



D. EUSEBIO JIMÉNEZ ARROYO
Secretario General de AESA

DÑA. ISABEL MAESTRE MORENO
Directora de AESA

Asunto: Modificación y reducción del importe de la tarifa 28 de la tasa 312.

D. **TOMÁS MARQUÉS**, mayor de edad, actuando en nombre y representación de la **AGRUPACIÓN DE ESCUELAS DE FORMACIÓN AERONÁUTICA (AEFA)**, en su calidad de presidente,

D. **JESÚS MUELA MORATILLA**, mayor de edad, actuando en nombre y representación del **REAL AERO CLUB DE ESPAÑA (RACE)**, en su calidad de presidente, y

D. **CARLES MARTÍ I BATERA**, mayor de edad, actuando en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN DE PILOTOS Y PROPIETARIOS DE AERONAVES DE ESPAÑA (AOPA-SPAIN)**, en su calidad de presidente,

Todos ellos comparecen con el debido respeto y consideración y:

EXPONEN

PRIMERO: Que, el artículo 29.f) del Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea establece que la Secretaría General es el órgano de la Agencia al que corresponden “la propuesta de establecimiento y modificación de precios públicos, tasas y tarifas derivadas del ejercicio de las competencias correspondientes a la Agencia”. Asimismo, el artículo 26.1.h) del Estatuto de la Agencia señala que corresponde a la Directora de la Agencia “Organizar, supervisar y controlar la aplicación de los precios públicos, tasas y tarifas que esté autorizada a cobrar y gestionar la Agencia, en orden a lograr una gestión eficaz y responsable”.

SEGUNDO: La Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, establece en relación a las tasas el principio de equivalencia y el principio de capacidad económica (artículo 19) señalando que “el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida”. El apartado dos de dicho artículo establece que, para la determinación de dicho importe, se tomarán en consideración los costes directos e indirectos.

En relación al importe de las tasas el Tribunal Supremo¹ ha fijado los siguientes criterios interpretativos: en las tasas rige el principio de capacidad económica, y para el devengo de la tasa no basta con ponderar una situación de capacidad económica en el obligado, sino que es necesario el elemento de prestación de servicio o de utilización del dominio público, ya que la estructura de las tasas no es contributiva (como sucede con los impuestos) sino prestacional; y también en las tasas se manifiesta el principio de equivalencia, que se traduce en que debe existir una relación entre los costes del servicio y el importe de las tasas establecidas para retribuirlos, operando aquellos costes como un límite máximo de este segundo importe, y del que a su vez deriva el principio de cobertura de costes, que se materializa en la ecuación costes/recaudación por tasa.

En ese sentido la doctrina también ha señalado, entre ellos SERRANO ANTON², que *el importe de las tasas por la prestación un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Se establece el límite global del coste del servicio admitiéndose, implícitamente una especie de afectación de este tributo. Nos encontramos ante un límite global que ha de ser respetado en todo caso.*

También es un tope que no puede ser sobrepasado, y como señala el Tribunal Supremo³, *“porque la tasa no es, como el impuesto, un tributo apto para la satisfacción de necesidades públicas indefinidas, sino uno casualmente vinculado al mantenimiento de un servicio público concreto y bien determinado, de modo que el citado precepto establece que el importe estimado*

¹ STS de 31 de enero de 2019.

² Serrano Antón, F. (2010). Las tasas por la prestación de servicios y realización de actividades administrativas. En *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2009*. (pp 263-321).

³ FJ 5º STS de 18 de octubre de 1994.

de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate”.

TERCERO: Sentado lo anterior, conforme a la información que se ha facilitado por esa Agencia, se ha observado que actualmente se está incumpliendo de manera muy sustancial y notable el artículo 19 de la Ley 8/1989, así como la propia esencia⁴ de las tasas, al superar el importe percibido de manera muy evidente el límite legal del coste del servicio en su conjunto.

En ese sentido, de la información remitida por esa Agencia el pasado 10 de agosto de 2020, se observa que los ingresos obtenidos por la tasa en el ejercicio 2019 han sido de **672.040,97 euros**, mientras que el coste del servicio ha supuesto la cantidad de **259.327 euros**, correspondiendo 183.343 euros a costes directos y 75.984 euros a costes indirectos. Es decir, la prestación de dicho servicio (que no puede ser realizado por el sector privado, en el oportuno sistema competitivo) no ha supuesto una mera cobertura total o parcial del coste del servicio, sino un claro **BENEFICIO ÍLÍCITO DE 412.713,97 EUROS**.

Claramente, dicho beneficio está vetado por la Ley, por cuanto que el coste total del servicio es un LÍMITE MÁXIMO a la hora de determinar el importe de la tasa, debiéndose modificar la tasa a los efectos de adecuar el importe de dicha tasa a los costes actuales. El importe actual desvirtúa la tasa, por cuanto que se ha pasado de una naturaleza prestacional a una contributiva, comportándose como un auténtico impuesto y no como una tasa.

Teniendo en cuenta los datos facilitados, si repartimos el coste total del servicio (259.327€) entre el número total de exámenes (10.933), se obtiene un **coste por examen de 23,72 euros, y por tanto, ese importe es el límite máximo de la tasa**. Ese importe es muy inferior al importe actual de la tasa que asciende a 76,26 por examen, por lo que debe modificarse para que su valor sea siempre inferior a 23,72 euros.

Como señala GERMAN ORÓN⁵ en relación con la prestación de servicios que serían financiables mediante tasas, los poderes públicos pueden optar por las distintas fuentes de financiación posibles, pudiendo hacer recaer su coste bien en el conjunto de la ciudadanía, optando por

⁴ Vid. 2, p. 293, Serrano Antón también señala: *“garantía importante para el contribuyente que consiste en la superación de la discrecionalidad, ya que el límite del coste del servicio se aplica con carácter general y además no es concebible una tasa cuya cuantía se desvincule totalmente del coste del servicio. Esto iría en contra de su propia esencia.”*

⁵ Orón Moratal, G. (2012). ¿La tasa como tributo obligatorio? Tasas por servicios hídricos y aprovechamientos hidráulicos y condicionantes de su cuantificación. *Tribuna Fiscal* nº 258. Editorial CISS.

financiarlo mediante los recursos obtenidos con impuestos, con transferencias de otros entes o con operaciones de crédito, o en cambio haciendo **recaer su coste total o parcialmente en los usuarios del mismo**, estableciendo las correspondientes tasas, categoría tributaria conmutativa por excelencia, o sinalagmática en la terminología de nuestro Tribunal Constitucional (STC 233/1999, de 16 de diciembre), cuando consigue la **equivalencia entre lo soportado y recibido por el obligado al pago, lo que se dará cuando la tasa se cuantifique trasladando el coste total del servicio a los usuarios del mismo**, y sin perjuicio de la posible penetración de la capacidad económica que puede justificar que determinados usuarios, beneficiarios o destinatarios soporten una carga relativamente superior a la de otros.

Es decir, como ya se ha expuesto, el coste del servicio opera como un máximo de la tasa, y no como el importe de la tasa, ya que la cobertura del coste del servicio a través de tasas puede ser total o parcial. En ese sentido el Defensor del Pueblo⁶ ha señalado que:

*“Es cierto que la TRLH fija como **tope máximo para el establecimiento de la cuantía de una tasa el coste real o previsible** del servicio. Ahora bien, ese coste opera como límite máximo, no como cuantía obligatoria; no es preciso que el importe de la tasa deba cubrir la totalidad del coste, es admisible que cubra solo una parte (“para financiar total o parcialmente” dice el artículo 25 TRLHL), y que el resto del coste del servicio se cubra mediante otros ingresos de derecho público.*

El establecimiento de tasas por debajo del coste es posible, puesto que el artículo 24.4 del TRLHL (que tiene su correlato en el artículo 8 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos) dice que para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.

Las tasas son tributos y para sistema tributario rige el principio de capacidad, por mandato expreso de la Constitución (artículo 31.1). El Tribunal Supremo en sentencia 98/2019, de 31 de enero (rec./2017) admite la posibilidad de que el principio de capacidad económica pueda ser utilizado como un criterio modulador de la cuantía de una tasa, llegando –como es el caso aquí planteado– a la posibilidad de justificar una menor contribución al coste del servicio público de unos sujetos pasivos aunque hayan

⁶ Sugerencia realizada por el Defensor del Pueblo en la queja número 18004208.

generado un mayor coste, proporcional a la mayor contribución exigida, a condición de que esto se fije sobre bases objetivas.

*La interpretación que propugna aquí el Defensor del Pueblo es que **el establecimiento de tasas por debajo del coste del servicio no solo es una posibilidad, sino ya una obligación** cuando la tasa afecta a un servicio objeto de un derecho fundamental, como es el caso aquí planteado: el acceso a cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad es un derecho fundamental reconocido por el artículo 23.2 de la Constitución; de acuerdo con el artículo 53.1 CE, vincula a todos los poderes públicos.*

La vinculación directa de todos los poderes públicos a los derechos fundamentales implica un doble mandato, negativo y positivo; negativo de abstenerse de actuaciones que impidan o menoscaben el ejercicio de estos derechos fundamentales, y positivo de favorecer y promover las condiciones para la plenitud de su ejercicio.

La aplicación de estas consideraciones al caso suscitado determina la necesidad de que ese Ayuntamiento reconsidere si el importe de la tasa podría resultar no solo contrario al principio de capacidad económica, sino también un factor disuasorio que dificulte o menoscabe el ejercicio real y efectivo del derecho fundamental de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.”.

En este caso, nos encontramos ante unos exámenes que dan acceso a una profesión regulada por la Unión Europea a través del Reglamento (UE) nº 1178/2011, y por lo tanto, son una clara barrera de acceso al ejercicio del derecho fundamental reconocido en los artículos 14.1 y 15.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, consistentes en el derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente (art. 14.1), y el derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada (art. 15.1).

Como ya hemos manifestado, los exámenes sujetos a tasa permiten el acceso a una profesión regulada y, por tanto, se comporta como una barrera de acceso a la profesión. Sentado ello, a efectos de valorar la capacidad económica, también es necesario tener en cuenta que la mayor parte de las personas que realizan dichos exámenes son jóvenes estudiantes que aún no disponen de ingresos recurrentes y que destinan toda su capacidad económica (y la de sus familiares) a unos estudios.

También es necesario recalcar que, para presentarse a dichos exámenes gravados con la tasa, los alumnos deben realizar un curso de formación, incluyendo exámenes internos de cada asignatura, impartido por una organización de formación aprobada en régimen de libre competencia. Y ello es relevante por cuanto que un curso con una carga lectiva mínima de 650 horas, más exámenes y evaluaciones internas, tienen un coste de aproximadamente de 2.500 a 3000 euros. Mientras que el curso de formación completo cuesta a los alumnos 2500 euros (3,85 €/hora), la administración está percibiendo 76,26€⁷ por cada examen de cada materia en un régimen de exclusividad y monopolio. Ello denota claramente la desproporcionada tasa que existe actualmente.

CUARTO: Por otro lado, también es necesario poner de manifiesto el gran cambio que se ha realizado en la realización de los exámenes, no correspondiéndose el sistema actual con los costes que se tuvieron en cuenta en el momento de la definición de la tasa en 1997.

En ese sentido, cuando se fijó la tasa el sistema de exámenes era en papel y se realizaba por toda la geografía española. Ello suponía el gasto de alquiler de salas para realizar los exámenes, normalmente en hoteles, el gasto de desplazamiento y dietas de varios examinadores y vigilantes, el coste de corrección manual e individual de cada examen, los gastos de impresión, ...

En la actualidad, el sistema ha cambiado sustancialmente, realizándose los exámenes a través de medios informáticos, en sedes fijas y con corrección automática. Ello ha provocado que el análisis de costes que se realizó para la tasa no se corresponda con la situación actual, por lo que debe modificarse para reducir su valor a importes más razonables y conformes con los gastos actuales.

También es necesario tener en cuenta, a pesar del elevado coste, la escasa calidad que se ofrece en el servicio de exámenes. Existen preguntas con gráficos altamente ilegibles, calculadora sin teclado numérico, horario solo de mañana con cierre en el mes de agosto, congestión, centralización de exámenes en Madrid, obligación a las ATO a remitir por correo postal la recomendación a examen⁸, ...

⁷ Por ejemplo, el examen de *Derecho Aéreo y Procedimientos ATC*, de una hora de duración y 44 preguntas, tiene un coste de **76,26 €/hora, frente a los 3,85€/hora** que supone la formación y evaluación interna por las escuelas aprobadas.

⁸ Y ello a pesar que la inscripción se realiza por el responsable de exámenes de la ATO a través de medios informáticos, no permitiéndose presentar dicha documentación por dichos medios informáticos. Asimismo, tenemos constancia de ATOs que han remitido dicho documento a través de

QUINTO: Por otro lado, para adecuar dicha tasa al principio de capacidad económica de los interesados, se considera necesario y conveniente establecer supuestos de exención al pago de la tasa en términos similares a la tasa por Derechos de Examen establecida en el artículo 18 de la Ley 66/1997, de 30 de noviembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, especialmente para aquellas personas en situación de desempleo y que perciba ingresos inferiores al SMI. Ello permitiría reducir la barrera que supone la tasa para el acceso a una profesión regulada por aquellos colectivos con una menor capacidad económica.

En base a lo anteriormente expuesto, respetuosamente le

SOLICITAMOS

(1) Se realicen por esa Agencia los trámites necesarios para modificar el importe de la tarifa 28 de la tasa 312 para ajustarla a la realidad y legalidad vigente, reduciéndola a un importe que resulte en todo caso inferior a la del coste del servicio. En ese sentido, con los datos facilitados, se propone **reducir dicha tarifa de 76,26 a 20 euros** por cada examen de cada materia.

(2) Se proponga por esa Agencia establecer la exención del pago de la tasa a:

- a) Las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100.
- b) Las personas que figuraren como demandantes de empleo durante el plazo, al menos, de un mes anterior a la fecha del examen y, asimismo, carezcan de rentas superiores, en cómputo mensual, al salario mínimo interprofesional.
- c) Las víctimas del terrorismo, entendiéndose por tales, las personas que hayan sufrido daños físicos o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista y así lo acrediten mediante sentencia judicial firme o en virtud de resolución administrativa por la que se reconozca tal condición, su cónyuge o persona que haya convivido con análoga relación de afectividad, el cónyuge del fallecido y los hijos de los heridos y fallecidos.

registro electrónico a AESA y que no han sido admitidos a examen, al no remitirse dicho documento original firmado y sellado por correo postal.

- (3)** Alternativamente, se permita que dichos exámenes establecidos por una norma comunitaria puedan ser realizados por el sector privado en un régimen de libre competencia, como ya viene realizando otras autoridades nacionales europeas⁹.

Es Justicia que pido en Madrid, a 8 de septiembre de 2020.

**AGRUPACIÓN DE ESCUELAS DE
FORMACIÓN AERONÁUTICA**

-Tomás Marqués-

REAL AERO CLUB DE ESPAÑA

-Jesús Muela Moratilla-



AOPA-SPAIN

-Carles Martí i Batera-

⁹ Austrocontrol ya ha autorizado 24 centros de exámenes externos para la realización de exámenes. De ellos, en España ha autorizado a 7 centros (*Aerodynamics Academy*, Málaga; *Flight Training Europe*, Jerez; *Fly by School*, León; *Global Wings Aviation*, Málaga; *The Aviation Centre*, Mallorca; *EAS*, Barcelona y; *Canavia*, Gran Canaria).