

Evolución y configuración actual

ANTONIO UBEDA GIL
Teniente Coronel de Aviación

LA SEGUNDA FASE DE EUROCONTROL AÑOS 1986-1997

Introducción

Los dos nuevos instrumentos jurídicos que configuraron el futuro de EUROCONTROL (Protocolo Modificativo del Convenio "EUROCONTROL" y el nuevo Acuerdo Multilateral relativo a las Tarifas por Ayudas a la Navegación Aérea) aunque fueron suscritos en febrero de 1981 y se esperaba que entrasen en vigor en 1983 ó 1984 no lo hicieron hasta el 1º de enero de 1986. Este retraso no impidió el que se fuesen tomando medidas para adaptar la Organización a sus nuevas responsabilidades y en 1983 se suprimieron los servicios regionales de Londres y París y en 1984 Alemania se hizo cargo de la explotación del Centro de Control de Karlsruhe.

El nuevo marco jurídico-institucional

El Protocolo Modificativo de 1981 del Convenio "EUROCONTROL"

Como ha quedado expuesto, en virtud de este Protocolo se le retiraron a la Organización las importantes competencias y responsabilidades que tenía confiadas en materia de gestión y control del tráfico aéreo. No obstante, el Protocolo dejaba la "puerta

abierta" a que si un Estado deseaba confiar sus Servicios de Control de Tráfico Aéreo a EUROCONTROL, podía hacerlo a través del correspondiente Acuerdo Bilateral, pero esta transferencia era totalmente voluntaria y no forzosa. Esta vía fue la que se utilizó para que la Organización siguiese explotando el Centro de Control de Maastricht por cuenta de los Estados del Benelux y Alemania.

El Protocolo Modificativo al tiempo que reducía ciertas competencias y responsabilidades de la Organización, ampliaba el ámbito de aplicación de las restantes al extenderlas también al espacio aéreo inferior, espacio que no se contemplaba en el Convenio. Un área en la que EUROCONTROL vio muy potenciadas sus competencias fue el área de Percepción de Tarifas, como se expondrá más adelante. El citado Protocolo mantuvo intacta la estructura institucional de la Organización en lo que se refería a la "Comisión de Ministros", Comité de Gestión y Dirección General, pero introdujo ciertas modificaciones en lo que se refería a su composición.

El nuevo Acuerdo Multilateral relativo a la Percepción de Tarifas por Ayudas a la Navegación

Este Acuerdo sería el futuro marco Jurídico-Institucional del Sistema de Percepción de Tarifas de EUROCONTROL, en virtud del cual los estados participantes en el mismo confiaban el cobro de estas tarifas a la Organización, quien tras realizarlo, reembolsa el dinero a los Estados y se queda con una comisión o corretaje por su gestión; en esta operación EUROCONTROL jugaba un papel única y exclusivamente de recaudador. El reembolso del dinero a los Estados, venía impuesto por el hecho de que eran éstos los que con sus propios medios e instalaciones, civiles y militares, prestaban los servicios correspondientes.

El antiguo marco que regulaba hasta 1986 el Sistema de Percepción de Tarifas era complejo y no articulaba debidamente los derechos y obligaciones de todos los Estados participantes que eran los siete Estados miembros de EUROCONTROL y



Centro de Control de Maastricht.



Uno de los más de 500 puestos de control del centro de Maastricht.

otros cuatro Estados que no lo eran; Portugal, Suiza, Austria y España. Este marco no daba al Sistema los suficientes poderes en materia de recuperación de deudas tanto por la vía judicial, como por la administrativa (retención de aeronaves) y no respondía a las necesidades de un Sistema que había comenzado en 1971 recuperando solo el 15% de los costes de los servicios prestados hasta llegar en diez años a una recuperación del 100 %. La principal carencia que se corregía con el nuevo Acuerdo Multilateral era la de articular debidamente los derechos de los Estados no miembros de EUROCONTROL que habían confiado a la Organización el cobro de estas tarifas. En efecto, aunque representantes de estos Estados eran invitados a participar en las reuniones de la "Comisión de Ministros" y otros órganos de ella dependientes cuando se ocupaba de temas relacionados con la Percepción de Tarifas, estos representantes tenían "voz" pero no "voto", por lo que las decisiones se tomaban, única y exclusivamente, con los votos de los Estados miembros, aunque es justo reconocer que estos siempre tuvieron en cuenta los intereses y puntos de vista de los otros Estados en las cuestiones a debatir.

La carencia anteriormente descrita se corrigió con el nuevo Acuerdo Multilateral en el que se articularon debidamente los intereses de los Estados miembros y de los no miembros. Otro tema que se reglamentó en el nuevo Acuerdo Multilateral fue la presencia de

los representantes de los Estados no miembros de la Organización en los órganos rectores de ésta, cuando se ocupaban de temas relativos al sistema de Percepción de Tarifas: presencia que a partir de su entrada en vigor lo era con voz y voto. En resumen, con el nuevo Acuerdo Multilateral se reforzaban sensiblemente las competencias y responsabilidades de EUROCONTROL en todo lo relativo al Sistema de Percepción y se equiparaban los derechos y responsabilidades de los Estados participantes fueran o no miembros de la Organización.

Durante la negociación de este nuevo Acuerdo Multilateral la delegación española jugó un papel muy activo en conseguir la equiparación en derechos y responsabilidades en todo lo referente al Sistema, entre Estados miembros y no miembros. Equiparación que se consiguió casi completa; una muestra de ella es que el texto del Acuerdo también se redactó en español y nuestro idioma fue tratado en pie de igualdad con otros idiomas de Estados miembros en lo que se refería a su uso en los distintos órganos del Sistema de Percepción: "Comisión Ampliada"; "Comité Ampliado"; etc. etc.

Los otros Instrumentos Jurídicos

Los otros cuatro Instrumentos que configuraban la base jurídica de EUROCONTROL (dos de carácter militar y dos de carácter fiscal) permanecieron en vigor a lo largo de esta nueva etapa de la Organización, aunque al perder estas competencias y respon-

sabilidades, el ámbito de aplicación de los dos Acuerdos de carácter militar quedó forzosamente reducido.

Estructura

Al principio de esta fase y en virtud del nuevo Acuerdo Multilateral relativo a la Percepción de Tarifas por Ayudas a la Navegación, EUROCONTROL amplió su Estructura Institucional ("Comisión de Ministros" y Comité de Gestión) creando una "Comisión Ampliada" y "un Comité Ampliado" y mantuvo la estructura de la Dirección General de la Agencia con las modificaciones que se indican a continuación.

La "Comisión Ampliada"

Esta "Comisión Ampliada" era la responsable de tomar las decisiones importantes relativas al Sistema de Percepción de Tarifas tales como la determinación de la base de costes; aprobación de las tarifas unitarias; Reglamento Financiero del Sistema, etc. etc. Tenía su propio Reglamento Interno, que preveía que la presidencia de la misma era rotatoria y en esta rotación entraban los países no miembros de EUROCONTROL pero participantes en el Sistema de Percepción de Tarifas.

El "Comité Ampliado"

Este Comité estaba encargado de supervisar el funcionamiento del Sistema y del Servicio de Percepción de Tarifas, para lo que se reunía cuatro o cinco veces al año e informaba de este funcionamiento a la "Comisión Ampliada". También actuaba como órgano de trabajo y asesor de la citada Comisión.

La Dirección General

La Dirección General en un principio mantuvo su estructura tradicional pero se suprimieron ciertos servicios exteriores (Centro de Control de Karlsruhe, Servicio Regional Francia y Servicio Regional del Reino Unido e Irlanda) y posteriormente, registró una expansión con la creación en 1996 de un nuevo servicio exterior: la Unidad Central de Gestión de las Corrientes de Tráfico (CFMU). Tras la creación de esta Unidad la Dirección General quedó configurada como se muestra en el Cuadro nº 2.

Misiones

A partir de 1988 EUROCONTROL registró un importante incremento de sus actividades como consecuencia del incremento del tráfico aéreo registrado en Europa y de ciertas decisiones adoptadas en el seno de la Comisión Europea de Aviación Civil (CEAC/OACI), que en la mayor parte de los casos confió su desarrollo a EUROCONTROL, dados los medios humanos y materiales de que disponía. Entre estos Programas merecen citarse los siguientes:

- En 1988 los Ministros de Transportes de los Estados Miembros de CEAC/OACI reunidos en Frankfurt (MATSE/1) decidieron promover un programa sobre la constitución de una Unidad Central para la Gestión del Tráfico Aéreo (CFMU) en Europa y se confió a EUROCONTROL el desarrollo de esta unidad, que entró en servicio en 1996. La unidad se constituyó

como un servicio exterior de EUROCONTROL pero ubicada en la misma sede de la Organización.

- En 1990 la MATSE/2 de la CEAC/OACI se reunió en París y adoptó un programa sobre la Armonización e Integración del Control del Tráfico Aéreo en Europa (EATCHIP) cuyo desarrollo también fue confiado a EUROCONTROL. Este programa que abarcaba varias áreas de actividades (vigilancia, comunicaciones, gestión del espacio aéreo, etc.) supuso una importante carga de trabajo para la Organización, lo que le aconsejó adaptar la estructura de la Dirección General de la Agencia y de sus servicios exteriores a los requerimientos del programa.

- En 1992 la MATSE/3 de la CEAC/OACI se reunió en Londres y adoptó un programa sobre la Armonización de los diferentes Controles de Aproximación y su integración en el Control en Ruta (APATSI), que era un programa similar al EATCHIP pero aplicado a los aeropuertos. Aunque la dirección de este programa la mantuvo la CEAC/OACI, EUROCONTROL jugó un papel importante en su desarrollo. Recientemente se ha decidido fusionar los dos programas (EATCHIP y APATSI) y la dirección y desarrollo del conjunto la llevará EUROCONTROL.

- En 1994 la MATSE/4 de la CEAC/OACI se reunió en Copenhague y adoptó el programa Sistema de Gestión del Tráfico Aéreo en Europa (EATMS) - en el que EUROCONTROL también está jugando un papel importante en su desarrollo y lanzó el estudio de un nuevo marco institucional europeo para la regulación de estas actividades.

- En 1997 la MATSE/5 de la CEAC/OACI se reunió de nuevo en Copenhague y adoptó la "Estrategia Institucional de la CEAC para la Gestión del Tráfico Aéreo en Europa", que trataba más bien del marco institucional que debería regular todas las actividades relacionadas con la gestión y el control del espacio y tráfico aéreo a partir del Año 2000. La experiencia de EUROCONTROL en general y la de sus servicios técnicos y operativos, están siendo utilizados para la instauración de esta estrategia institucional.

Los ministros de Transportes de los Estados Miembros de la CEAC/OACI establecen en esta estrategia institucional un principio que aunque venía poniéndose de relieve de forma cada vez más manifiesta, nunca había sido reconocido por una Instancia tan elevada y de carácter civil como era la MATSE. El principio se refería a que en el nuevo marco institucional, la presencia de la Aviación Militar había que considerarla no sólo en su función tradicional de la salvaguardia de los intereses de la defensa, sino también en su doble función de usuaria y proveedora de los Servicios ATS.

Para hacer frente a las nuevas demandas que planteaba el incremento de tráfico registrado a principio de la década de los 90 y a las nuevas responsabilidades conferidas a EUROCONTROL, la Organización tuvo que potenciar sus efectivos de personal y sus servicios e instalaciones. En este sentido cabe

señalar que en 1994 se inauguró la nueva sede de la Organización en Haren (Bruselas) que centralizaba en unas mismas instalaciones a la Dirección General de la Agencia; el Servicio Central de Percepción de Tarifas y el CFMU, que anteriormente se encontraban ubicados en diversos edificios en Bruselas. En 1997 se inauguraba un nuevo edificio como Instituto de la Navegación Aérea en Luxemburgo y se ampliaban los instalaciones del Centro Experimental de Brétigny.

En otra área en que EUROCONTROL ha visto incrementadas sus actividades es en la de Percepción de Tarifas, pues Bielorrusia, Letonia, Lituania, Moldavia y Ucrania le han confiado a la Organización el cobro de estas tarifas a través de acuerdos bilaterales. Otros Estados miembros también le tienen confiada la facturación y percepción de Tarifas de Aproximación: Francia, Irlanda, Dinamarca e Italia.

Nuevos Estados miembros de EUROCONTROL

El 1° de enero de 1986, Portugal se convirtió en el octavo Estado Miembro de EUROCONTROL y a partir de 1988 debido a las nuevas responsabilidades y actividades que va desarrollando la Organización, comienza un "goteo" ininterrumpido de adhesiones que en la última década ha incrementado el número de sus Estados miembros haciéndolo pasar de ocho a veintisiete: 1988 (Grecia); 1989 (Turquía y Malta); 1991 (Chipre); 1992 (Suiza y Hungría); 1993 (Austria); 1994 (Noruega y Dinamarca); 1995 (Slovenia y Suecia); 1996 (República Checa, Italia y Rumania); 1997 (R. Slovaca; España, Croacia, Bulgaria y Mónaco) y 1998 Macedonia. Ha pedido la adhesión y se encuentra en el proceso de su formalización Polonia.

LA TERCERA FASE DE EUROCONTROL AÑOS 1997-?

Introducción

Esta tercera fase en la singladura de EUROCONTROL, se inició con la suscripción de un nuevo

Protocolo Modificativo a su Convenio de 1960, ya modificado por el Protocolo de 1981, y mediante este nuevo Protocolo la Organización pretende convertirse en el futuro marco institucional europeo que regulará las actividades relacionadas con la gestión y el control del espacio y tráfico aéreo.

Este nuevo Protocolo es un "Instrumento de Convergencia" porque EUROCONTROL a finales de 1995 ya tenía completamente ultimado un nuevo

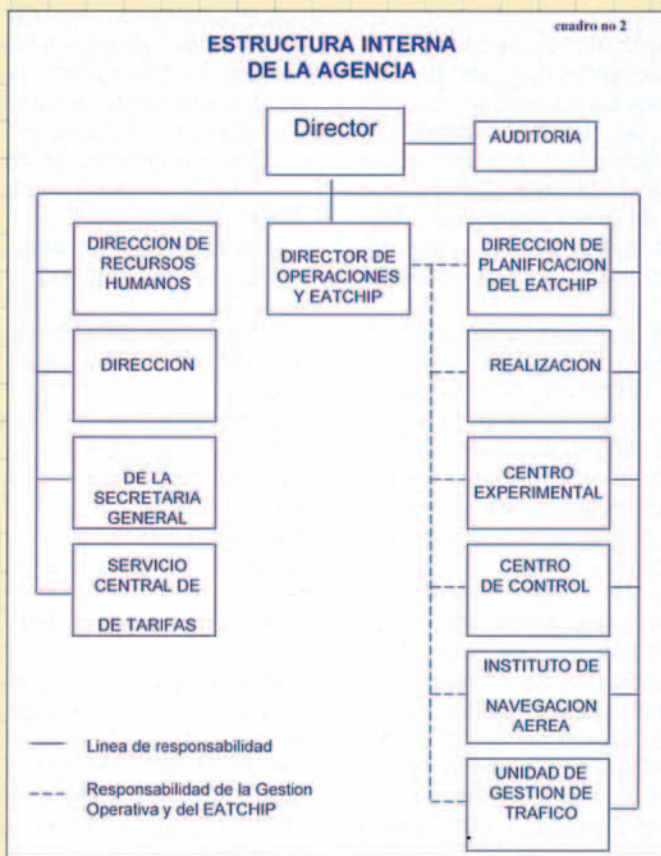
Protocolo Modificativo de su Convenio, pero a finales de ese año y principios de 1996, la Comisión de la Unión Europea y la CEAC/OACI publicaron estudios y programas sobre el futuro marco institucional que regulase en Europa estas actividades, por lo que se trató de hacer converger sobre el nuevo Protocolo los puntos de vista de la UE, de la CEAC/OACI y EUROCONTROL. Estos estudios y programas figuraban en el Libro Blanco de la UE sobre el Espacio Único Europeo y el Informe del Grupo INSTAR de la CEAC/OACI. En este contexto EUROCONTROL, decidió "parar" su proyecto de nuevo Protocolo Modificativo; revisarlo de nuevo e incorporar al mismo los postulados y principios que figuraban en los estudios y programas

iniciados en la UE y CEAC/OACI. Labor que finalizó en junio de 1997 y este Protocolo fue suscrito en una Conferencia Diplomática celebrada en Bruselas el 27 del citado mes.

El Nuevo Marco Jurídico-Institucional

El Nuevo Protocolo Modificativo de 1997 del Convenio "EUROCONTROL" de 1960.

En virtud de este nuevo Protocolo se reforzaron las competencias y responsabilidades de EUROCONTROL sin llegar a reponerle a la Organización todas las que le fueron retiradas con el Protocolo de 1981, por lo que cada Estado continua explotando sus servicios ATS y gestionando sus respectivos espacios aéreos, pero tratando de obtener el mayor grado de compatibilización posible entre los diferentes Sistemas Nacionales de Control y la mayor integración de los diferentes espacios aéreos.



El nuevo Protocolo refuerza también el papel de EUROCONTROL en el área de Percepción de Tarifas y hace desaparecer la dualidad de instrumentos jurídicos hasta ahora existente entre el Convenio EUROCONTROL y el Acuerdo Multilateral. En efecto, con el nuevo Protocolo Modificativo se introducen en el cuerpo del Convenio ciertas disposiciones del actual Acuerdo Multilateral y otras se incluyen como Anexo nº IV al mismo. Esto hará que al ser ratificado el Nuevo Protocolo quedará anulado el actual Acuerdo Multilateral.

El nuevo Protocolo ha "agilizado" el proceso de toma de decisiones en los diferentes órganos de EUROCONTROL, reduciendo los casos en que las decisiones han de tomarse por "unanimidad" y recurriendo más a las mayorías "ponderadas" y sobre todo a las mayorías "simples". Este Protocolo ha supuesto un cambio muy importante en la estructura institucional de la Organización y de la Agencia de la misma, sobre cuya gestión se le ha dado plenos poderes a su Director General.

Los Instrumentos jurídicos de naturaleza fiscal

Los dos Instrumentos de esta naturaleza hasta ahora existentes (Protocolo Adicional al Convenio Internacional de Cooperación para la Seguridad de la Navegación Aérea EUROCONTROL y el Protocolo de firma del Protocolo adicional anterior) se fundieron en un solo instrumento jurídico adoptando la fórmula de Disposiciones Fiscales y se unió al "Nuevo Convenio" como Anexo III al mismo.

Los Instrumentos Jurídicos de carácter militar

Debido a la naturaleza de ciertas actividades a desarrollar por EUROCONTROL tras la entrada en vigor del nuevo Protocolo Modificativo se está tratando de "revitalizar", al menos parcialmente, los dos Instrumentos jurídicos de esta naturaleza de que disponía la Organización (Protocolo Relativo a la aplicación de ciertas disposiciones del Convenio sobre EUROCONTROL que afectan a la Defensa y el Acuerdo Multilateral referente a la Protección de Material Reservadas y su correspondiente Reglamento de Seguridad) que habían sido "congelados" tras la entrada en vigor del Protocolo Modificativo de 1981. La Organización ha incrementado sensiblemente su componente militar al crear un Comité de Coordinación Cívico Militar (CMIC) y una Unidad de Expertos Militares (UEME).

Estructura

El nuevo Protocolo Modificativo introduce sensibles modificaciones en la Estructura Institucional de la Organización como se pone de manifiesto con las siguientes innovaciones:

- La "Comisión de Ministros", se transforma en Asamblea General, donde estarán presentes o representados los ministros de Transportes y de Defensa de sus Estados miembros.

- Se suprime el Comité de Gestión y se crea un Consejo del que formarán parte los directores gene-

rales de Aviación Civil y sus equivalentes militares. Este Consejo rendirá cuenta a la Asamblea General y de él dependerán las siguientes Comisiones y Comités:

- Comisión de Evaluación de las Prestaciones (PRC)
- Comité de Coordinación Cívico-Militar (CMIC)
- Comisión Reguladora de la Seguridad (SRC)
- Misión de Auditoría

La Agencia que hasta ahora venía siendo dirigida por el Comité de Gestión y por el Director General, pasará a ser dirigida sólo por este último, quien dispondrá de seis grupos de carácter consultivo, integrados por representantes de los Estados, que le asesorarán en diferentes áreas de actividades.

- Grupo consultivo en ATM/CNS (ACG)
- Grupo Europeo para Gestión de las Corrientes de Tráfico (EAG)
- Grupo consultivo para la Instrucción (TCG)
- Grupo consultivo para el Centro Experimental (ECCG)
- Grupo consultivo financiero (FCG)
- Grupo consultivo para la investigación y el desarrollo

Cabe señalar que la mayor parte de esta nueva estructura ha sido implantada, sin esperar a que los parlamentos nacionales correspondientes ratifiquen el nuevo Protocolo Modificativo. Esta instauración anticipada de la nueva estructura hace que sus órganos tengan que "cohabitar" con los antiguos durante un tiempo, lo que da una complejidad especial a la actual "estructura de transición".

Misiones

Tras el nuevo Protocolo Modificativo se han potenciado sensiblemente las misiones de la Organización en diferentes áreas, sin llegar a confiársele la responsabilidad de prestar los servicios de control de tráfico aéreo sobre el espacio de sus Estados miembros. En lo que sin duda va a jugar EUROCONTROL un papel importante en el futuro es en tratar de conseguir la configuración de los espacios aéreos de sus Estados miembros como si fuera un Espacio Aéreo Único. En este contexto, no cabe duda que EUROCONTROL está llamado a jugar un papel importante en una serie de Proyectos y Programas en fase de desarrollo, como son los siguientes: EATCHIP y APATSI que se han fusionado en un solo programa; ATM 2000+; Navegación por Satélites GNSS, etc. etc.

En cuanto a la explotación de centros de control, hay que tener en cuenta que en el transcurso de Conferencia Diplomática en que se suscribió el nuevo Protocolo Modificativo, Croacia, Hungría, Italia, Slovenia y Eslovaquia suscribieron el Acuerdo CEATS (Servicios de la Circulación Aérea para la Europa Central) en virtud del cual se decidió crear un Centro de control Multinacional y confiar su explotación a EUROCONTROL en condiciones similares a como

esta explotando el Centro de Maastricht. Posteriormente a la fecha indicada, Austria y la República Checa suscribieron también dicho acuerdo y se espera que en un futuro próximo lo haga Bosnia-Herzegovina. EUROCONTROL también espera jugar un papel importante en otros Proyectos Multinacionales de carácter regional como es el NHIP (Proyecto de Armonización y de Integración para los Estados Nórdicos) y ZOE (Zona de Intercambio Franco-Suizo en el que está prevista la creación de un Centro de Control en Ginebra).

Aplicación anticipada de ciertas disposiciones del Convenio "EUROCONTROL" Revisado

Con objeto de comenzar a aplicar lo antes posible las disposiciones del nuevo Protocolo Modificativo sin necesidad de esperar su ratificación, la "Comisión de Ministros" de EUROCONTROL ha adoptado un "paquete" de decisiones en virtud del cual ciertas disposiciones del mismo han comenzado a aplicarse desde el 1º de enero de 1998. Este "paquete" comprende:

- Aplicación anticipada de ciertas disposiciones relativas a las competencias y atribuciones de la Organización
- Creación de un "Consejo Provisional"
- Aplicación del nuevo Estatuto de la Agencia e instauración de los diferentes órganos (Comisiones y Comités) y Grupos previstos

Aspectos Económicos y Plantilla de Personal

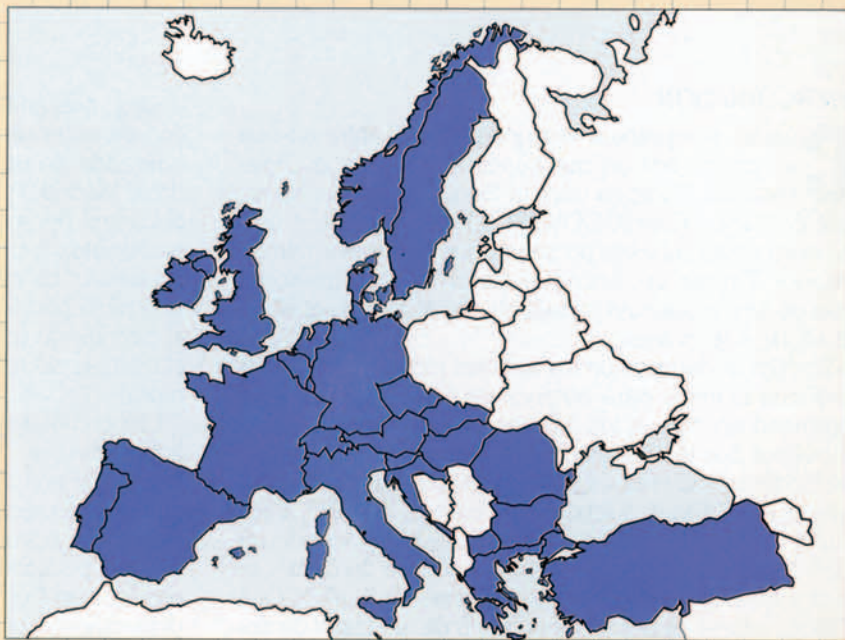
El reparto de funcionarios ante las distintas Direcciones y Servicios Exteriores de la Organización es el siguiente:

Plantilla de EUROCONTROL

Dirección General.....	665 puestos
Unidad Central de Afluencia de Tráfico CFMU.....	444 puestos
Servicio Central de Percepción de Tarifas (SCRR).....	114 puestos
Centro de Control de Maastricht	564 puestos
Centro de Experimentación de Brétigny	276 puestos
Centro de Formación de Personal de Luxemburgo.....	76 puestos
Puestos especiales.....	3 puestos
TOTAL	2142 puestos

La contribución al Presupuesto de EUROCONTROL de cada país se determina en función de dos parámetros: el Producto Nacional Bruto (PNB) y el coste de su Red de Ayudas a la Navegación. La aplicación de estos parámetros ha dado los siguientes porcentajes de con-

tribución para 1998: Francia (18,59%); Alemania (18,17%); Reino Unido (14,57%); Italia (10,28%); España (7,38%); Austria (3,07%); Bélgica (2,98%); Suiza (2,67%); Holanda (2,70%); Suecia (2,39%); Turquía (3,34%); Portugal (1,87%); Grecia (2,16%); Dinamarca (1,52%); Noruega (1,45%); Rumania (1,29%); Irlanda



(1,14%); Hungría (0,84%); Bulgaria (1,44%); Rep. Checa (0,55%); Chipre (0,39%); Eslovaquia (0,32%); Slovenia (0,20%); Croacia (0,20%); Malta (0,14%); Luxemburgo (0,07%); Mónaco (0,002%); Macedonia (0,15%);

De los 217,40 millones de ECU a que se eleva el total de contribuciones a pagar a EUROCONTROL durante 1998 a España le corresponde pagar 17,33 millones de ECU equivalentes a unos 2.900 millones de Ptas.

Conclusión

De todo lo expuesto podemos deducir que nos encontramos ante una nueva fase de transición de EUROCONTROL, cuya duración es incierta, y que tiene como objetivo final el volver al punto de origen, que es la constitución de una Autoridad Única Europea responsable de la explotación de los Servicios de Control de Tráfico Aéreo que fue el objeto de su Convenio de 1960, aunque en este caso limitado al espacio aéreo superior.

La duración de esta etapa de transición es incierta, dependerá de la presión que ejerza el incremento del tráfico aéreo y el grado de integración política, militar, etc. etc. que se consiga en Europa en los próximos años, pues no hay que olvidar que estas actividades están estrechamente relacionadas con la soberanía nacional; los intereses de la defensa; la política de seguridad, etc. etc. y sin un cierto grado de integración en las políticas indicadas es difícil conseguir la creación de esta Autoridad Única. ■