia entre las partes interesadas en relación con la financiación y las licitaciones de la UE (véase el apartado [45](#)).

85 A pesar del nivel excesivo de solicitudes en la segunda y tercera convocatorias, y del nivel sin precedentes de amenazas en las fronteras de la UE, que son más tangibles que nunca, no se dispone de más fondos de la UE en virtud del actual MFP para las convocatorias de movilidad militar destinadas a financiar proyectos de infraestructuras de doble uso (véanse la [ilustración 9](#) y el apartado [48](#)).

86 Los posibles solicitantes en las convocatorias generales de transporte del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) son a menudo los mismos que los de las convocatorias de movilidad militar. De hecho, constatamos que los proyectos financiados en el marco de convocatorias de transporte del MCE también suelen estar ubicados tanto en la red básica de la red transeuropea de transporte (RTE-T) como en la red de movilidad militar y se atienden a las necesidades de doble uso, conforme a los criterios de las convocatorias de movilidad militar del MCE. Por lo tanto, existe potencial para utilizar las convocatorias de transporte del MCE a fin de resolver los cuellos de botella de la movilidad militar (véase el apartado [48](#)).

Recomendación 3 – Evaluar la posibilidad de utilizar convocatorias de transporte del Mecanismo «Conectar Europa» para financiar proyectos de infraestructuras de doble uso en el marco del actual MFP (2021-2027)

La Comisión debería evaluar la posibilidad de utilizar las convocatorias de transporte restantes del MCE en el marco del MFP actual para financiar proyectos de infraestructuras de doble uso. Esta evaluación debería tener en cuenta las necesidades militares y las deficiencias detectadas por la UE en su red militar.

Fecha de aplicación prevista: 2025

Recomendación 4 – Adoptar medidas a fin de mejorar la predictibilidad de la posible financiación para la movilidad militar con arreglo al MFP posterior a 2027

Al preparar la nueva propuesta de MFP, la Comisión debería examinar cómo hacer más predecible la posible financiación para las infraestructuras de doble uso. La propuesta debería incluir una evaluación de la posibilidad de usar instrumentos pertinentes de la UE para financiar proyectos de infraestructuras de doble uso.

Fecha de aplicación prevista: 2027

87 Constatamos que los cinco criterios de selección de proyectos de las convocatorias de movilidad militar en el marco del MCE que tenían una misma ponderación solo eran parcialmente adecuados a efectos de identificar proyectos de importancia clave para mejorar la movilidad militar en la UE. Esta evaluación fue confirmada por cuatro de los siete Estados miembros visitados. En particular, la evaluación militar solo se tuvo en cuenta para la evaluación de un criterio: prioridad y urgencia. Por lo tanto, existe el riesgo de que algunos de estos proyectos de infraestructuras de doble uso no sean los más pertinente desde un punto de vista militar (véanse los apartados [44](#) y [53](#)).

88 También observamos que, en la selección de los proyectos relativos a infraestructuras de doble uso que recibirían financiación de la UE, no se tuvieron suficientemente en cuenta los aspectos geopolíticos. Tres de los seis Estados miembros que expresaron su parecer al respecto tenían una opinión similar. Los proyectos se seleccionaron de manera fragmentaria, cada uno por separado, para mejorar algunas partes aisladas de un corredor, pero no necesariamente en las ubicaciones más estratégicas, y sin tener en cuenta una perspectiva más amplia. Todos los Estados miembros visitados consideraron que el proceso de selección de proyectos de infraestructuras de doble uso financiados por la UE debería incluir determinadas formas de priorización (véanse los apartados [54](#) y [56](#)).

89 Los 95 proyectos seleccionados para recibir financiación de la UE se dividieron entre 21 Estados miembros diferentes. Existe una clara concentración de proyectos financiados por la UE en las zonas centrales y orientales de la UE, pues tres de los cuatro principales Estados miembros son limítrofes con Rusia, tres son limítrofes con Bielorrusia y uno limítrofe con Ucrania. Por otra parte, en la ruta meridional hacia Ucrania, la UE no financió ningún proyecto en Grecia y solo realizó una modesta contribución a un consorcio búlgaro participante (véanse los apartados [58](#) a [60](#)).

Recomendación 5 – Mejorar el proceso de selección de proyectos de infraestructuras de doble uso en el MFP posterior a 2027

En el contexto del MFP posterior a 2027, la Comisión y el SEAE deberían velar por que se seleccionen los proyectos de infraestructuras de doble uso más pertinentes dando prioridad a las inversiones que aborden las carencias detectadas por la UE en su red militar, de modo que se promuevan la eficiencia y la eficacia. Esto debería incluir la búsqueda de sinergias con los corredores de la OTAN. A tal fin, la Comisión podría considerar la posibilidad de aumentar el peso de la evaluación militar en el proceso de selección para reflejar el principio de que los proyectos de doble uso deben beneficiar equitativamente tanto a usuarios civiles como a militares.

Fecha de aplicación prevista: 2027

90 Constatamos que el Plan de Acción 2.0 incluía demasiadas acciones y no tenía un enfoque suficientemente específico. Este fue el caso, en particular, del pilar III, «Resiliencia y preparación», que presentaba el mayor número de acciones clave a nivel de la UE (14 de 29, es decir, el 48 %). Varias partes interesadas tenían la misma preocupación (véase el apartado [72](#)).

91 En general, constatamos que solo 4 de las 29 acciones clave a nivel de la UE podían considerarse finalizadas, mientras que la mayoría seguían en curso. Respecto a 5 de las 29 acciones no se disponía de información suficiente para evaluar el estado actual de aplicación. Otras 8 acciones clave estaban bajo la responsabilidad de la AED, que no está sujeta a nuestras facultades de auditoría, lo que significa que no pudimos verificar su estado de aplicación. En general, el pilar I del Plan de Acción 2.0, que abarca las inversiones en infraestructuras de transporte de doble uso, registró el mayor avance, mientras que los trabajos en los otros tres pilares estaban en gran medida en curso (véanse los apartados [65](#) a [77](#)).

92 Los siete Estados miembros visitados respondieron a la invitación, en el marco del pilar I, a realizar inversiones en infraestructuras de transporte de doble uso. Aunque han contribuido activamente a los trabajos sobre las medidas reguladoras de apoyo en el marco del pilar II, no todos ellos han cumplido el objetivo de 5 días laborables para los procedimientos de cruce de fronteras (3 días para las unidades de reacción rápida). Debido a la falta de indicadores y objetivos específicos, incluidos los plazos, que deben alcanzarse para todas las acciones, no podemos ofrecer una evaluación global precisa de los avances realizados en el Plan de Acción 2.0, más allá de indicar que la ejecución de las acciones está en curso y que los avances han sido variables (véanse los apartados [65](#) a [77](#)).

Recomendación 6 – Diseñar con mayor precisión las acciones de movilidad militar de la UE

Al diseñar futuros planes de acción de movilidad militar, la Comisión y el SEAE deberían:

- a) aprovechar sistemáticamente las lecciones extraídas del plan de acción actual, de los ejercicios nacionales y multinacionales (incluida la OTAN) y de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania; estas lecciones aprendidas también deberían transmitirse a todas las partes interesadas pertinentes;
- b) centrar las acciones en la mejora de las infraestructuras, así como en acciones claras que permitan acelerar los movimientos transfronterizos y mejorar la ciberseguridad, y establecer indicadores, objetivos y plazos, en la medida de lo posible, para fomentar la comunicación de información sobre los avances de todas las acciones.

Fecha de aplicación prevista: 2026, último año del plan de acción actual

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 3 de diciembre de 2024.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy

Presidente

Anexos

Anexo I – Calendario de la evolución de la movilidad militar en la UE, 2017-2024



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo II – Funciones y responsabilidades de todas las partes interesadas de la movilidad militar en la UE

ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

Existe una [cooperación cada vez mayor en la UE en materia de seguridad y defensa](#), y el [marco financiero plurianual \(MFP\) 2021-2027](#) proporciona mucha más financiación para la defensa que los MFP anteriores. Por ejemplo, introduce fondos para infraestructuras de movilidad militar de doble uso y para el [Fondo Europeo de Defensa \(FED\)](#). Este último cuenta con un presupuesto de 8 000 millones de euros para el período 2021-2027, con 1 500 millones de euros adicionales en el marco del nuevo instrumento de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) conforme a la [revisión intermedia del MFP 2021-2027](#). Sin embargo, estos fondos de la UE solo representan una pequeña parte del gasto en defensa de los Estados miembros. Los Estados miembros de la UE consideran que la defensa es una cuestión de soberanía nacional. Según el documento de la AED «[Defence Data 2022 – Key findings and analysis](#)», en 2022, el gasto total en defensa de los 27 Estados miembros ascendió a 240 000 millones de euros, continuando la tendencia positiva de 8 años consecutivos de crecimiento.

Del mismo modo, los presupuestos nacionales de los Estados miembros de la UE incluyen fondos para proyectos de movilidad militar e infraestructuras con fines de doble uso. No se dispone de datos sobre los importes en cuestión.

Los ministerios de los Estados miembros de la UE suelen contar con departamentos de auditoría interna. Las auditorías externas las llevan a cabo las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de esos países. Las EFS (así como el Tribunal de Cuentas Europeo) son miembros de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que elaboró las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Las ISSAI son las normas internacionales autorizadas en materia de auditoría del sector público.

ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es una alianza política y militar comprometida con el principio de defensa territorial colectiva. A 7 de marzo de 2024, la OTAN cuenta con [32 países miembros de Europa y América del Norte](#). De estos 32, 23 son Estados miembros de la UE. 4 Estados miembros de la UE no son miembros de la OTAN (Austria, Chipre, Irlanda y Malta). Los Estados Unidos y Alemania son los [principales contribuyentes al presupuesto de la OTAN](#). Los Estados Unidos son el país miembro de la OTAN con el mayor número, con diferencia, de militares en servicio activo ([aproximadamente 1,3 millones](#)).

La OTAN es la referencia/piedra angular fundamental para los ministerios de defensa de los países miembros de la OTAN en términos de movilidad militar, así como el motor clave para la movilidad militar en Europa (por ejemplo, a través de sus planes operativos, las necesidades militares y las normas para la movilidad militar o el impuesto aduanero 302 de la OTAN).

El [Plan Común de Recursos de Financiación de la OTAN 2024-2028](#) incluye el Programa de Inversiones de Seguridad de la OTAN (NSIP). El NSIP financia la inversión común necesaria para mejorar y actualizar los activos de la OTAN, incluidas las infraestructuras militares en los países miembros de la OTAN. La tercera [Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN, de 10 de enero de 2023](#), se refiere al logro de resultados tangibles en materia de movilidad militar.

La OTAN tiene una estructura de auditoría interna. El Colegio Internacional de Auditores de la OTAN ([IBAN](#)) es el organismo independiente de auditoría externa de la OTAN. Este Colegio realiza tres tipos de auditorías: auditorías financieras de los organismos y entidades de la OTAN que han de rendir cuentas, auditorías de rendimiento de la OTAN y auditorías financieras del NSIP de la OTAN.

AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

La Agencia Europea de Defensa ([AED](#)) se creó en 2004. Su misión consistía «apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la UE en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la [política europea de seguridad y defensa] en su situación actual y conforme vaya evolucionando en el futuro». Según su [revisión a largo plazo de 2024](#), la Agencia articula los intereses de defensa de los Estados miembros en el contexto de la UE, actuando como un verdadero nexo intergubernamental en materia de defensa a escala de la UE.

La AED organiza actos sobre movilidad militar, como simposios de alto nivel, y cuenta con varias iniciativas de movilidad militar, entre ellas:

- El «[Project Team Movement and Transport](#)», que se concibe como una plataforma a nivel de expertos en la que los Estados miembros intercambian información y debaten las actividades en curso relacionadas con el desplazamiento y el transporte militares con el objetivo de beneficiarse de ellas, evitando al mismo tiempo duplicaciones. Los 27 Estados miembros de la UE participan en el equipo del proyecto, así como Noruega y Suiza. Entre los socios figuran la [Comisión](#), el [SEAE/EMUE](#), la [OTAN](#), el Centro de Coordinación de Movimientos para Europa, el Centro de Coordinación de Transporte Marítimo Multinacional de Atenas y el Mando Europeo de Transporte Aéreo.
- El programa «[Optimizar los procedimientos para el permiso de desplazamientos transfronterizos en Europa](#)», creado para armonizar y simplificar los procedimientos de desplazamientos transfronterizos, abordando tanto cuestiones reglamentarias como procedimentales.
- El programa «[Harmonising military requirements related to Customs](#)», que se desarrolló para abordar las actividades relacionadas con las aduanas para el ejército.

La EDA tiene un servicio de auditoría interna. Su auditoría externa la lleva a cabo un colegio de auditores compuesto por tres auditores de tres Estados miembros participantes diferentes. Las normas operativas de la AED indican que la Agencia ha de actuar bajo la autoridad y la supervisión política del Consejo, al que debe informes periódicos y del que recibe directrices periódicas.

BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es el mayor prestatario y prestamista multilateral del mundo. En junio de 2023, el Consejo de Gobernadores del BEI decidió aumentar su financiación para seguridad y defensa hasta 8 000 millones de euros a través de su [Iniciativa Estratégica Europea de Seguridad](#). Su objetivo es movilizar inversiones en apoyo de los sistemas europeos de seguridad y defensa de doble uso. La movilidad militar es una de las actividades subvencionables.

En mayo de 2024, el BEI actualizó su definición de productos e infraestructuras de doble uso que pueden optar a la financiación del Grupo BEI y acordó facilitar la financiación a las pequeñas y medianas empresas y a las empresa emergentes innovadoras de la industria de la seguridad y la defensa.

El [acuerdo tripartito entre la Comisión Europea, el Tribunal de Cuentas Europeo y el BEI](#) abarca tanto las operaciones de financiación comprendidas en los mandatos conferidos por la Unión Europea al Banco como las operaciones gestionadas por el Banco y garantizadas por el presupuesto general de la Unión Europea. La movilidad militar financiada por el BEI no está comprendida en este marco.

El [BEI cuenta con un departamento de auditoría interna](#). La Inspección General agrupa tres funciones independientes de control y rendición de cuentas: evaluación, investigación y mecanismo de reclamaciones. Su Comité de Auditoría informa al Consejo de Gobernadores¹⁵. El auditor externo del BEI (una empresa de auditoría privada) informa directamente al Comité de Auditoría y emite un dictamen de auditoría sobre los estados financieros del BEI¹⁶.

LA COMISIÓN, EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR Y LAS AGENCIAS DE LA UE

Para el Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0, las principales partes implicadas son:

- La [DG Movilidad y Transportes](#), que se ocupa de la mejora de la planificación de infraestructuras a largo plazo para aumentar la capacidad. Las tres convocatorias de propuestas de movilidad militar del MCE en 2021, 2022 y 2023 corrieron a cargo de la DG Movilidad y Transportes.
- La Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente ([CINEA](#)), en la que la Comisión ha delegado la gestión del [Mecanismo «Conectar Europa» \(MCE\) para el transporte](#). La CINEA es responsable de la gestión general de las convocatorias de movilidad militar del MCE y de todas las demás convocatorias del MCE.
- La [DG Industria de Defensa y Espacio](#), coautora del [Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0](#) de noviembre de 2022, que gestiona los proyectos de movilidad militar seleccionados en las [convocatorias del FED](#), incluido el Secure Digital Military Mobility System (SDMMS).

¹⁵ Véanse los [Informes anual del Comité de Auditoría del BEI relativo al ejercicio 2022](#)

¹⁶ Véase el [Informe Financiero del BEI de 2022](#).

- El departamento de estrategia, coordinación y política del SEAE, que estuvo codirigido con la DG Movilidad y Transportes y la DG Industria de Defensa y Espacio para el desarrollo del Plan de Acción 2.0, así como para preparar el primer informe de situación de dicho plan de acción. El Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), que forma parte del SEAE, proporciona conocimientos especializados y asesoramiento estratégico sobre temas militares, incluida la movilidad militar. Para las tres convocatorias de movilidad militar, el EMUE evaluó los dos criterios militares¹⁷.
- La DG Fiscalidad y Unión Aduanera participó en la elaboración del documento aduanero para los movimientos transfronterizos de bienes militares en el contexto de las actividades militares (impreso aduanero 302 de la UE) y en la consiguiente modificación del código aduanero de la Unión. También trabajó con la AED para preparar orientaciones sobre el impreso 302 desde un punto de vista más práctico. Hasta la fecha, la participación de la DG Fiscalidad y Unión Aduanera en el Plan de Acción 2.0 se ha limitado a ofrecer asesoramiento para la posible digitalización futura del impreso 302 de la UE.
- La DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías ha llevado a cabo dos evaluaciones de riesgos para los sectores de la energía y las telecomunicaciones. Actualmente no existe un calendario para la próxima evaluación de riesgos y los escenarios de riesgo desde la perspectiva de la ciberseguridad. El Plan de Acción 2.0 ofrece un incentivo para examinar a continuación el sector del transporte.
- La función de la Secretaría General de la Comisión es garantizar una coordinación de alto nivel entre las direcciones y servicios de la Comisión. Representa a la Comisión en diferentes foros, como el Grupo Político-Militar (GPM) y el Comité Político y de Seguridad (CPS) en el Consejo de la Unión Europea, así como el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) en el SEAE. Preside las reuniones periódicas entre las direcciones generales de la Comisión y la OTAN.

¹⁷ Criterio 1: ¿En qué medida contribuye el proyecto propuesto a mejorar el despliegue estratégico de fuerzas militares en la UE para misiones, operaciones y actividades rutinarias?
Criterio 2: ¿En qué medida elimina el proyecto las deficiencias detectadas en la red de infraestructuras del Estado miembro, incluidos los cuellos de botella que actualmente obstaculizan los movimientos militares?

- Otras DG: DG Salud y Seguridad Alimentaria¹⁸, DG Energía¹⁹, DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas²⁰ y DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación²¹.
- La Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (AESA)²².

La Comisión, el SEAE y las agencias de la UE cuentan con servicios de auditoría interna (por ejemplo, el [Servicio de Auditoría Interna](#) de la Comisión). El Tribunal de Cuentas Europeo es el auditor externo de la Unión Europea. Nuestros informes anuales y especiales sirven de base para el procedimiento del Parlamento de aprobación de la gestión. Llevamos a cabo todos los tipos de auditorías: financieras, de cumplimiento y de gestión.

¹⁸ Para la sexta acción clave a nivel de la UE en el pilar III, «Resiliencia y preparación».

¹⁹ Para la decimosegunda acción clave a nivel de la UE en el pilar III.

²⁰ Para la decimocuarta acción clave a nivel de la UE en el pilar III.

²¹ Para la cuarta acción clave a nivel de la UE en el pilar IV, «Dimensión de asociación».

²² Para la decimotercera acción clave a nivel de la UE en el pilar III.

Anexo III – Proyectos visitados sobre el terreno

Estado miembro	Objetivo del proyecto	Cofinanciación de la UE (millones de euros)
Estonia	Proyecto diversificado destinado a mejorar la movilidad militar multimodal en Estonia y a mejorar las conexiones de transporte de doble uso con una base militar mediante la construcción de un nuevo muelle portuario, la reconstrucción de un viaducto de autopista y la reconstrucción de parte de una línea ferroviaria.	31,2
Alemania	Proyecto ferroviario para mejorar la infraestructura de trenes de 740 metros en el corredor Mar del Norte-Báltico mediante la construcción de un conjunto de puentes y apartaderos.	49,6
Lituania	Desarrollo de un tramo de carretera hasta la frontera entre Lituania y Polonia	48,7
Polonia	Proyecto para aumentar las capacidades operativas de la plataforma de un aeropuerto para operaciones militares	37,9
Portugal	Proyecto para una terminal intermodal de doble uso y extensiones ferroviarias en un puerto	7,6
TOTAL		175,0

Anexo IV – Avances en las acciones clave del Plan de Acción 2.0 a nivel de la UE – Información adicional

Código de colores de semáforo: verde: está completada o lo estará en breve; naranja: en curso; rojo: problemas en cuanto al avance.²³

Acciones clave a nivel de la UE:	Avances	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo	Semáforo
PILAR I – Corredores multimodales y centros logísticos			
<p>ACCIÓN 1: «A finales de 2022, el SEAE (incluido el Estado Mayor de la Unión Europea), en coordinación con los Estados miembros, los servicios de la Comisión y la Agencia Europea de Defensa (AED), actualizará las necesidades militares dentro y fuera de la UE.»</p>	<p>El 23 de octubre de 2023, el Consejo aprobó las necesidades militares revisadas, incluido el anexo II «Corredores de transporte multimodal» y un anexo sobre la infraestructura de la cadena de suministro de combustible²⁴.</p> <p>La actualización de las necesidades militares será un ejercicio recurrente para la UE, a medida que la OTAN revise periódicamente sus necesidades militares.</p>	<p>Completada (con retraso)</p>	
<p>ACCIÓN 2: «La AED y los servicios de la Comisión proseguirán su cooperación para garantizar el acceso al espacio aéreo y a los servicios de navegación aérea para la aviación civil y militar [...]»</p>	<p>Observamos que «proseguir la cooperación» no puede considerarse un objetivo SMART, ya que no es específico, mensurable, ni acotado en el tiempo.</p>	<p>En curso²⁵</p>	

²³ Para más información, véase el apartado 77.

²⁴ Véase el Informe conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Plan de Acción sobre Movilidad Militar 2.0 de noviembre de 2022 a octubre de 2023, JOIN(2023) 37 final (en lo sucesivo, «Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023»), apartado 15.

²⁵ Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023, apartado 20.

Acciones clave a nivel de la UE:	Avances	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo	Semáforo
<p>ACCIÓN 3: «A mediados de 2023, los servicios de la Comisión, junto con el SEAE, llevarán a cabo un estudio para determinar las posibilidades de desplazamientos a gran escala convocados con poca antelación para mejorar la resiliencia relacionada con el combustible, la planificación de infraestructuras a largo plazo y el uso óptimo de estas infraestructuras. [...] Sobre la base de las aportaciones de las autoridades nacionales, los servicios de la Comisión y el SEAE analizarán las posibles diferencias y propondrán medidas para abordarlas».</p>	<p>Esta acción se refiere al análisis en tres etapas mencionado en el apartado 36. El análisis de diferencias seguía enriqueciéndose con las aportaciones de los Estados miembros en julio de 2024.</p>	<p>En curso (con retraso)²⁶</p>	
<p>ACCIÓN 4: «A más tardar en el verano de 2023, el SEAE, en consulta con los servicios de la Comisión y la AED, se pondrá en contacto con un Estado miembro que esté dispuesto a organizar el primer acto anual sobre movilidad militar [...]»</p>	<p>Los días 19 y 20 de junio de 2023 tuvo lugar en Suecia una reunión de expertos titulada «Expert meeting on Military Mobility – increasing commitments towards a connected Europe».</p>	<p>Realizada²⁷</p>	
<p>ACCIÓN 5: «[...] la Comisión, en el marco de la revisión general de las prioridades en la revisión intermedia del marco financiero plurianual (MFP), estudiará la posibilidad de reforzar el presupuesto de movilidad militar [...]»</p>	<p>Se estudió la posibilidad. Sin embargo, no se añadió ningún presupuesto para proyectos de infraestructuras de doble uso como resultado de la revisión intermedia del MFP. Un grupo de Estados miembros, incluidos algunos de los que visitamos, había estado presionando sin éxito para que se produjera ese aumento de la financiación de la movilidad militar.</p>	<p>Realizada</p>	

²⁶ Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023, apartado 17.

²⁷ Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023, apartado 3.

Acciones clave a nivel de la UE:	Avances	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo	Semáforo
Pilar II – Medidas reguladoras de apoyo			
<p>ACCIÓN 1: «De aquí a 2024, la AED ayudará a los Estados miembros participantes a aplicar plenamente los acuerdos técnicos relativos a los procedimientos de permisos de desplazamientos transfronterizos por tierra y aire mediante la supervisión de su uso, así como mediante la detección y resolución de cuellos de botella y obstáculos; a detectar los campos no cubiertos en los acuerdos técnicos firmados y mejorar su contenido; y a desarrollar un acuerdo técnico para el ámbito marítimo.»</p>	<p>Según el informe de situación de noviembre de 2023, para el que la AED informó a la Comisión, estas acciones están en curso²⁸.</p> <p>En noviembre de 2024, la AED nos comunicó que había llevado a cabo la acción 2, que el informe final para la acción 5 (concepto de red informática logística a escala de la UE) estaba disponible y había sido facilitado a los Estados miembros participantes, y que el plan de gestión de proyecto para la acción 6 (fabricación aditiva para apoyo logístico) ya se había elaborado y los primeros resultados estaban disponibles.</p>	<p>Estas cuatro acciones se dirigen principalmente a la AED, lo que significa que no podemos auditarlas (véanse el apartado 20 y el <i>anexo II</i>).</p>	
<p>ACCIÓN 2: «A finales de 2024, la AED estudiará la forma de aumentar las sinergias entre el trabajo realizado por el <i>proyecto de la CEP «Movilidad Militar»</i> y el <i>proyecto de la CEP «Red de centros logísticos en Europa y apoyo a las operaciones»</i>.»</p>	<p>Nota: Todos los Estados miembros visitados nos transmitieron comentarios positivos sobre estos dos proyectos de la CEP y, en particular, sobre el proyecto de movilidad militar, en el que participan 25 Estados miembros de la UE más los Estados Unidos, Canadá y Noruega. Los Estados miembros de la UE participantes</p>		
<p>ACCIÓN 5: «De aquí a 2024, la AED preparará un concepto de red informática logística a escala de la UE que permita el intercambio de datos logísticos entre varios participantes. A más tardar en 2023, la AED presentará los resultados de un estudio sobre el análisis de los sistemas informáticos de logística nacional y comercial, incluido el programa informático de planificación de recursos empresariales y de seguimiento y localización, que servirá de base para emprender nuevas acciones.»</p>			

²⁸ Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023, apartados 21 y 22 para la acción 1, apartado 23 para la acción 2, apartado 27 para la acción 5 y apartado 28 para la acción 6.

Acciones clave a nivel de la UE:	Avances	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo	Semáforo
<p>ACCIÓN 6: «De aquí a 2024, la AED definirá un primer paquete de normas comunes para promover el uso militar de soluciones de fabricación aditiva de manera interoperable.»</p>	<p>presentan un informe anual de ejecución del proyecto de movilidad militar de la CEP.</p>		
<p>ACCIÓN 3: «La Comisión determinará temas en el marco del Fondo Europeo de Defensa en futuros programas de trabajo anuales que mejoren la movilidad militar [...]»</p>	<p>Además del proyecto SDMMS seleccionado en el marco de la convocatoria del FED de 2021, el proyecto Fasett se seleccionó en la convocatoria del FED de 2022 y el ESOCA se seleccionó en la convocatoria del FED de 2023.</p>	<p>Realizada hasta la fecha</p>	
<p>ACCIÓN 4: «La Comisión supervisará el desarrollo del sistema digital para el intercambio seguro y rápido de información sobre movilidad militar y, en caso necesario, preparará modificaciones jurídicas de la legislación aduanera de la UE con el fin de que exista un marco jurídico para la utilización del sistema por parte de los Estados miembros y de que el sistema se ajuste a los procedimientos aduaneros establecidos en la legislación aduanera de la UE.»</p>	<p>Para más información, véase el apartado 69.</p>	<p>En curso</p>	

Acciones clave a nivel de la UE:	Avances	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo	Semáforo
PILAR III – Resiliencia y preparación			
<p>ACCIÓN 1: «La AED, en estrecha consulta con los Estados miembros, el SEAE y los servicios de la Comisión, dará seguimiento al área de interés de la CARD sobre la mejora de la movilidad militar, con el fin de abordar las deficiencias y los déficits en relación con la resiliencia, así como la capacidad logística y de transporte necesaria para el desplazamiento de fuerzas a gran escala [...]»</p>	<p>Según el informe de situación de noviembre de 2023, para el que la AED informó a la Comisión, estas acciones están en curso²⁹.</p>		
<p>ACCIÓN 3: «De aquí 2023, la AED estudiará la adaptación de los medios civiles de carga sobredimensionada para fines militares, teniendo en cuenta las actividades del proyecto de la CEP «Transporte aéreo estratégico para la carga sobredimensionada (SATOC)»».</p>	<p>En noviembre de 2024, la AED nos informó de que se disponía a iniciar dos estudios: uno sobre las capacidades de transporte por ferrocarril y otro sobre las capacidades de transporte por vías navegables interiores (incluidos los aspectos normativos y de infraestructuras).</p>	<p>Estas cuatro acciones se dirigen principalmente a la AED, lo que significa que no podemos auditarlas (véanse el apartado 20 y el anexo II).</p>	
<p>ACCIÓN 4: «De aquí 2024, la AED determinará las posibles necesidades de medios de transporte ferroviario especializado y de capacidades estratégicas de transporte marítimo.»</p>			
<p>ACCIÓN 7: «De aquí 2024, la AED, junto con los servicios de la Comisión y el SEAE (incluido el EMUE), evaluará las ventajas de las capacidades de transporte estratégico para doble uso, como el socorro en caso de catástrofe.»</p>			

²⁹ Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023: apartado 30 para las acciones 1 y 3, apartado 31 para la acción 4, apartado 29 para la acción 7.

Acciones clave a nivel de la UE:	Avances	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo	Semáforo
ACCIÓN 10: «La AED y los servicios de la Comisión proseguirán sus esfuerzos para lograr un intercambio y una puesta en común fiables y eficaces de datos digitales entre las partes interesadas de la aviación civil y militar.»	La necesidad de compartir datos digitales se destacó en el informe de situación de noviembre de 2023, pero no se dispone de información sobre el trabajo real en curso ³⁰ .		
ACCIÓN 12: «La AED, junto con el SEAE y los servicios de la Comisión, se basará en las iniciativas en curso para mejorar la seguridad energética y la resiliencia frente al cambio climático de las instalaciones militares y las capacidades de transporte necesarias para la movilidad militar, y presentará recomendaciones a los Estados miembros como parte de los trabajos en materia de clima y defensa. [...]»	Según el informe de situación de noviembre de 2023, para el que la AED informó a la Comisión, esta acción está en curso ³¹ .		
ACCIÓN 2: «De aquí a 2023, el SEAE evaluará la huella logística de las misiones y operaciones de la PCSD, en particular en lo que se refiere a las certificaciones y las inspecciones, identificará posibles deficiencias en la capacidad de transporte y formulará recomendaciones sobre oportunidades de colaboración.»	No hay información en el informe de situación de noviembre de 2023.	No se ha obtenido información sobre esta acción al consultar a las partes interesadas.	
ACCIÓN 5: «El SEAE, la AED y los servicios de la Comisión estudiarán la manera de reforzar la coordinación de la capacidad de desplazamiento, en particular buscando sinergias con los centros multinacionales de coordinación de desplazamientos.»	Según el informe de situación de noviembre de 2023, esta acción está en curso ³² .	No se dispone de información adicional.	

³⁰ Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023: apartados 32 y 35 para la acción 10.

³¹ Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023: apartado 34 para la acción 12.

³² Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023: al igual que para la acción 7, véase el apartado 29 para la acción 5.

Acciones clave a nivel de la UE:	Avances	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo	Semáforo
<p>ACCIÓN 6: «A finales de 2024, los servicios de la Comisión presentarán una visión general por modo de transporte de todos los agentes clave en el ámbito civil a efectos de planificación y coordinación de emergencias y crisis.»</p>	<p>No hay información en el informe de situación de noviembre de 2023.</p>	<p>No se ha obtenido información sobre esta acción al consultar a las partes interesadas. Sin embargo, distintas partes interesadas insistieron en la importancia de un enfoque de «la sociedad en su conjunto» para la movilidad militar.</p>	

Acciones clave a nivel de la UE:	Avances	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo	Semáforo
<p>ACCIÓN 8: «El SEAE, los servicios de la Comisión y la AED aprovecharán los ejercicios multinacionales para incorporar actividades de movilidad militar (despliegue, apoyo y redistribución de las fuerzas), incluidos ejercicios reales de la UE y ejercicios paralelos y coordinados con la OTAN, así como mediante la participación de la UE en ejercicios de la OTAN, según proceda.»</p>	<p>No hay información en el informe de situación de noviembre de 2023.</p>	<p>Todas las partes interesadas subrayaron la importancia de los ejercicios militares. El proyecto de movilidad militar de la CEP ha llevado a cabo ejercicios de simulación teórica para probar permisos de desplazamiento transfronterizos. Los Estados miembros consultados participaron en diferentes ejercicios militares en 2024, como Steadfast Defender 24 con la OTAN o Quadriga 24. Cuatro de los cinco coordinadores de proyectos de doble uso con los que nos reunimos nos informaron de que la infraestructura financiada por la UE se probaría en la práctica para la movilidad militar. No hay pruebas de un análisis formalizado de las lecciones extraídas de los ejercicios militares.</p>	
<p>ACCIÓN 9: «El SEAE, junto con los servicios de la Comisión y la AED, organizará ejercicios basados en escenarios en los que participarán expertos de los Estados miembros.»</p>	<p>No hay información en el informe de situación de noviembre de 2023.</p>	<p>El EMUE dirige los ejercicios anuales de gestión de crisis MILEX. Los últimos fueron MILEX 22, MILEX 23 y MILEX 24.</p>	

Acciones clave a nivel de la UE:	Avances	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo	Semáforo
<p>ACCIÓN 11: «Los servicios de la Comisión, el SEAE y el grupo de cooperación SRI, en coordinación con los organismos y agencias civiles y militares pertinentes y las redes establecidas, realizarán periódicamente evaluaciones de riesgos y escenarios de riesgo desde la perspectiva de la ciberseguridad, centrándose en sectores críticos prioritarios. [...]»</p>	<p>Según el informe de situación de noviembre de 2023, se han llevado a cabo evaluaciones de riesgos e hipótesis de riesgo para los sectores de las telecomunicaciones y la electricidad³³.</p>	<p>En nuestra reunión, la Comisión nos informó de que todavía no había ninguna fecha prevista ni en perspectiva para dicha evaluación y escenario de riesgo para el sector del transporte, que es crucial para la movilidad militar. Hay muchas más partes interesadas en el sector del transporte que en los sectores de las telecomunicaciones y la electricidad.</p>	
<p>ACCIÓN 13: «A finales de 2023, los servicios de la Comisión, junto con la AESA, y en colaboración con las autoridades y la industria de la aviación militar, pondrán en marcha un proyecto piloto que establecerá un mecanismo de reconocimiento mutuo de las piezas utilizadas por las configuraciones civiles y militares de los modelos de aeronaves. [...]»</p>	<p>No hay información en el informe de situación de noviembre de 2023, ni siquiera en el apartado 20, que atañe al «Acceso al espacio aéreo y a los servicios de navegación aérea (CUE y SESAR)».</p>	<p>No se dispone de información adicional.</p>	

³³ Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023: véase el apartado 32 para la acción 11.

Acciones clave a nivel de la UE:	Avances	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo	Semáforo
<p>ACCIÓN 14: «Los servicios de la Comisión, la AED y el SEAE estudiarán un conjunto de medidas de emergencia que proporcionarían al ejército acceso prioritario a la infraestructura, las capacidades y las rutas de transporte, cuando sea necesario, en períodos de crisis reconocidas a escala de la UE. [...]»</p>	<p>El informe de situación de noviembre de 2023 no hace referencia a ningún trabajo en materia de medidas de emergencia sobre el acceso prioritario a las infraestructuras de transporte. Sin embargo, sí hace referencia a la Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas (REC)³⁴ de diciembre de 2022. El transporte es uno de los servicios esenciales cubiertos por esa Directiva. Sin embargo, la defensa queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva.</p>	<p>No hay información adicional sobre ningún trabajo en materia de medidas de emergencia relativas al acceso prioritario a las infraestructuras de transporte.</p>	
<p>Pilar IV – Dimensión de asociación</p>			
<p>ACCIÓN 1: «El SEAE, junto con los servicios de la Comisión y la AED, proseguirá el diálogo estructurado UE-OTAN sobre movilidad militar con vistas a compartir información y garantizar la coherencia de las respectivas líneas de trabajo.»</p>	<p>El informe de situación de noviembre de 2023³⁵ hace referencia a la tercera declaración conjunta UE-OTAN, firmada en enero de 2023. El apartado 11 dispone lo siguiente: «Hemos logrado resultados tangibles en [...] la movilidad militar [...]»</p>	<p>La OTAN es la fuerza motriz de la movilidad militar en Europa. Las necesidades militares de la UE y el impuesto aduanero 302 de la UE, por ejemplo, se inspiran en gran medida en sus equivalentes de la OTAN.</p>	

³⁴ Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023, apartado 33.

³⁵ Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023, apartados 37 a 39 para la acción 1.

Acciones clave a nivel de la UE:	Avances	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo	Semáforo
<p>ACCIÓN 2: «El SEAE, junto con los servicios de la Comisión y la AED, incluirá la movilidad militar cuando sea necesario en los diálogos sobre seguridad y defensa con los socios pertinentes, en particular con Canadá, Noruega y los Estados Unidos.»</p>	<p>El informe de situación de noviembre de 2023³⁶ menciona la participación de los Estados Unidos, Canadá y Noruega en el proyecto de movilidad militar de la CEP. En julio de 2022, el Reino Unido solicitó su adhesión al proyecto. Posteriormente, se dio su aprobación formal en una reunión de los ministros de defensa de la UE celebrada el 15 de noviembre de 2022. Aún deben ultimarse las modalidades de participación del Reino Unido.</p>	<p>En curso.</p>	

³⁶ Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023, apartado 38 para la acción 2.

Acciones clave a nivel de la UE:	Avances	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo	Semáforo
<p>ACCIÓN 3: «Los servicios de la Comisión y el SEAE estudiarán las posibilidades de doble uso de los trabajos en curso sobre una mejor conexión de las principales rutas de transporte de los Estados miembros, prestando especial atención a Ucrania y Moldavia.»</p>	<p>El informe de situación de noviembre de 2023³⁷ hace referencia al proceso de revisión del Reglamento RTE-T. Esta revisión ampliará los corredores de la RTE-T, basándose en la iniciativa de los corredores de solidaridad puesta en marcha en mayo de 2022 por la Comisión para ayudar a Ucrania a mantener abiertas sus rutas comerciales tras el bloqueo de los puertos ucranianos por parte de Rusia.</p>	<p>Información adicional: los ministerios visitados expresaron la opinión de que la revisión del Reglamento RTE-T podría haber brindado a la UE la oportunidad de incluir las necesidades militares en el Reglamento y, por tanto, de poder utilizar todas las infraestructuras financiadas por la UE como infraestructuras de doble uso que respondieran a las necesidades militares de la UE. Sin embargo, reconocieron que hay países para los que este enfoque habría sido muy caro y que, por esta razón, la revisión no incluyó las necesidades militares.</p>	
<p>ACCIÓN 4: «El SEAE y los servicios de la Comisión estudiarán las posibilidades de promover el diálogo con los socios regionales, en particular con los países de la ampliación, sobre las mejores prácticas.»</p>	<p>«Estudiar las posibilidades de promover el diálogo» es otro ejemplo de un objetivo que no puede considerarse SMART, ya que no es específico, mensurable ni acotado en el tiempo. El informe de situación de noviembre de 2023 hace referencia a la «Conexión con otros socios».</p>		

³⁷ Informe conjunto para el período de noviembre de 2022 a octubre de 2023, apartado 40 para la acción 3.

Anexo V – Comentarios de los Estados miembros visitados sobre las invitaciones a actuar en el marco del Plan de Acción 2.0 – Información adicional

Código de color de semáforo: verde: está completada o lo estará en breve; naranja: en curso; rojo: problemas en cuanto al avance.³⁸

Invitación a que los Estados miembros actúen	Comentarios de los Estados miembros visitados	Semáforo
PILAR I – Corredores multimodales y centros logísticos		
ACCIÓN 1: «Mantener y desarrollar la red de puntos de contacto nacionales para la movilidad militar».	Cinco de los siete Estados miembros visitados cuentan con una red oficial de puntos de contacto nacionales para la movilidad militar. En un Estado miembro, los puntos de contacto se designan en cambio sobre una base <i>ad hoc</i> . Otro Estado miembro consideró que no era necesario un punto de contacto porque todas las partes interesadas clave se conocían y colaboraban estrechamente.	
ACCIÓN 2: «Desarrollar y presentar propuestas de proyectos de infraestructuras de doble uso [...]»	Todos los Estados miembros habían desarrollado y presentado propuestas de proyectos de infraestructuras de doble uso. Nota: Como se desprende del apartado 58 y de la ilustración 10, se seleccionaron proyectos para financiación de la UE en 21 Estados miembros.	
ACCIÓN 3: «Contribuir a la actualización de las necesidades militares para la movilidad militar [...]»	Todos los Estados miembros habían contribuido a la actualización de las necesidades militares para la movilidad militar.	

³⁸ Para más información, véase el apartado 77.

Invitación a que los Estados miembros actúen	Comentarios de los Estados miembros visitados	Semáforo
<p>ACCIÓN 4: «A mediados de 2023, presentar a los servicios de la Comisión y al SEAE sus evaluaciones nacionales de la capacidad de las redes físicas para satisfacer las necesidades de infraestructura definidas en las necesidades militares, a fin de contribuir al estudio mencionado».</p>	<p>La redacción de esta invitación a actuar no resultaba clara para todos los Estados miembros. Sin embargo, todos excepto uno confirmaron que habían participado en el análisis en tres etapas mencionado en el apartado 35.</p>	
<p>ACCIÓN 5: «Buscar sinergias en materia de eficiencia energética en sus estrategias nacionales para preparar a las fuerzas armadas para el cambio climático antes de finales de 2023 [...]»</p>	<p>Todos los Estados miembros abordaron la eficiencia energética en sus estrategias nacionales para preparar a las fuerzas armadas para el cambio climático antes del final de 2023, tal como se pedía en la Brújula Estratégica.</p>	
<p>Pilar II – Medidas reguladoras de apoyo</p>		
<p>ACCIÓN 1: «Cumplir, antes de finales de 2023, el objetivo máximo de cinco días laborables para los procedimientos de cruce de fronteras como parte del «compromiso» de movilidad militar acordado por el Consejo en junio de 2018 y estudiar la posibilidad de reducir el tiempo a tres días laborables para las unidades de reacción rápida, con vistas a una posible actualización del «compromiso»».</p>	<p>Las respuestas que recibimos sobre la consecución de estos objetivos fueron diversas. La mayoría de los Estados miembros visitados declararon haber cumplido los objetivos de cinco y tres días, y señalaron que, en caso de crisis, los plazos podrían incluso ser mucho más cortos que cinco o tres días laborables. Al mismo tiempo, algunos de los Estados miembros visitados indicaron que sería necesario realizar más ejercicios para confirmar la consecución de los objetivos, y no obtuvimos respuestas claras de otros. También observamos que había interpretaciones divergentes sobre el alcance del objetivo, ya que algunos Estados miembros lo consideran válido únicamente durante la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, mientras que otros subrayaron que la referencia utilizada por la UE (5 días laborables) difiere de la utilizada por la OTAN (72 horas). A la luz de lo anterior, consideramos que existen problemas en cuanto al avance en esta acción.</p>	

Invitación a que los Estados miembros actúen	Comentarios de los Estados miembros visitados	Semáforo
<p>ACCIÓN 2: «Participar en los estudios pertinentes realizados a escala de la UE y proporcionar los datos necesarios para estos estudios».</p>	<p>Los Estados miembros difieren en su comprensión de la expresión «a escala de la UE». Algunos consideran que la AED y la CEP son órganos a escala de la UE, mientras que otros no lo entienden así. Por lo tanto, algunos Estados miembros respondieron que habían facilitado dicha información, mientras que otros nos dijeron que no habían recibido ninguna solicitud de este tipo.</p>	
<p>ACCIÓN 3: «Apoyar activamente el desarrollo de un acuerdo técnico para los permisos de desplazamientos transfronterizos en el ámbito marítimo.»</p>	<p>Todos los Estados miembros apoyaban activamente el desarrollo de un acuerdo técnico para los permisos de desplazamientos transfronterizos en el ámbito marítimo.</p>	
<p>PILAR III – Resiliencia y preparación</p>		
<p>ACCIÓN 1: «Garantizar la ciberresiliencia de los futuros procesos y procedimientos digitales, basándose en el trabajo de la AED y estudiando la posibilidad de desarrollar requisitos funcionales relacionados con la seguridad.»</p>	<p>Todos los Estados miembros visitados reconocieron la importancia de estas amenazas y están trabajando en la ciberresiliencia; asimismo, nos indicaron diversas actividades emprendidas por ellos en relación con la ciberresiliencia. Sin embargo, la acción se define de tal manera que no nos permite evaluar claramente su realización, ya que carece de criterios precisos, de una base de referencia, de hitos y de un objetivo específico. Por lo tanto, no es posible llegar a una conclusión sobre el cumplimiento de esta acción por parte de los Estados miembros.</p>	

Abreviaciones

AED: Agencia Europea de Defensa

AR/VP: Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores

BEI: Banco Europeo de Inversiones

CEP: Cooperación Estructurada Permanente

CINEA: Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente

EMUE: Estado Mayor de la Unión Europea

FED: Fondo Europeo de Defensa

MCE: Mecanismo «Conectar Europa»

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

RTE-T: Red transeuropea de transporte

SDMMS: Secure Digital Military Mobility System

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

Glosario

Análisis de diferencias: Comparación entre el rendimiento actual y el rendimiento deseado o esperado con el fin de determinar las medidas necesarias para subsanar las deficiencias.

Facilitador estratégico: Aptitud, capacidad o recursos que contribuyen a alcanzar un objetivo estratégico.

Impreso 302: Documento aduanero, elaborado por la OTAN y adoptado posteriormente por la UE para los movimientos transfronterizos de bienes militares.

Política común de seguridad y defensa Parte de la política exterior de la UE que se centra en la capacidad de seguridad y defensa.

Respuestas de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-04>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-04>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o al cumplimiento, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala III (Acciones exteriores, seguridad y justicia), presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Marek Opioła, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con la asistencia de Kinga Wisniewska-Danek, jefa de Gabinete, y Bernard Witkos, agregado de Gabinete; Michael Bain, gerente principal; Joël Costantzer, jefe de tarea; Flavia Di Marco y Laurent Olivier, auditores. Michael Pyper prestó asistencia lingüística. Alexandra-Elena Mazilu-Dina prestó asistencia en el diseño gráfico.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2025

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-3987-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/3324647	QJ-01-25-001-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3988-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/7303791	QJ-01-25-001-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 04/2025](#): «Movilidad militar en la UE – No va a toda velocidad por insuficiencias de diseño y obstáculos en ruta», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025

La presente auditoría analizó los avances en la política de la UE sobre movilidad militar, centrándose en el segundo Plan de Acción (2.0) de noviembre de 2022. El plan se desarrolló en un plazo acuciante en el contexto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. En general, concluimos que el Plan de Acción 2.0 no se basó en fundamentos suficientemente sólidos. Los avances hacia el objetivo general —garantizar un desplazamiento rápido y fluido de personal, material y equipos militares con poca antelación y a gran escala— han sido variables hasta ahora. Para reforzar el impacto de la UE en la movilidad militar, recomendamos mejoras en diferentes ámbitos, como la gobernanza, la predictibilidad de la financiación y la selección de proyectos relativos a infraestructuras de doble uso con arreglo al marco financiero plurianual posterior a 2027.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors