

Las finanzas de EUROCONTROL

FRANCISCO J. DEL POZO VINDEL
Teniente Coronel de Aviación

INTRODUCCIÓN

EUROCONTROL, La Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea, fue constituida por una Convención Internacional el 13 de diciembre de 1960, posteriormente modificada en 1981 y, más recientemente, en 1997.

Fundada por seis Estados, las adhesiones sucesivas han elevado hasta 27 el número de los actuales miembros. El miembro número 28 será Polonia, cuya candidatura fue unánimemente aceptada por el resto de los socios en agosto de 1998. Su adhesión formal se halla tan sólo pendiente del trámite de depósito de los instrumentos de ratificación de la Convención.

EUROCONTROL tiene la vocación de llegar a convertirse en la Agencia para el control aéreo en toda Europa, lo cual se producirá en el momento en que se incorporen a la misma la totalidad de los países europeos que aún no son miembros, fundamentalmente los nuevos países del Este europeo. No se prevé, en un futuro inmediato la incorporación a la organización de Rusia, cuyo espacio aéreo se extiende mucho más allá de los límites de nuestro continente.

La Organización esta integrada por dos estructuras básicas. Una Estructura Institucional, en la cual los Estados miembros están representados, a nivel de ministros de Defensa y Transportes en la Comisión Perma-

nente, y de directores generales en el Consejo y en el Comité de Gestión, y una Agencia Internacional colocada bajo el mando de un director general.

La Agencia cuenta con unos 2.000 funcionarios, y tiene centros ubicados en Bélgica, Holanda, Francia y Luxemburgo.

LAS MISIONES DE EUROCONTROL

Originarmente, la Organización fue la constituida para realizar el control del tráfico aéreo civil y militar en el Espacio Aéreo Superior (UAC) de los Estados miembros. Actualmente su función principal es la de contribuir al desarrollo y puesta en funcionamiento de un sistema coordinado y coherente de Control del Tráfico Aéreo Civil (ATC) en Europa.

Las misiones principales de EUROCONTROL son las siguientes:

- Gestionar el Programa de Armonización e Integración del ATC en Europa (EATCHIP)
- Operar la Unidad Central de Gestión del Tráfico Aéreo en Europa (CFMU), radicada en su sede de Bruselas con la finalidad de optimizar la utilización del espacio aéreo europeo y evitar la congestión del tráfico.

- Llevar a cabo los programas de investigación y desarrollo destinados a incrementar la capacidad de ATC en Europa.

- Calcular, recaudar y distribuir las tarifas correspondientes a los servicios de ATC prestados por los Estados Miembros, a través de su Servicio Central de Tarifas en Ruta (CRCO).

- Gestionar el Centro de Experimentación que se encuentra cerca de París y el Centro de Formación de controladores y de otro personal relacionado con el ATC, radicado en Luxemburgo.

- Prestar servicios directos de ATC, a través de su Centro de Control de Maastricht en el Espacio Aéreo Superior (UAC), por cuenta de 4 de sus Estados miembros, (Bélgica, Holanda, Alemania y Luxemburgo). Además, se han firmado ya los acuerdos para la construcción de otro centro similar, denominado CEATS, que prestará los mismos servi-

Gráfico 1

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO	
PARTES PPTO.	FINANCIACIÓN
PARTE I PPTO COMÚN	CONTRIBUCIONES DE LOS 27 ESTADOS MIEMBROS
PARTE II SERV. TARIFAS RUTA	TARIFAS DE RUTA (% tasa gestions/ tarifas)
PARTE III Centro Control Maastricht	CONTRIBUCIONES - 4 ESTADOS MIEMBROS (GE, BE, NL, LUX)
PARTE IV PROGRAMAS ESPECIALES	CONTRIBUCIONES SEGÚN ACUERDOS ESPECIFICOS
PARTE V SEGURO DE ENFERMEDAD	CONTRIBUCIONES DE LA AGENCIA Y DEL PERSONAL
PARTE VI Centro Control Centroeuroop.	CONTRIBUCIONES 8 ESTADOS MIEMBROS DEL ACUERDO CEATS (Aut, Hu, Che, Eslovaq, It, Cro, Eslova y B-H)
PARTE VII Seguro de desempleo	CONTRIBUCIONES DE LA AGENCIA Y DEL PERSONAL CON CONTRATO DEDURACIÓN DETERMINADA





cios de ATC en el UAC de 8 Estados de Centro Europa, (Austria, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Italia, Croacia, Eslovenia, y Bosnia-Herzegovina).

EL PRESUPUESTO DE EUROCONTROL

Como queda reflejado en el Gráfico 1, el presupuesto de EUROCONTROL para el ejercicio 1998 está integrado por siete Partes diferenciadas.

La Parte I corresponde a las actividades generales realizadas por la Agencia en beneficio del ATC en Europa y se financia con las contribuciones de todos los Estados miembros, calculadas en base a un sistema al cual se hará referencia más adelante.

La Parte II corresponde al Servicio de Tarifas en Ruta (CRCO). Sus gastos no se financian mediante contribuciones, sino a través de un porcentaje (comisión de gestión), actualmente en torno al 0.7%, que se reñe sobre la recaudación del Servicio.

La Parte III cubre los costes de funcionamiento del Centro de Control de Maastricht en el UAC. Los gastos se distribuyen entre sus cuatro Estados miembros.

La Parte IV recoge los Programas Especiales que la Agencia desarrolla por encargo de ciertos Estados.

Gráfico 2

Presupuesto y Programa Quinquenal

in MECUS	Presupuestos		Programa Quinquenal			
	'97	'98	'99	'00	'01	'02
Total Gastos	457	495	517	575	576	567
Parte I. Ppto. Común	354	391	407	455	455	452
Contribución 27 Estados	210	217	244	271	284	291

Estos programas se rigen por sus acuerdos contractuales específicos y los gastos que generan son soportados por los correspondientes Estados signatarios.

La Parte V recoge los gastos del Seguro de Enfermedad de los funcionarios de la Agencia, los cuales se cubren en su totalidad con las contribuciones del personal, deducidas de sus salarios, y de la Agencia. Estas últimas figuran como gastos en las correspondientes Partes del presupuesto.

La Parte VI financia los gastos del Centro de Control Centro Europa (CEATS), en proceso de constitución

y, por tanto, aún no operativo. Su funcionamiento será semejante al del Centro de Maastricht.

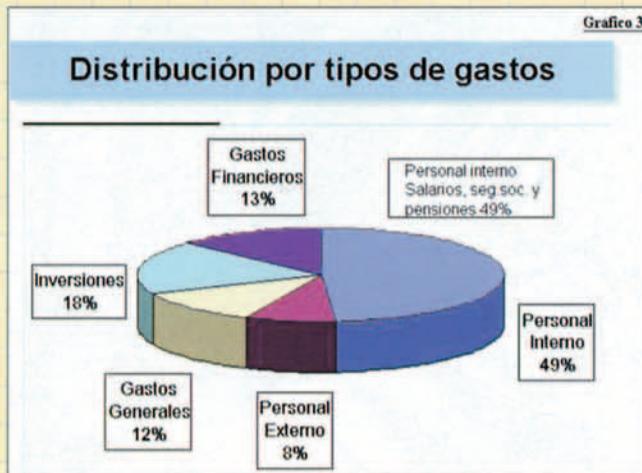
La Parte VII recoge las contribuciones del personal y de la Agencia a un Fondo de Desempleo de los empleados de la Agencia que tienen contratos de duración determinada y que no son funcionarios públicos en sus respectivos países de origen.

De todas estas Partes la que representa un mayor importe, y además ofrece el mayor interés, es la Parte I, la cual recoge los gastos de las actividades de carácter general de la Agencia y cuya financiación se distribuye entre todos sus Estados miembros mediante las contribuciones.

LA FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EUROCONTROL

Desde su fundación la Organización se ha financiado a través de contribuciones de sus Estados miembros. En un principio los Estados cargaban sus contribuciones a sus propios presupuestos nacionales, en los cuales no se producía ingreso compensatorio alguno. A partir de los años 70, se desarrolla un sistema cuyo objetivo es hacer recaer la carga del mantenimiento de los servicios de ATC sobre los usuarios del tráfico aéreo. En ese momento, se comienzan a recaudar de los usuarios, a través de las compañías aéreas que sobrevuelan los respectivos territorios nacionales, los costes originados por el control del tráfico aéreo, primero de una forma parcial y más tarde en su totalidad. Dentro de los costes así recabados por cada Estado se incluyen sus propias contribuciones al presupuesto de EUROCONTROL.

Durante los años 90, la evolución de la forma jurídica de las instancias nacionales que tienen encomendada la gestión del control del tráfico aéreo civil, ya sea a través de su privatización, o, como en el caso de España, median-



te la atribución de estas competencias a un ente público como AENA, ha implicado la aparición de nuevas relaciones financieras en el interior de los Estados, pero no ha modificado el principio fundamental del sistema de financiación, el cual sigue basado en la transferencia a los usuarios del transporte aéreo de la totalidad de los costes originados por el ATC, la cual constituye, en consecuencia, la Ba-

se de Cálculo de las Tarifas a percibir.

LAS CONTRIBUCIONES NACIONALES AL PRESUPUESTO

Las contribuciones de los Estados Miembros al presupuesto de EUROCONTROL, se calculan por la diferencia entre los ingresos y los gastos presupuestarios. A título indicativo, el presupuesto de gastos de la Agencia para el ejercicio 1998 se elevó a 495 millones de ECUS (MECUS), de los cuales, 391 MECUS corresponden a la parte común financiada por la totalidad de los Estados miembros, la cual, una vez deducidos los ingresos presupuestarios generó un montante de contribuciones de 217 MECUS (ver Gráfico 2).

La distribución porcentual entre los distintos tipos de gastos es el objeto del Gráfico 3.

Las costes a financiar se distribuyen entre los Estados miembros según una fórmula de reparto que se halla en función de dos variables. Un 30% del total de las contribuciones se reparte en función del Producto Nacional Bruto de los Estados miembros.

El restante 70% se distribuye en función de la participación de cada uno de los Estados en la totalidad de los costes generados por los servicios de ATC en ruta (excluyendo las aproximaciones y los despegues). (Ver Gráfico 4).

Desde el punto de vista de las contribuciones, se pueden formar dos grandes grupos con los Estados Miem-



bros de EUROCONTROL. En un primer grupo se hallan los 5 principales Estados contribuyentes, cuyas aportaciones representan más del 71% del presupuesto, que son Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y España, por este orden. En el segundo se encuadran los restantes 22 Estados miembros, que aportan el 29% restante, (ver Gráficos 5 y 6).

El nivel de contribuciones determina el número de votos de los que cada Estado dispone en los instancias institucionales de la Organización. Las contribuciones anuales se abonan en cuatro plazos trimestrales para permitir que la Agencia funcione a lo largo del ejercicio según las directrices establecidas por el presupuesto aprobado

ACTORES PARTICIPANTES EN EL PROCESO FINANCIERO DE EUROCONTROL

El sistema, que tiene como objetivo preservar el principio de equidad en la distribución de los gastos generados por el ATC, y dentro de ellos de los originados por las actividades de la Agencia, se basa en la recuperación de los costes realmente incurridos. A continuación, se analiza la participación de cada uno de los actores en este proceso financiero.

En primer lugar, se hallan los 27 Estados miembros, los cuales financian de una manera anticipada, y a través de sus contribuciones, las actividades de la Agencia.

En segundo lugar está, la propia Agencia EUROCONTROL, que juega en este proceso un doble papel. De una parte, se encarga de prestar los servicios y realizar las restantes misiones que le han sido encomendadas, empleando para ello el presupuesto aprobado por los Estados, y, de otra, y a través de su Servicio CRCO, recauda de los usuarios las tarifas devengadas por servicios de ATC. La recaudación generada por estas tarifas es, posteriormente, redistribuida entre los propios Estados en función de los servicios prestados por cada uno de ellos.

CONTRIBUCIONES Y DERECHOS DE VOTO

Estados Miembros	% Contrib.	% Acumul.	Núm. votos
FRANCIA	19,84	19,84	12
ALEMANIA	18,89	38,73	12
REINO UNIDO	13,73	52,46	10
ITALIA	11,02	63,48	9
ESPAÑA	7,97	71,45	7
AUSTRIA	3,22	74,67	4
BELGICA	3,07	77,73	4
SUIZA	2,86	80,59	3
PAISES BAJOS	2,80	83,39	3
SUECIA	2,50	85,89	3
TURQUÍA	2,21	88,10	3
PORTUGAL	1,92	90,02	2
GRECIA	1,51	91,54	2
DINAMARCA	1,51	93,04	2
NORUEGA	1,43	94,48	2
RUMANIA	1,16	95,64	2
IRLANDA	1,14	96,78	2
HUNGRÍA	0,68	97,46	1
BULGARIA	0,63	98,09	1
REP. CHECA	0,59	98,67	1
CHIPRE	0,36	99,04	1
ESLOVAQUIA	0,34	99,37	1
ESLOVENIA	0,20	99,57	1
CROACIA	0,20	99,77	1
MALTA	0,15	99,92	1
LUXEMBURGO	0,08	99,99	1
MONACO	0,01	100,00	1
Totales	100,00	100,00	92

El tercer y último actor son los usuarios del transporte aéreo, es decir, las compañías aéreas a quienes se prestan los servicios de ATC, y a través de las cuales, finalmente, los usuarios abonan estos gastos, ya incluidos dentro del precio de su billete o factura de transporte.

La búsqueda permanente de la equidad entre los diferentes actores se fundamenta en dos principios. El primero es el de la transferencia de las cargas financieras hacia el destinatario final bajo la forma de tarifas. El segundo es que las cargas financieras transferidas deben corresponder exactamente con los costes del servicio prestado. A estos dos principios podría añadirse un tercero que exige que todo el proceso en su conjunto funcione eficazmente

con el menor coste posible.

El circuito de financiación se descompone, por tanto, en dos flujos de movimientos financieros. Uno de ellos va desde los Estados miembros hacia EUROCONTROL y está constituido por las contribuciones de los Estados al presupuesto de la Agencia. El otro va desde los usuarios del transporte aéreo hacia los Estados miembros, a través de EUROCONTROL, y está integrado por las tarifas. Este circuito se pone de manifiesto en el Gráfico 7.

LA DETERMINACIÓN DE LA BASE DE CÁLCULO DE LAS TARIFAS

Con la finalidad de permitir la recuperación de los costes del ATC de los usuarios en los términos más equitativos posibles, anualmente se elabora una Base de Cálculo de las Tarifas para cada uno de los Estados miembros (ver Gráfico 8).

La Base de Cálculo de cada Estado es única, si bien, dentro de la misma se pueden distinguir dos partes diferenciadas. Una primera comprende los costes internos incurridos por cada uno de los Estados para prestar el Servicio de ATC, entre los que se incluyen los centros de control de tráfico con sus equipos técnicos correspondientes, los controladores aéreos, y todos los demás gastos necesarios.

CONTRIBUCIONES A EUROCONTROL



La segunda recoge las contribuciones que cada uno de los Estados ha debido de realizar al presupuesto de EUROCONTROL, de acuerdo con el porcentaje que le corresponde en la clave de reparto.

El proceso que se sigue para determinar los costes que deben ser incluidos en la Base de Cálculo de las Tarifas sigue una metodología precisa, la cual ha sido aprobada por la OACI, Organización de la Aviación Civil Internacional. Esta metodología adopta un enfoque económico del problema, el cual implica que los costes sólo pueden ser incluidos en la Base de Cálculo, y por tanto, cargados a los usuarios, a partir del momento en que los bienes hayan entrado en Servicio. Siguiendo este criterio, los costes de explotación se integran en su totalidad en la Base de Cálculo del año en que se incurren mientras que los costes de las inversiones deben incluirse por anualidades y de una forma fraccionada en función de su período de amortización, el cual, a su vez se halla ligado a la vida útil de estas inversiones.

Para respetar la equidad financiera, en el caso de los bienes de inversión a las anualidades de amortización se añaden los intereses calculados sobre el valor de los bienes pendientes de amortizar.

LA DETERMINACIÓN DE LA TARIFA UNITARIA

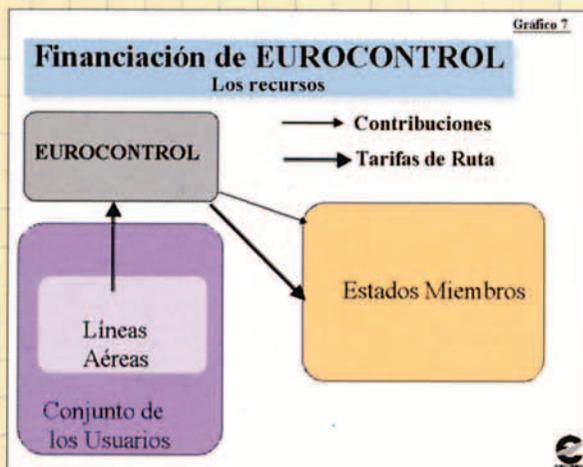
Una vez determinada la Base de Cálculo, se procede a calcular la Tarifa Unitaria, que también es diferente para cada Estado (Ver Gráfico 8). La Tarifa Unitaria es el resultado del cociente entre la Base de Cálculo de la Tarifa y el volumen de tráfico sujeto al control aéreo dentro de cada Estado, expresado en Unidades de Servicio. Estas Unidades de Servicio son calculadas en base a una fórmula cuyas variables son dos: la suma de todas las distancias recorridas durante el año anterior en el espacio aéreo del Estado correspondiente por todas las aeronaves que lo sobrevolaron y la suma total del peso de todas estas aeronaves.

Esta Tarifa Unitaria se fija de acuerdo con las estimaciones de tráfico y de forma provisional, con un año de anticipación y se aplica, en consecuencia, durante todo el año siguiente. A cada vuelo sujeto a control se le facturarán el número de unidades de la Tarifa que correspondan en función de su peso y de la distancia recorrida en el respectivo espacio aéreo, todo ello con el fin de recuperar los costes incurridos en función de la previsión del tráfico.

El año siguiente, un sistema de corrección calcula los montantes realmente percibidos y los compara con los costes efectivamente incurridos. Las diferencias po-

sitivas o negativas entre ambas magnitudes se toman en consideración para la elaboración de la Base de Cálculo para el año siguiente, y así sucesivamente, para respetar siempre el principio de que los usuarios sólo abonen los costes reales.

La totalidad de las tarifas se recauda por el Servicio CRCO de EUROCONTROL, el cual redistribuye semanalmente los ingresos entre los Estados Miembros. El importe actual anual total de esta recaudación se eleva a unos 3.500 MECUS (equivalentes a unos 500.000 millones de pesetas



LA NECESARIA ESTABILIDAD DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

Este sistema de recuperación a través de tarifas, que funciona correctamente en épocas de estabilidad presupuestaria, es incapaz de absorber variaciones bruscas de una cierta importancia en las actividades y programas que se financian a través de la Agencia.

Para los Estados la clave del éxito de este sistema de financiación, reside en la

existencia de un circuito de flujos estable, en el cual los flujos que entran (ingresos por tarifas) y los flujos que salen, (contribuciones) quedan aproximadamente equilibrados en el corto plazo, e incluso, si ello es posible, dentro del propio ejercicio presupuestario.

Si podría comparar este circuito con la imagen de un canal. Para que un canal pueda utilizarse es condición imprescindible que permanezca navegable a lo largo de todo su recorrido, y además, de una manera continuada en el tiempo. Ello implica que las variaciones que surjan en el nivel del agua entre las épocas de crecida y de estiaje deben poder ser reguladas mediante la existencia de un depósito de reserva. Sin este mecanismo regulador, un brusco incremento del caudal (en nuestro caso, los gastos presupuestarios, sobre todo en concepto de nuevos programas de inversiones, de inversiones a largo plazo, un nuevo edificio, un nuevo centro de control, etc.), implicaría un aumento inmediato del nivel del agua (en nuestro ejemplo, las contribuciones de los Estados miembros). Un tal aumento colocaría a los Estados miembros en una incómoda situación de desequilibrio de tesorería, ya que estos gastos, los cuales no pueden ser cargados a los usuarios en tanto que los bienes no hayan entrado en servicio y, por tanto, recuperados a través del cobro de las tarifas, deben ser inmediatamente abonados a través de las contribuciones a la Agencia.

Las contribuciones de los Estados miembros constituyeron la única fuente de financiación de la Agencia hasta el año 1990. Hasta ese momento, ningún pico en las inversiones había implicado un desequilibrio en-

tre los flujos de entrada y salida de una magnitud tal, que hubiera hecho necesaria la adopción de medidas para remediarlo.

No obstante, a partir del año 1989, se produce un importante relanzamiento de las actividades de la Agencia. Se programan nuevos proyectos, tales como, la creación de una Unidad Central de Gestión del Tráfico Aéreo (CFMU), la puesta en marcha del Programa EATCHIP de Armonización e Integración del Control del Tráfico Aéreo en Europa y la construcción de varias nuevas sedes para la Agencia. Estas nuevas actividades implicaron grandes inversiones, las cuales, a su vez, empujaron al alza las contribuciones de los Estados e hicieron surgir la necesidad de adoptar medidas para evitar que los Estados miembros tuvieran que anticipar unas sumas de dinero considerables, las cuales sólo podrían ser recuperadas de los usuarios con bastante posterioridad.

EL RECURSO A LA FINANCIACIÓN BANCARIA

La situación descrita inclinó a los Estados a recurrir a los préstamos bancarios para financiar las inversiones de EUROCONTROL.

Desde el año 1990, se viene practicando una política de financiación de las inversiones a través de préstamos, los cuales han jugado el papel de depósito regulador entre los diversos flujos financieros de entrada y salida, al que antes se hacía referencia.

El nivel de endeudamiento actual se eleva a unos 300 MECUS (equivalentes a unos 50.000 millones de pesetas), el cual representa algo más de la mitad del presupuesto anual ordinario de la Agencia. Los préstamos vivos actualmente equivalen, aproximadamente, al valor de los activos de EUROCONTROL pendientes de amortizar y, por tanto, de incluir en la Base de Cálculo de la Tarifa..

Para que todo el circuito funcione correctamente, los plazos de concesión de los préstamos bancarios se hacen coincidir con la duración del período de amortización de los bienes financiados con los mismos. Ello permite a los Estados pagar el principal y los intereses de los diversos vencimientos de los préstamos al mismo tiempo que, a través de la amortización, perciben los ingresos por tarifas correspondientes a las inversiones financiadas con esos préstamos

El recurso a la financiación bancaria, si bien ha contribuido a incrementar la complejidad del sistema, al añadir al mismo un nuevo actor, los bancos, ha preservado, no obstante, el principio fundamental de

equidad y neutralidad entre los tres actores tradicionales del proceso de financiación de EUROCONTROL.

Los límites de esta política se encuentran en el nivel de endeudamiento que se juzgue aceptable para la Agencia y en la posibilidad de utilización por la misma de los instrumentos financieros derivados que la permitan cubrirse contra los riesgos las variaciones abruptas de los tipos de interés a tipo variable que son de naturaleza especulativa y que, por esta razón, ofrecen demasiados riesgos.

UNA MIRADA HACIA EL FUTURO

El sistema de financiación descrito, que resulta satisfactorio a corto plazo, no impide que la Agencia esté considerando la posibilidad de aplicar otros sistemas alternativos en un futuro.

Sin poner en cuestión el principio fundamental de que el usuario final del transporte debe soportar los costes, se constata que los pasos intermedios en este proceso cuales son las contribuciones de los Estados y el recurso al préstamo bancario, están mostrando sus limitaciones, principalmente en lo que se refiere a la capacidad de EUROCONTROL para endeudarse. La Agencia investiga en estos momentos otras formas alternativas de financiación, como serían, entre otras, las aportaciones de la Unión Europea a través de su Programa de Redes de Transporte Transeuropeas o la posibilidad de entrar en consorcios de colaboración con la industria para la cofinanciación de programas importantes, como por ejemplo el del desarrollo del Control del tráfico aéreo por satélite.

La Revisión de la Convención, acordada en 1997 y actualmente en curso de ratificación no ha introducido cambios radicales en el modo de actuar de la Agencia. No obstante, ha abierto para EUROCONTROL un nuevo modo de relacionarse con los usuarios del espacio aéreo, al permitir que los representantes de los mismos participen como observadores en todas las reuniones de las instancias institucionales de la Organización y en sus principales grupos de trabajo. Esta participación va

a contribuir a dotar de una mayor transparencia al sistema de financiación al abrirlo a los usuarios, que son quienes, en definitiva soportan los costes.

El sistema financiero de EUROCONTROL, con las mejoras que se introducirán en los próximos años, contribuirá, sin duda, a que la Agencia cumpla, en el horizonte del año 2000 las importantes misiones que los Estados le han encomendado, en relación con la adecuada organización y mejora del tráfico aéreo en Europa. ■

