



**SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA
UNIDAD DE MERCADO**

Paseo de la Castellana, 162. Planta 13.
28071 MADRID

Asunto: Procedimiento de reclamación (art. 26). Resolución de 22 de octubre de 2020, de la Dirección de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, por la que se modifica la de 3 de diciembre de 2019, por la que se establecen las bases para el desarrollo de los exámenes electrónicos de conocimientos teóricos, para la obtención de licencias de piloto (FCL) en las categorías de planeador y globo. (BOE nº 295, de 9 de noviembre de 2020).

D. JESÚS MUELA MORATILLA, actuando en nombre y representación del **REAL AERO CLUB DE ESPAÑA**, con domicilio a efectos de notificaciones en Madrid, carretera Barrio de la Fortuna nº 14, como mejor proceda, dice

i.- Que el Real Aero Club de España es una entidad representativa que agrupa los intereses de la aviación no comercial encontrándose entre sus fines los siguientes: a) la representación de sus asociados ante cualquier administración pública; c) Fomentar y velar, en defensa del sector de la aviación civil no comercial, por un eficiente cumplimiento de la normativa vigente en la materia, planteando propuestas, acciones y medidas para la solución de problemas relacionados con posibles deficiencias en la misma, así como colaborar con las Instituciones y Administraciones Públicas en la elaboración de dicha normativa y en cuantos asuntos sean de interés común y estén relacionados con el objeto de la Asociación; y l) Velar por los intereses del sector aeronáutico civil no comercial.

Asimismo, es miembro fundador de la *Fédération Aéronautique Internationale* (FAI) y miembro de la *Europe Air Sports* (EAS) y la *European Gliding Union* (EGU).

ii.- Que la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) ha dictado la Resolución de 22 de octubre de 2020, de la Dirección de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, por la que se modifica la de 3 de diciembre de 2019, por la que se establecen las bases para el desarrollo de los exámenes electrónicos de conocimientos teóricos, para la obtención de licencias de piloto (FCL) en las categorías de planeador y globo, publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 295, de 9 de noviembre de 2020.

Dicha Resolución fue objeto de recurso de reposición, que ha sido desestimado mediante Resolución notificada el 28 de diciembre de 2020.

De conformidad con lo dispuesto por el Capítulo I del Título III de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo.

iv.- Qué considerando que dicha actuación administrativa puede constituir obstáculos o barreras a la unidad de mercado, contrarios a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, este REAL AERO CLUB DE ESPAÑA, conforme establece el artículo 26 de la Ley 20/2013,

EXPONE

Primero.- El artículo 67 del Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea, establece que *“Los certificados expedidos por la Agencia o las autoridades nacionales competentes y las declaraciones realizadas por personas físicas y jurídicas en virtud del presente Reglamento y de los actos delegados y de ejecución adoptados en su virtud estarán sometidos exclusivamente a las normas, condiciones y procedimientos recogidos en el presente Reglamento y a los requisitos administrativos nacionales, y **serán válidos y reconocidos, sin requisitos ni evaluaciones ulteriores, en todos los Estados miembros**”.*

Por su parte, el Reglamento (UE) 1178/2011, de la Comisión, establece los requisitos técnicos y procedimientos administrativos relacionados con el personal de vuelo de la aviación civil. En relación a las titulaciones de piloto establece que los cursos de formación serán impartidos por una ATO o una DTO.

Ambos tipos de organización de formación se encuentran regulados por mencionado Reglamento y, por tanto, los certificados expedidos por la autoridad competente que acreditan a tales entidades tienen validez en todos los Estados miembros. La autoridad competente viene definida por el Estado miembro en cuyo territorio tenga su centro de actividad principal¹, tal y como establece ORA.GEN.105.

Ello permite que dicha organización, con un certificado emitido por el Estado miembro en el que disponga su oficina principal, pueda ejercer dicha actividad formativa en el resto de Estados miembros. Así, en España disponemos de numerosos ejemplos de organizaciones aprobadas por otros Estados que disponen de centros formativos permanentes en España.

Dichas organizaciones son supervisadas y controladas por el Estado miembro “competente”, sin perjuicio del intercambio de información entre los Estados miembros conforme señala la letra c) de ARA.GEN.200.

En resumen, cualquier ATO aprobada, o DTO, por el Estado miembro donde se encuentre su sede principal, puede impartir formación en el resto de Estados miembros, siendo válido, sin requisitos ni evaluaciones ulteriores, su certificado.

Segundo.- En relación a los cursos para la obtención de licencias de piloto reguladas por derecho comunitario, un ciudadano europeo puede realizar los cursos para obtener cualquiera de las licencias o habilitaciones reflejadas en la reglamentación europea en cualquier Estado miembro, en base a su libertad de circulación y al reconocimiento europeo de los certificados, independientemente del estado emisor de la licencia.

¹ El artículo 2 del Reglamento (UE) 1178/2011 define “centro de actividad principal” de una organización: *la sede principal o el domicilio social de la organización desde el cual se ejercen las funciones financieras principales y el control operacional de las actividades a las que se hace referencia en el presente Reglamento.*

Una vez realizado el correspondiente curso de formación, el alumno (el solicitante de la licencia) podrá realizar los correspondientes exámenes teóricos establecidos por el Reglamento europeo (normalmente cada licencia abarca un grupo de exámenes: 7, 9 o 14 exámenes) ante cualquier autoridad nacional y podrá realizar los exámenes de vuelo (parte práctica) ante cualquier examinador autorizado por cualquier Estado miembro².

La única limitación impuesta por la norma europea, así reflejada con carácter general en FCL.025, es que “Los solicitantes pasarán el grupo completo de exámenes de conocimientos teóricos para una licencia o habilitación específica bajo la responsabilidad de la misma autoridad competente de un Estado miembro.”

Es decir, el solicitante, entendido como el alumno que va a realizar los exámenes, deberá obligatoriamente realizar el grupo completo de exámenes de la correspondiente licencia que se presente en un único Estado miembro.

Para presentarse a dichos exámenes, ante cualquier Estado miembro, deberá presentar una recomendación emitida por una DTO o una ATO, que tendrá una validez de 12 meses. En ningún caso limita o restringe que, la ATO o DTO que recomiende, deba disponer de un certificado del mismo Estado miembro en el que se presente el solicitante. Ello supondría una grave barrera y obstáculo, ya que un alumno formado en España por una organización aprobada por Alemania, debería viajar a Alemania a realizar los correspondientes exámenes.

En esos mismos términos se expresa el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1976 relativo a planeadores, y el Reglamento (UE) 2018/395 relativo a globos, que señalan:

² Para facilitar la labor de los examinadores en estos casos, en los que el examinador es de otro Estado miembro, EASA ha elaborado el documento “Examiner Differences Document”: [Examiner Differences Document \(europa.eu\)](https://easa.europa.eu/examiner-differences-document)

b) Responsabilidades del solicitante

- 1) El solicitante realizará el conjunto completo de exámenes de conocimientos teóricos para la obtención de una SPL bajo la responsabilidad de la autoridad competente del mismo Estado miembro.
- 2) El solicitante solo realizará el examen de conocimientos teóricos cuando lo recomiende la ATO o la DTO responsable de su formación, una vez haya completado los elementos apropiados del curso de formación de instrucción de conocimientos teóricos con un nivel satisfactorio.
- 3) La recomendación de la ATO o la DTO será válida durante doce meses. Si el solicitante no logra presentarse al menos a un examen de conocimientos teóricos dentro de ese período de validez, la ATO o la DTO determinarán la necesidad de recibir formación adicional sobre la base de las necesidades del solicitante.

A modo de ejemplo en la aplicación de la Regulación europea, podemos encontrar como autoridades nacionales de otros estados miembros no restringen la realización de exámenes a alumnos que han recibido su formación en el resto de estados miembros, exigiendo que el solicitante presente una recomendación de cualquier ATO aprobada por cualquier estado miembro (sin discriminación por la autoridad/administración que supervisa la organización).

Tercero.- La Resolución de 22 de octubre de 2020, de la Dirección de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, por la que se modifica la de 3 de diciembre de 2019, por la que se establecen las bases para el desarrollo de los exámenes electrónicos de conocimientos teóricos, para la obtención de licencias de piloto (FCL) en las categorías de planeador y globo (BOE nº 295, de 9 de noviembre de 2020) viene a imponer en el apartado quinto que *“La matriculación de candidatos y los trámites necesarios para la realización de exámenes se efectuarán a través de una organización de formación aprobada por AESA (ATO) o declarada ante la misma (DTO)”*.

Dicha resolución viene a excluir la posibilidad de realizar los exámenes a aquellos alumnos que hayan recibido formación a través de una ATO/DTO aprobada por una autoridad distinta a AESA y, por tanto, siendo ajena a toda la regulación comunitaria que hemos expuesto, suponiendo un trato discriminatorio para determinadas organizaciones, contrario a la unidad de mercado y a la competencia.

Presentado recurso en vía administrativa, el mismo fue desestimado mediante Resolución de 23 de diciembre de 2020.

Frente al hecho aquí expuesto, la administración únicamente manifiesta, sin fundamento alguno que lo sostenga, que *“tomando pues el sentido propio de la palabra “recomendar” no se puede la matriculación directa por parte del alumno **ni admitir cursos realizados por organizaciones de otros países, como alega el recurrente, ya que AESA carece de autoridad de supervisión sobre ellas** con lo que implica respecto a la adecuada formación o necesidad de realizar formación adicional del alumno.”*

La administración parece obviar que dichas organizaciones disponen de aprobaciones por otros Estados miembros que, como hemos visto, **son válidas y reconocidas, sin requisitos ni evaluaciones ulteriores, en todos los Estados miembros.** Asimismo, dichas organizaciones se encuentran supervisadas conforme al Reglamento (UE) 1178/2011 por otras autoridades competentes.

La administración también pretende confundir en relación a la duración de 12 meses establecida para la recomendación en SFCL/BFCL.135. Lo único que impone la norma es que, si superado ese plazo no se ha presentado a un examen, la ATO/DTO deberá determinar si es necesario impartir formación adicional para expedir una nueva recomendación. Dichas evaluaciones deberán supervisarse por la autoridad que supervise la ATO, no por aquella que realice los exámenes al solicitante.

Cuarto.- Esta entidad, como operador económico y como organización que representa al sector, considera que los obstáculos impuestos en la actuación administrativa vulneran el principio de libertad de establecimiento y de libertad de circulación, así como el principio de necesidad y proporcionalidad.

LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y DE LIBERTAD DE CIRCULACIÓN

El artículo 18.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, establece las actuaciones administrativas que son consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación, y concretamente, señala que es discriminatoria la que establezca requisitos en relación a (1) que el domicilio social se

encuentre en el territorio de la autoridad competente, (2) que el operador haya estado inscrito en los registros de dicho territorio.

En este caso entendemos que el acto sobre el que reclamamos viene a imponer dichos requisitos discriminatorios contrarios a la LGUM por cuanto que:

- (1) Viene a exigir *ex novo* que el operador económico que forme al alumno debe estar registrado y aprobado por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, no admitiendo a los operadores que han sido aprobados por otras autoridades competentes conforme a la regulación europea (recordemos que se tratan de autorizaciones válidas y reconocidas para toda la Unión Europea).
- (2) Para que los alumnos de dichos operadores económicos puedan ser examinados es necesario, además, que modifiquen y trasladen su sede social a España, no siendo válida la existencia de un establecimiento permanente. Es necesario recordar que para recibir una aprobación por parte de AESA, es imprescindible que la sede social se encuentre en España, ya que, en caso contrario, la autoridad competente es la del país donde radique su sede social.

A los efectos de ser más ilustrativos, un operador económico (ATO) que dispone de su sede principal en Alemania y, además, tiene otra base en Madrid, impartiendo formación en ambas localizaciones, se haya sujeto, conforme a la regulación europea, a la autorización de la autoridad alemana.

Pues bien, la resolución dictada por AESA impide que los alumnos formados en dicha ATO, en su sede de Madrid, puedan ser examinados por la autoridad española por el simple hecho que han sido formados por una organización que ha sido aprobada por otro Estado miembro, lo que supone una actuación discriminatoria.

Nos explicamos. Dos alumnos formados en Madrid, uno formado en una ATO autorizada por AESA y otro formado por una ATO aprobada por la autoridad Alemana, se encuentran claramente discriminados, por cuanto que, el primero, puede ser examinado por la autoridad española (en Madrid) mientras que el segundo tiene que desplazarse a otro Estado miembro para realizar los correspondientes exámenes. Ello

supone una actuación discriminatoria que dificulta la libertad de establecimiento y restringe la competencia.

Principio de no discriminación: El artículo 3 de la Ley 20/2013 establece que los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes. En este caso, nos encontramos que ante la aplicación de una misma norma, el Reglamento (UE) N° 1178/2011, dos operadores radicados físicamente en España no disfrutaban de los mismos derechos, ya que la autoridad nacional (AESA) se niega a examinar a los alumnos formados en uno de ellos, por disponer de una autorización válida para toda la UE expedida por otro Estado, con la desventaja competitiva que ello implica. Ello supone que AESA crea obstáculos discriminatorios para que dichas escuelas no puedan establecerse en España o, si lo hacen, lo hagan con condiciones muy restrictivas.

Claramente la actuación de AESA supone un efecto discriminatorio, vulnerando la unidad de mercado y distorsionando la competencia.

Principio de necesidad y proporcionalidad: El artículo 5 de la Ley 20/2013 señala que cualquier límite o requisito, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. Además, exige una cierta motivación de su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general.

En este caso la Regulación europea, que debe aplicarse de manera igualitaria en toda la Unión Europea, permite que cualquier alumno pueda solicitar a cualquier Estado miembro la realización de los exámenes oficiales para la obtención de las licencias europeas. Para ello deberán presentar una recomendación de cualquier ATO/DTO en el que manifiesten que han recibido la formación establecida por la norma.

En ningún caso impone una limitación según el Estado miembro en el que ha sido aprobada la ATO/DTO. La única limitación establecida, como hemos manifestado, es que el grupo entero de exámenes teóricos de una licencia sea realizado en un mismo Estado miembro. Ahora, AESA va más allá, y a través de la resolución dictada únicamente

permite realizar los exámenes a los alumnos formados en una ATO/DTO aprobada por AESA.

En este caso, en la imposición de las limitaciones y requisitos no se alega ninguna razón imperiosa de interés general, no motivándose su necesidad en la salvaguarda de dicha razón, ni la existencia de otras medidas menos restrictivas. En cualquier caso, se observa que no se intenta salvaguardar ningún interés general, sino un afán de impedir y limitar que organizaciones aprobadas por otros Estados puedan establecerse en España.

Quinto.- Esta entidad no ha presentado recurso previo que actualmente este en fase de tramitación respecto al acto.

Por todo lo expuesto,

SOLICITA

Se admita el presente escrito, teniendo por presentada la presente reclamación en base al artículo 26 de la Ley de Unidad de Mercado y, tras recabar los informes oportunos, se determine que la presentación de candidatos a los exámenes organizados por AESA, como autoridad nacional competente, no se encuentran limitados a los alumnos que hayan recibido su formación en las ATO aprobadas por AESA o a las DTO declaradas ante AESA, sino también aquellas que hayan sido aprobadas o se hayan declaradas ante las autoridades competentes de cualquier Estado miembro. Subsidiariamente, se tenga por informadas, conforme al artículo 28 de la Ley de Unidad de Mercado los obstáculos y barreras existentes, estableciéndose las soluciones oportunas para la eliminación o reducción de las barreras para la realización de los exámenes teóricos por todos los alumnos que hayan recibido formación por todos los operadores económicos en igualdad de condiciones.

En Madrid, a 4 de enero de 2021