



RESOLUCIÓN

Expte. S/0201/09 SENASA

CONSEJO:

D. Luis Berenguer Fuster, Presidente
D. Fernando Torremocha y García-Sáenz, Vicepresidente
E. Emilio Conde Fernández-Oliva, Consejero
D. Miguel Cuerdo Mir, Consejero
Dña. Pilar Sánchez Núñez, Consejera
D. Julio Costas Comesaña, Consejero
Dña. M^a Jesús González López, Consejera

En Madrid, a 21 de enero de 2010

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), con la composición arriba expresada y siendo Ponente el Consejero Don Julio Costas Comesaña, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente de información reservada nº S/0201/09, que trae causa de la denuncia presentada por la Agrupación de Escuelas de Formación Aeronáutica (AEFA) contra Servicios y estudios para la Navegación Aérea SA (SENASA), por prevalerse de información privilegiada para ofrecer un curso con antelación al resto de operadores de enseñanza aeronáutica, lo que constituiría una conducta prohibida por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Con fecha 30 de octubre de 2009, tuvo entrada en la CNC denuncia de AEFA contra SENASA, por la organización de un curso sobre Requisitos de Competencia Lingüística y Centros Evaluadores, dirigido a pilotos de avión y helicópteros, controladores aéreos, proveedores de servicios de navegación y compañías de transporte y trabajo aéreo (en adelante, el curso), supuestamente amparado en un conocimiento privilegiado por parte de SENASA de la normativa que establece los requisitos y formalidades sobre los que versa el curso, cuya aprobación no ha sido publicada y de la que no disponen las demás escuelas de formación aeronáutica. Esta información privilegiada proporcionaría una ventaja a SENASA para ofrecer un curso con antelación al resto de operadores de enseñanza aeronáutica, lo que distorsionaría la libre competencia.

2.- AEFA es una asociación empresarial de ámbito nacional, siendo su objeto social la representación, gestión y defensa de los intereses de las entidades dedicadas a la

enseñanza de aeronáutica profesional que sean socios de la Agrupación. Actualmente se encuentran integradas en AEFA las siguientes escuelas de formación aeronáutica: Aerotec Escuela de Pilotos S.L., Aeroflota del Noroeste S.L. (AFN), Compañía Aérea de Valencia (AIRMED), Gestair Flying Academy Spain y Top Fly S.L.

SENASA es una sociedad mercantil de carácter estatal, adscrita al Ministerio de Fomento, cuyo capital pertenece íntegramente a la Dirección General del Patrimonio del Estado. Fue constituida por Real Decreto 1649/1990, de 20 de diciembre, y Acuerdo del Consejo de Ministros de la misma fecha, en el que figura como Entidad colaboradora de la Dirección General de Aviación Civil. En 1991 se constituyó como sociedad anónima, y por RD 990/1992, de 31 de julio, asumió las competencias del desaparecido Centro de Adiestramiento y de las Escuelas de Vuelo sin motor de la Dirección General de la Aviación Civil, ampliando su objeto social a las actividades de formación de controladores aéreos, mantenimiento de aeronaves, actividades docentes de aviación deportiva y actividades de transporte aéreo de pasajeros, carga y trabajos aéreos.

SENASA tiene la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración General del Estado y de sus organismos y entidades de derecho público. Las encomiendas de gestión que se realicen a la sociedad en su condición de medio propio y servicio técnico serán de ejecución obligatoria para ella. Su objeto social es, entre otros, la formación de pilotos de aeronaves, controladores de la circulación aérea y tripulantes de cabina de pasajeros, la realización de cursos y prácticas sobre técnicas, métodos y necesidades de la navegación aérea civil, la definición, desarrollo y ejecución de cursos, seminarios, conferencias a requerimiento de entidades aeronáuticas nacionales o extranjeras.

3.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 49.2 LDC y 26 del RD 261/2008, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), con el objeto de clarificar los hechos denunciados y la posible existencia de infracción de la LDC, la Dirección de Investigación (DI) acordó llevar a cabo una información reservada solicitando a denunciante y denunciada determinada información sobre ambas entidades, respecto de los hechos denunciados y relativa al mercado de escuelas de formación aeronáutica.

4.- El 16 de diciembre de 2009 la DI acordó elevar al Consejo de la CNC Propuesta de Archivo de las actuaciones realizadas como consecuencia de la denuncia de AEFA y de no incoación de procedimiento sancionador.

En esta Propuesta de Archivo la DI considera que la Información Reservada practicada ha permitido acreditar los hechos siguientes:

“1.- SENASA ha publicado en su página de Internet la oferta de un curso sobre Requisitos de Competencia Lingüística y Centros Evaluadores. Este anuncio aparece publicado (folio 27), al menos, desde el 19 de octubre de 2009 y consta como fecha de la primera edición, el 19 de noviembre de 2009.

El objetivo del curso es dar a conocer las normas de aplicación de la competencia lingüística y los criterios exigibles a los centros evaluadores y a las metodologías de evaluación. Va dirigido a pilotos de avión y helicópteros, controladores aéreos, proveedores de servicios de navegación y compañías de transporte y trabajo aéreo.

Consta de los seis módulos siguientes: Introducción General; Normativa Aplicable; Centros Evaluadores y Métodos aceptables de cumplimentación; Casos prácticos de metodologías evaluadoras; Situación en España y Conclusiones.

2.- En el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, anexos 1, 6, 10, y 11, firmado en Chicago en 1944, ratificado por España en 1969, se constituyó la Organización de Aviación Civil como organismo técnico especializado de la Organización de la Naciones Unidas que fija los estándares internacionales sobre aviación civil, de aplicación en los 185 países e ella representados (folios 158 a 177).

3.- La normativa JAR (requisitos conjuntos de aviación) es una normativa emanada de las Autoridades Conjuntas de Aviación (JAA). Las JAA es un cuerpo asociado a la Conferencia de Aviación Civil Europea (ECAC) formado por las autoridades de aviación civil de diversos países europeos que se constituyó mediante el Acuerdo sobre la elaboración, aceptación y puesta en práctica de los requisitos conjuntos de aviación (JAR) alcanzado en Chipre, el 11 de septiembre de 1990. Dicha normativa resulta de aplicación en todos los países representados en las JAA.

La normativa JAR FCL-1 establece los requisitos conjuntos de aviación para las licencias de tripulación de vuelo de los pilotos de aviones civiles (folios 366 a 378). Ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español (folio 446 y folio 590) por la Orden Ministerial de 21 de marzo de 2000, modificada por la Orden FOM/876/2003, de 31 de marzo y la Orden FOM/775/2006, de 7 de marzo.

La normativa JAR FCL-2 establece los requisitos conjuntos de aviación para las licencias de los pilotos de helicópteros civiles (folios 379 a 388). Ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español (folio 446 y folio 591) por la Orden FOM 3811/2004, de 4 de noviembre.

4.- El Real Decreto 270/2000, de 25 de febrero, determina las condiciones para el ejercicio de las funciones del personal de vuelo de las aeronaves civiles (folios 432 a 437).

5.- La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en su Documento 9835, de 2004, publica el Manual on the Implementation Language Proficiency Requirements, de (folios 179 a 327).

6.- En la página web oficial de la OACI se ha publicado un documento informativo sobre Preguntas Frecuentes relativas a Languages proficiency requeriments for licence holders (folios 329 a 343).

7.- La Directiva 2006/23/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2006, regula la licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo (folios 390 a 405). Establece en su artículo 8, Anotaciones de idioma:

1. Los Estados miembros garantizarán que los controladores de tránsito aéreo puedan demostrar su capacidad para hablar y comprender el inglés de manera satisfactoria. La competencia lingüística de los interesados se medirá por la escala de calificación que figura en el anexo III. (...)

3. El nivel requerido para la aplicación de los apartados 1 y 2 será el nivel 4 de la escala de calificación de competencia lingüística que se establece en el anexo III.

El artículo 20 de la citada Directiva establece: Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva antes del 17 de mayo de 2008, con excepción del artículo 8, para el cual la fecha correspondiente será el **17 de mayo del 2010** (folio 399).

8.- La Resolución A36-11 de la OACI, del año 2007, se refiere al conocimiento del idioma inglés utilizado por las comunicaciones radiotelefónicas (folios 345 a 353). En su adjunto B (folios 354 a 364), se establecen las orientaciones para la elaboración de un plan de acción para el cumplimiento de los requisitos de competencia lingüística, disponiendo en su apartado 2.1 que la elaboración de este plan tiene por objeto comunicar los pasos que deberá seguir su Estado para cumplir con los requisitos de competencia lingüística y mitigar los riesgos durante un periodo de transición comprendido entre la fecha de aplicación del 5 de marzo de 2008 y el **5 de marzo de 2011** (folio 354).

9.- La Resolución de 27 de febrero de 2008, de la Dirección General de Aviación Civil se refiere a la acreditación del nivel de competencia lingüística en idioma inglés de los pilotos de avión y helicóptero (folios 446 y 447). Esta Resolución acordó:

1. Reconocer que, en base a lo que determinan los Requisitos Conjuntos de Aviación (JAR FCL) y a los métodos de evaluación existentes, todos los pilotos de aviones y helicópteros civiles titulares de una licencia válida española, emitida antes del 5 de marzo de 2008, con atribuciones de radiotelefonía en inglés (R/T), o con una habilitación de vuelo instrumental (IR), ostentan el nivel de competencia lingüística en el idioma inglés equivalente al nivel 4 u “operacional”, con referencia a lo establecido por OACI en la enmienda 164 del Anexo 1 al Convenio de Aviación Civil Internacional.

2. Proceder a expedir a los titulares de las licencias referidas en el apartado anterior un documento anexo a la licencia acreditativo de un nivel de competencia lingüística en el idioma inglés equivalente al nivel 4 u “operacional”.

3. De acuerdo con las disposiciones internacionales repetidamente mencionadas en la presente Resolución, deberá hacerse constar que las acreditaciones de competencia lingüística contempladas en los apartados anteriores tendrán una validez nominal máxima hasta el **5 de marzo de 2011**.

10.- El Proyecto de Orden del Ministerio de Fomento, en trámite de alegaciones en octubre de 2008, regula el requisito de competencia lingüística para los miembros de la tripulación de vuelo y establece los requisitos para la evaluación correspondiente.

En este Proyecto se regulan aspectos tales como los requisitos de la competencia lingüística exigible al personal de vuelo de las aeronaves civiles, los niveles de competencia lingüística en inglés y en castellano, la anotación del nivel en la licencia, los plazos de eficacia de las anotaciones, las pruebas de evaluación, la aprobación, modificación o renovación de los Centros Evaluadores de Competencia Lingüística, los requisitos de los Centros Evaluadores y del personal evaluador, la escala de calificación de la competencia lingüística y el programa del curso de comunicaciones para los evaluadores.

11.- La Dirección de Seguridad de Aeronaves de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 24.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, remitió el citado proyecto de orden ministerial a AEFA, con fecha 27 de octubre de 2008, para que formulase alegaciones al mismo, si así lo estimaba conveniente (folio 11).

12.- El Real Decreto 241/2009, de 2 de marzo, modifica el Real Decreto 270/2000, de 25 de febrero, introduciendo el título aeronáutico y la licencia de piloto de avión con tripulación múltiple y el requisito de competencia lingüística (folios 439 a 444).

13.- El Real Decreto 1516/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo, incorpora al ordenamiento español la Directiva 2006/23/EC (folios 407 a 430). Fue publicado con posterioridad a la inserción de la publicidad del curso en la página web de SENASA, según las propias manifestaciones de la sociedad, y en su disposición transitoria tercera, reitera la fecha del 17 de mayo de 2010 como aquélla en la que los controladores de tránsito aéreo deberán cumplir los requisitos de competencia lingüística.

14.- Eurocontrol es la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea. Se trata de una organización intergubernamental compuesta por 38 Estados miembros y la Comunidad Europea. Tiene publicada en su página web documentación sobre las metodologías de evolución de la competencia lingüística Proficiency Test in English Language for Air Traffic Controllers (PELA) (folios 449 a 492).

15.- El Royal Melbourne Institute of Technology de Melbourne (RMIT University) tiene publicada en su página web documentación”

5.- El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia deliberó y falló esta Resolución en su reunión del 14 de enero de 2010.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El número 3 del artículo 49 de la Ley de Defensa de la Competencia dispone que el Consejo, a propuesta de la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia, podrá acordar no incoar procedimiento sancionador por la presunta realización de las conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley

y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas por la Dirección de Investigación cuando considere que no hay indicios de infracción de la LDC. Añade el artículo 25.5 del RDC que el Acuerdo del Consejo de no iniciación del procedimiento sancionador deberá comunicarse al denunciante, indicando los motivos por los que no procede la iniciación del procedimiento sancionador.

Segundo.- La DI propone al Consejo la no incoación de procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por AEFA, por considerar que no hay indicios de infracción de la LDC en los hechos denunciados.

El Consejo considera ajustada a derecho esta valoración jurídica, por cuanto que en la Información Reservada realizada por la DI se ha acreditado que la información utilizada por SENASA para elaborar los objetivos y el programa de su curso sobre Requisitos de Competencia Lingüística y Centros Evaluadores objeto de la denuncia de AEFA es de carácter público, por lo que necesariamente decae la causa de la denuncia que podría -de cumplirse los demás requisitos establecidos en la LDC- haber constituido una infracción de la normativa de defensa de la competencia: prevalerse en el mercado de información privilegiada para obtener una ventaja competitiva.

En particular, cuando SENASA publica -al menos desde el 19 de octubre de 2009- en su página de Internet la oferta de este curso sobre Requisitos de Competencia Lingüística y Centro Evaluadores, era público desde octubre de 2008 el Proyecto de Orden del Ministerio de Fomento por la que se regula el requisito de competencia lingüística para los miembros de la tripulación de vuelo y establece los requisitos para la evaluación correspondiente, que la Dirección de Seguridad de Aeronaves de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea había remitido a la denunciante para que formulase alegaciones si lo estimaba oportuno.

Igual sucede con las fechas citadas por SENASA en la publicidad del curso objeto de la denuncia, 17 de mayo de 2010 para que los controladores tengan una anotación adecuada de competencia lingüística, y 5 de marzo de 2011 para los pilotos. La primera de las fechas viene establecida por el art. 20 de la Directiva 2006/23/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2006, transpuesta al Ordenamiento interno mediante el RD 1516/2009, de 2 de octubre, que efectivamente fue publicado con posterioridad a la publicidad del curso en la página Web de SENASA. La segunda fecha -5 de marzo de 2001- está fijada por la Resolución de 27 de febrero de 2008 de la Dirección General de Aviación Civil relativa a la acreditación de nivel de competencia lingüística en idioma inglés de los pilotos de avión y helicóptero, que a su vez da cumplimiento a la Resolución A36-11 de la OACI del año 2007 relativa al conocimiento del idioma inglés utilizado en las comunicaciones radiotelefónicas.

En consecuencia, vistos los preceptos citados y los de general aplicación, el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia

HA RESUELTO

ÚNICO.- No incoar procedimiento sancionador y archivar las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por la Agrupación de Escuelas de Formación Aeronáutica (AEFA), al considerar que no existen indicios de infracción de la Ley de Defensa de la Competencia.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación y notifíquese a la denunciante y a la denunciada, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde su notificación.

