



**PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE ESTABLECEN LOS REQUISITOS ESENCIALES DE AERONAVEGABILIDAD DE LAS AERONAVES ULTRALIGERAS MOTORIZADAS (ULM) Y POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 31 DE MAYO DE 1982 POR LA QUE SE APRUEBA UN NUEVO REGLAMENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE AERONAVES POR AFICIONADOS.**

**MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

**RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Ministerio/ Órgano proponente</b>	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.	<b>Fecha</b>	Noviembre 2023
<b>Título de la norma</b>	Proyecto de Orden Ministerial por la que se establecen los requisitos esenciales de aeronavegabilidad de las aeronaves ultraligeras motorizadas (ULM) y por la que se modifica la Orden de 31 de mayo de 1982 por la que se aprueba un nuevo reglamento para la construcción de aeronaves por aficionados.		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	La aeronavegabilidad inicial y continuada de las aeronaves ultraligeras motorizadas categorizadas en el artículo 1 del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, por el que se regula el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras (ULM).		



<b>Objetivos que se persiguen</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Dar cumplimiento a diversas recomendaciones de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC);</li><li>2. Garantizar una mayor fiabilidad y calidad de los productos aeronáuticos que se ofrezcan al usuario de aeronaves ULM, tratando de obtener la máxima seguridad en su utilización;</li><li>3. Fomentar el desarrollo de la industria aeronáutica asociada a la actividad de ingeniería, diseño, producción y mantenimiento de aeronaves ULM, teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad derivados de la política emanada de la regulación europea conocida como «parte 21 Light»;</li><li>4. Facilitar la utilización de aeronaves ULM extranjeras en España cuando quede salvaguardada la seguridad operacional de los diseños de tipo;</li><li>5. Cumplir y facilitar la transición hacia el nuevo límite de masa en vacío de las aeronaves ULM previsto en el artículo 1.4 del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre;</li><li>6. Dar validez indefinida a los certificados de aeronavegabilidad restringidos de las aeronaves construidas por aficionados cuando se mantenga adecuadamente su aeronavegabilidad.</li></ol>
<b>Principales alternativas consideradas</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. No actuar.</li><li>2. Realizar una modificación puntual del régimen aplicable a las aeronaves ultraligeras, a través de una modificación de la Orden de 14 de noviembre de 1988, por la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas.</li><li>3. Abordar de forma completa todas las condiciones técnicas de aeronavegabilidad de las aeronaves ULM dentro del proyecto de Real Decreto «de aeronaves no EASA» o «de aeronaves del anexo I».</li><li>4. Abordar de forma completa todas las condiciones técnicas de aeronavegabilidad de las aeronaves ULM en una iniciativa normativa independiente y transitoria, hasta que pueda ser adoptado el «PRD de aeronaves no EASA» o «de aeronaves del anexo I».</li></ol> <p>Se ha optado por esta última alternativa.</p>
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
<b>Tipo de norma</b>	Orden Ministerial.



<b>Estructura de la Norma</b>	Un preámbulo, 41 artículos estructurados en siete capítulos, y una parte final integrada por cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria, tres finales y un Anexo.
<b>Informes recabados</b>	Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana («MITMA»).
<b>Consulta pública previa</b>	El proyecto se sometió a consulta pública previa durante un plazo no inferior a quince días naturales, desde el 9 de abril al 6 de mayo de 2019.
<b>Audiencia e Información Pública</b>	<p>El proyecto se ha sometido información pública por un plazo de más de 15 días hábiles, desde el 5 de diciembre de 2022 al 13 de enero de 2023, mediante su publicación en la web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y se ha dado audiencia a las organizaciones representativas del sector.</p> <p>Adicionalmente, para eventuales observaciones, se trasladó el proyecto a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), a la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC), a la Dirección General de Armamento y Material y a la Dirección General de Infraestructura, ambas del Ministerio de Defensa; a la Dirección General de Consumo, del Ministerio de Consumo; a la Dirección General de Derechos de las Personas con Discapacidad, del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030; a la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; y a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, sin perjuicio de recabar posteriores informes que fueran preceptivos.</p> <p>El proyecto ha sido sometido al procedimiento previsto en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015 y en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información.</p>
<b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>	
<b>Adecuación al orden de competencias</b>	El proyecto se propone al amparo artículo 149.1.20 <sup>a</sup> de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo y matriculación de aeronaves.



<b>Impacto económico y presupuestario</b>	<b>Sobre la economía en general</b>	Carece de impacto.
	<b>Desde el punto de vista de los presupuestos</b>	No afecta a los presupuestos de la Administración del Estado ni de otras Administraciones.
<b>Impacto de género</b>	La norma tiene un impacto de género nulo.	
<b>Impacto por razón del cambio climático</b>	La norma tiene un impacto de cambio climático nulo.	
<b>Otros impactos</b>	Carece de impacto, o estos no son significativos, en la familia, la infancia y la adolescencia, así como sobre las personas con discapacidad, lo social, o el medioambiente o la unidad de mercado.	
<b>Normativa OACI</b>	La norma no incorpora normativa de la Organización de Aviación Civil Internacional.	
<b>Impacto sectorial</b>	Como resultado de la adopción del proyecto, en términos generales se espera que, en relación con las aeronaves ULM, se produzca:  <ol style="list-style-type: none"><li>1. Un incremento en la seguridad operacional en su utilización; y</li><li>2. Un incremento del número de aeronaves operando en España.</li></ol>	



## **MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

### **I. JUSTIFICACIÓN DE LA MEMORIA ABREVIADA.**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se procede a la elaboración de una memoria del análisis de impacto normativo en su versión abreviada, porque de la propuesta no se derivan impactos, o éstos no son significativos, en la economía, los presupuestos, en el género, la discapacidad, la familia, la infancia, la adolescencia, la unidad de mercado, lo social o el medioambiente o el cambio climático.

El proyecto carece de impacto en la economía general porque sólo afecta a un sector muy específico y principalmente recreativo, lo que conlleva que su ámbito de aplicación se reduzca a un concreto tipo de aeronaves, y por lo tanto, dirigida a un número reducido de destinatarios. En concreto, según los datos disponibles en la Agencia Estatal de Seguridad Aérea a julio de 2023, el número de aeronaves ULM matriculadas en España asciende a 1656.

El proyecto carece de impacto presupuestario porque no afecta a los presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales u otros organismos, entidades o autoridades del sector público institucional. No conlleva un aumento del gasto público ni un aumento de la recaudación.

El proyecto carece de impacto por razón de género porque sus disposiciones tienen carácter neutro en cuanto al género, por lo que no se observa razón alguna por la cual su aplicación pudiera suponer un trato discriminatorio (esto es, diferenciado e injustificado, sin causa objetiva) sobre las personas en razón de su género, además de que su ámbito de aplicación se proyecta sobre objetos impersonales, cuales son la aeronavegabilidad de las aeronaves ultraligeras motorizadas (ULM) y las aeronaves construidas por aficionados. Por las mismas razones, el proyecto carece de impacto sobre la familia, la infancia o la adolescencia. En particular, el proyecto no contiene previsión alguna relacionada con la familia o con la edad de los destinatarios.

Nulo es, igualmente, el impacto en la unidad de mercado, porque desarrolla competencias atribuidas en exclusiva al Estado y de manera uniforme para todo el territorio nacional.

Tampoco se advierte impacto en lo social, al no afectar a las relaciones entre trabajadores y empresarios ni al régimen de la Seguridad Social.

Tampoco se aprecia un impacto en lo medioambiental ni sobre el cambio climático, porque en el objeto del proyecto no se incluyen materias relacionadas con lo medioambiental ni con el cambio climático ni es desarrollo de la normativa en dichos ámbitos materiales.

Finalmente, tampoco se aprecia impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, porque el proyecto regula aspectos relativos a la seguridad operacional de las aeronaves, de su aeronavegabilidad, y en ningún caso sobre su accesibilidad. El objeto del proyecto tampoco establece limitaciones de acceso por razones médicas o de capacidad física o motora de las personas a las aeronaves ULM ni a las organizaciones de diseño o de producción.



El proyecto tampoco afecta a la distribución de competencias de entre el Estado y las Comunidades Autónomas, porque se propone al amparo artículo 149.1.20ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo y matriculación de aeronaves.

## II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.

### II.1.- MOTIVACIÓN:

La Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre navegación aérea (en lo sucesivo, «LNA») establece en su artículo 36 que *«Ninguna aeronave, salvo las exceptuadas en el artículo 151 de esta Ley, será autorizada para el vuelo sin la previa expedición de un certificado de aeronavegabilidad»*.

Las aeronaves ultraligeras motorizadas (en lo sucesivo, «aeronaves» o «aeronaves ULM») venían categorizadas en el **Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, por el que se regula el Registro y uso de aeronaves de estructura ultraligera** (modificado por las disposiciones derogatoria única y final primera el Real Decreto 384/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de matriculación de aeronaves civiles). Como desarrollo de este real decreto, en materia de aeronavegabilidad, se aprobó la **Orden de 14 de noviembre de 1988 por la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas**, en la que se detallan las condiciones necesarias para la expedición de un **Certificado de Tipo** (en lo sucesivo, «CT»), sin el cual no se emite posteriormente el correspondiente **Certificado de Aeronavegabilidad** (en lo sucesivo, «CdA») y no se permite la operación de estas aeronaves. Esta orden fue modificada mediante la **Orden/FOM/2003 de 28 de julio**, permitiendo la sustitución de una prueba destructiva de las incluidas en la orden original por unos requisitos alternativos.

Recientemente se ha derogado el Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, y las aeronaves ULM han pasado a definirse y categorizarse por el **Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, por el que se regula el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras (ULM)**, el cual además regula su uso.

Este cambio se ha producido principalmente como consecuencia de la promulgación del **Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2018<sup>1</sup>** (en lo sucesivo referido como «Reglamento Base»), donde, de acuerdo con su **artículo 2, apartado 8**, se ha dado la posibilidad a los Estados miembros de eximir del cumplimiento del mismo, y en consecuencia, de sus actos delegados y de ejecución, a determinadas aeronaves ULM que no tengan más de dos asientos y que sean capaces de operar dentro de unos límites de masa máxima de despegue («**Maximum Take Off Mass**» o «**MTOM**») y velocidad relativamente bajos.

Razones de ordenación sectorial han justificado que España se haya acogido parcialmente a esta opción de exclusión («*opt-out*») del Reglamento Base, para las aeronaves de su artículo 2, apartado 8, letras a) (aviones ultraligeros) y b) (helicópteros ultraligeros) mediante la

<sup>1</sup> Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2018, 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 y se modifica el Reglamento (CE) nº 2111/2005 (CE), nº 1008/2008, (UE) nº 996/2010, nº 376/2014 y las Directivas 2014/30/UE y 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) nº 552/2004 y (CE) nº 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CEE) nº 3922/91.



adopción del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, donde en su artículo 1.2 se clasifican en las categorías A y B respectivamente.

Por otra parte, el Reglamento Base, en el apartado f) de su Anexo I, ha excluido de su ámbito de aplicación, sin opción para los Estados miembros, a los autogiros monoplaza y biplaza con una MTOM no superior a 600 kilogramos, los cuales, quedando al amparo de la normativa nacional, han sido asimismo incluidos en el citado real decreto como una categoría más de aeronaves ULM (categoría C).

En este marco, el Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, entre otros aspectos, ha actualizado la regulación de las operaciones de las aeronaves ULM, y en él, en su disposición final primera se ha previsto la habilitación normativa al Ministro de Transportes Movilidad y Agenda Urbana para dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación, en particular en materia de aeronavegabilidad de estas aeronaves ULM. Esta habilitación normativa es la que sirve de base al presente proyecto.

Los requisitos exigidos para la certificación de tipo y de aeronavegabilidad inicial y continuada de las aeronaves ULM han sido los mismos desde la promulgación de Orden de 14 de noviembre de 1988 hasta la actualidad, sin tener en cuenta la evolución técnica de estas aeronaves, las cuales, hoy en día, ofrecen modelos fabricados en nuevos materiales, con motores más potentes, y una instrumentación y unas actuaciones que apenas difieren de las de los modelos ligeros de aviación general circunscritos dentro del ámbito de aplicación del Reglamento Base y sus actos delegados y de ejecución.

Una vez sustituido el Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, por el nuevo Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, el aumento de las prestaciones, equipamiento y pesos de estas aeronaves exigen la actualización los requisitos técnicos en la normativa de certificación de aeronaves ULM, para que tengan en cuenta, no solamente aspectos de resistencia estructural y de construcción, sino también otros relacionados con cualidades de vuelo, motorización, equipamiento, limitaciones operativas, entre otros.

Por otra parte, la Comisión Europea recientemente ha modificado la normativa aplicable a la certificación de la aeronavegabilidad de determinadas aeronaves no complejas sujetas a la regulación aeronáutica europea, normalmente utilizadas para la realización de operaciones de aviación general, esto es, distintas de las operaciones de transporte aéreo comercial y operaciones especializadas, a través del **Reglamento Delegado (UE) 2022/1358 de la Comisión de 2 de junio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 748/2012 en lo que respecta a la aplicación de requisitos más proporcionados para las aeronaves utilizadas en la aviación deportiva y recreativa<sup>2</sup>**, para contemplar la posibilidad para los particulares, y alternativa a las certificaciones de tipo ordinarias, de que su diseño de tipo pueda ser reconocido mediante la presentación de una **«declaración de conformidad del diseño»** por el interesado, una vez que ésta declaración haya sido registrada por la autoridad aeronáutica competente, en ese caso, la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea o «EASA», por sus siglas en inglés, y ésta haya notificado su registro al interesado, previa realización por dicha autoridad de las comprobaciones previstas en esta nueva regulación europea, conocida como «Parte 21 Light». La nueva redacción del **artículo 2.3 del Reglamento (UE) n.º 748/2012 de la Comisión, de 3 de agosto de 2012, por el que se establecen las disposiciones de aplicación sobre la certificación de aeronavegabilidad y medioambiental de las aeronaves y los productos, componentes y equipos relacionados con ellas, así como sobre la certificación de las organizaciones de diseño y de producción**, tras su modificación operada por el citado Reglamento Delegado (UE) 2022/1358 de la Comisión, ha quedado redactado en los siguientes términos:

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Unión Europea de 5 de agosto de 2022.



«3. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del presente artículo, podrá expedirse, de forma alternativa, una **declaración de conformidad del diseño** según lo especificado en el anexo I b (parte 21 Light) en el caso de los productos siguientes:

- a) un **avión** con una MTOM igual o inferior a 1 200kg, que no sea un avión a reacción y que tenga una configuración operativa máxima de asientos de dos personas,
- b) un planeador o un motovelero con una MTOM igual o inferior a 1 200kg,
- c) un globo diseñado para un máximo de cuatro personas,
- d) un dirigible a base de aire caliente diseñado para un máximo de cuatro personas.»

Esta alternativa de la declaración de conformidad de diseño no supone un cauce obligatorio para validar el diseño de tipo de las aeronaves para las que está previsto éste régimen de la declaración de conformidad del diseño, sino que es opcional para los destinatarios de la norma en esos casos, pudiendo los interesados solicitar una certificación de tipo ordinaria.

En relación con las aeronaves ULM, cabe destacar también que **el sistema de la declaración de conformidad de diseño incorporado al Reglamento (UE) n.º 748/2012 de la Comisión, no aplica a los helicópteros ni a los autogiros**, que siguen bajo el sistema de certificación de tipo ordinario, si bien con requerimientos más laxos según su MTOM, por lo que también han quedado dentro de la Parte 21 Light (nuevo artículo 2.2 del Reglamento (UE) n.º 748/2012 de la Comisión). El sistema de la declaración de conformidad de diseño, para lo que a aeronaves ULM se refiere, sólo se ha previsto para los **aviones** con una MTOM igual o inferior a 1.200 kg, que no sea un avión a reacción y que tenga una configuración operativa máxima de asientos de dos personas, además de a otras aeronaves que por no ser ULM no sirven de referencia para el presente proyecto al no caer en su ámbito de aplicación, que sigue el de las categorías A, B y C del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre.

Asimismo, conviene hacer notar que aunque en el nombre dado a este nuevo sistema de validar los diseños de tipo sujetos a la normativa europea aparezca como un régimen declarativo, la realidad es que como medio de intervención administrativa sigue siendo un régimen de autorización previa, pues en última instancia la mera presentación de la declaración de conformidad de diseño no permite al interesado («declarante» en el Reglamento (UE) n.º 748/2012 de la Comisión) el ejercicio de un derecho ni el comienzo de ninguna actividad, sino que requiere en última instancia un acto previo de una administración, cual es el registro de la antedicha declaración por la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea o «EASA», y su notificación al interesado:

«21L.B.63 Registro de una declaración de conformidad del diseño

La Agencia **registrará** una declaración de conformidad del diseño para una aeronave siempre que:

- a) el declarante haya declarado la conformidad con arreglo al punto 21L.A.43, letra a);
- b) el declarante haya facilitado a la Agencia los documentos requeridos con arreglo al punto 21L.A.43, letra c);
- c) el declarante se haya comprometido a asumir las obligaciones previstas en el punto 21L.A.47;
- d) no haya incidencias pendientes en la inspección física y la evaluación del primer artículo de la aeronave en su configuración final realizada con arreglo al punto 21L.B.62, letra b).»



La diferencia entre el procedimiento de certificación ordinario de estas aeronaves sujetas a regulación europea y el nuevo sistema declarativo europeo, está, en síntesis, en el procedimiento utilizado para dar por validado el diseño de tipo. En el procedimiento de declaración de conformidad de diseño, si bien requieren actuaciones por la autoridad aeronáutica, su intervención es menos intensa.

Por proporcionalidad con lo contemplado en la normativa de la Unión Europea, se ha considerado coherente extender un sistema similar al de la declaración de conformidad del diseño previsto en la normativa europea, para las aeronaves ULM sujetas a regulación nacional, y en concreto, **sólo para los aviones ULM**, recogidos como categoría A en el artículo 1.2 del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, ya que no parecería proporcional que en la normativa de la Unión Europea, para aviones de entre 1.200 y 600/650 kg de MTOM existiera la posibilidad de acogerse al sistema de la declaración de conformidad del diseño, y que a nivel nacional no existiera esa posibilidad para aviones ULM de menos de 600/650 kg de MTOM, como tampoco sería proporcional que la normativa de la Unión Europea no contemplase el régimen «declarativo» para los helicópteros y autogiros ligeros y sin embargo si se contemplase un sistema «declarativo» similar para helicópteros y autogiros sujetos a la normativa nacional.

Al margen de estos cambios regulatorios, la realidad es que el estado actual de la evolución técnica ha permitido a la industria la fabricación de aeronaves ultraligeras motorizadas con nuevos diseños y materiales, cuyas prestaciones y equipamiento apenas difieren de las de los modelos ligeros de aviación general, lo que también obliga a actualizar los requisitos sobre aeronavegabilidad inicial, al objeto de tener en cuenta, no sólo aspectos de resistencia estructural y de construcción, sino también los relacionados, entre otros, con las cualidades de vuelo, la motorización, el equipamiento o las limitaciones operativas.

Con el desarrollo industrial, y al igual que sucede en otros sectores industriales, el diseño y la fabricación de aeronaves ultraligeras motorizadas ha sido objeto de una progresiva deslocalización o internacionalización, que ha tenido como resultado, entre otros, que en España existan y sean reconocidos estándares técnicos para la certificación del diseño de tipo previamente adoptados por otros Estados o en el seno de determinadas organizaciones internacionales, por lo que resulta conveniente que la regulación nacional atienda adecuadamente a esta realidad. Entre otras medidas, se propone la aceptación de los certificados de tipo («CT») restringidos válidos y expedidos por cualquier autoridad del Espacio Económico Europeo o de un tercer país. En este último caso será siempre necesario el reconocimiento por parte de la AESA de los sistemas de certificación en esos países de modo que éstos sean reconocidos como equivalentes al sistema nacional. Además del proceso de reconocimiento del CT, el proyecto asegura el manteniendo los niveles de seguridad mediante los mecanismos de supervisión de la aeronavegabilidad continuada.

En definitiva, la evolución técnica en el diseño y fabricación de las aeronaves motorizadas ultraligeras, unida a los cambios regulatorios producidos tanto a nivel nacional como europeo, obliga a llevar a cabo una revisión de los requisitos técnicos y administrativos establecidos en la Orden de 14 de noviembre de 1988.

Por otra parte, el proyecto viene motivado por las investigaciones de accidentes llevadas a cabo por la Comisión de Accidentes e Incidentes de la Aviación Civil («CIAIAC»), que han dado lugar a una serie de recomendaciones en sus informes técnicos indicando la necesidad de tomar iniciativas normativas para modificar los requisitos técnicos exigidos a estas aeronaves:



- En el **Informe técnico ULM-A-009/2016**, sobre el accidente ocurrido el 25 de marzo de 2016, a la aeronave Avid Flyer Stol, con matrícula EC-YEM, en el aeródromo de La Llosa (Castellón), en el cual el piloto sufrió la rotura de cuatro vertebras, debiendo permanecer hospitalizado durante siete semanas, se hicieron las siguientes recomendaciones de seguridad operacional:

*«REC 04/17. Se recomienda a AESA que tome la iniciativa normativa para mejorar la actual regulación sobre aeronavegabilidad continuada de los ultraligeros, y en particular; introduzca los requisitos necesarios para controlar e inspeccionar el mantenimiento y la gestión de la aeronavegabilidad continuada realizados por el propietario de la aeronave.»*

*REC 05/17. Se recomienda a la DGAC que adopte los cambios oportunos respecto a la normativa, propuestos por AESA, para mejorar la actual regulación sobre aeronavegabilidad continuada de los ultraligeros, y en particular; introduzca los requisitos necesarios para controlar e inspeccionar el mantenimiento y la gestión de la aeronavegabilidad continuada realizados por el propietario de la aeronave».*

- En el **Informe técnico ULM A-012/2016**, sobre el accidente ocurrido el día 12 de mayo de 2016, a la aeronave Tecnam P-92-Echo-Super, con matrícula EC-FG6, en el municipio de Ventalló (Gerona), en el que el piloto salió ileso, se hicieron las siguientes recomendaciones de seguridad operacional:

*«REC 47/16. Se recomienda a la Dirección General de Aviación Civil la modificación de la Orden de 14 de noviembre de 1988, en la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas (ULM), al objeto de que aquellos recogidos en su artículo 10 sean análogos a los que la norma básica de certificación CS-VLA, de EASA, hace en la Subparte G sobre el Manual de Vuelo de la aeronave.»*

*REC 48/16. Se recomienda a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea que tome la iniciativa legislativa con el fin de modificar la Orden de 14 de noviembre de 1988, en la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas (ULM), al objeto de que aquellos definidos en su artículo 10 sean análogos a los que la norma básica de certificación CS-VLA, de EASA, hace en la Subparte G sobre el Manual de Vuelo de la aeronave».*

- En el **Informe técnico ULM A-003/2017**, sobre el accidente ocurrido a la aeronave Tecnam P2002Sierra, con matrícula EC-FP6, en el aeródromo de Villaverde (Toledo), el 8 de febrero de 2017, en el resultaron muertas dos personas y la aeronave quedó destruida, se hicieron las siguientes recomendaciones de seguridad operacional:

*«REC 51/17. Se recomienda a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) que revise los criterios de certificación de las aeronaves TECNAM P2002 SIERRA y considere si deben permanecer dentro del grupo de las aeronaves ultraligeras con peso máximo de 450 kg.»*

*Durante la investigación de este accidente se ha detectado que, en España, se había omitido la existencia del modelo de aeronaves TECNAM P2002 SIERRA DE LUXE y que se estaban certificando en base al certificado de aeronavegabilidad de tipo de la TECNAM P2002SIERRA, con la que tiene diferencias importantes. Para subsanar esta situación:*



*REC 53 /17. Se recomienda a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) que emita un certificado de aeronavegabilidad de tipo para las aeronaves TECNAM P2002 SIERRA DE LUXE que sea acorde a sus particularidades de diseño, actuación y operación.».*

- En el **Informe técnico ULM A-013/2017**, sobre el accidente ocurrido el día 14 de julio de 2017, a la aeronave TRIKE VOLERO, con matrícula EC-BL2, en las inmediaciones del aeródromo de la Llosa (Castellón), en el que el piloto sufrió lesiones graves que requirieron hospitalización, se hicieron las siguientes recomendaciones de seguridad operacional:

*«Con objeto de disminuir el riesgo de lesiones graves y/o fallecimientos en los ocupantes de aeronaves ultraligeras se proponen las siguientes recomendaciones:*

**REC 29/18:** *Se recomienda a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) que promueva una modificación de la normativa nacional aplicable a los requisitos de aeronavegabilidad mínimos para aeronaves ultraligeras, con objeto de requerir específicamente la instalación de cinturones de seguridad del tipo arnés de cuatro puntos de anclaje, salvo en aquellos casos en los que la maniobrabilidad de la aeronave se pueda ver afectada, que podrá ser de tres puntos de anclaje.*

**REC 30/18:** *Se recomienda a la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) que promueva una modificación de la normativa nacional aplicable a los requisitos de aeronavegabilidad mínimos para aeronaves ultraligeras, con objeto de requerir específicamente la instalación de cinturones de seguridad del tipo arnés de cuatro puntos de anclaje, salvo en aquellos casos en los que la maniobrabilidad de la aeronave se pueda ver afectada que podrá ser de tres puntos de anclaje.».*

En base a las consideraciones fácticas y jurídicas antes expuestas, y considerando las recomendaciones que ha venido haciendo la CIAIAC a la AESA y a la DGAC, se considera necesario acometer una modernización de los requisitos y obligaciones de aeronavegabilidad de los ULM.

Con la finalidad de atender las recomendaciones de la CIAIAC relacionadas con aeronaves ULM que, por no serles de aplicación la normativa de la Unión Europea, están sujetas a la normativa aeronáutica nacional, y asimismo con la finalidad de actualizar, flexibilizar y ordenar la normativa nacional aplicable a estas aeronaves, a finales de 2017 se inició en AESA la elaboración de una norma dirigida a regular todas las aeronaves excluidas del ámbito de aplicación de las normas aeronáuticas de la Unión Europea (conocidas en el sector como «aeronaves no EASA», «aeronaves no UE», «aeronaves excluidas» o, más recientemente, «aeronaves del anexo I», en éste último caso en referencia a su inclusión en el Anexo I del Reglamento Base).

A la vez que se comenzó a elaborar esta iniciativa, se realizó el trámite de consulta pública previa del artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno con la finalidad de oír al sector y recabar aportaciones e ideas adicionales del mismo. Esta consulta se publicó en la página web del entonces Ministerio de Fomento entre el 10 y el 30 de noviembre de 2017 con el título de «*Consulta pública previa sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la aeronavegabilidad, operaciones y licencias del personal de vuelo de las aeronaves incluidas en el Anexo II del Reglamento (CE) N° 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo*». El inicio de la elaboración de esta iniciativa fue



comunicado a la CIAIAC, que incluso hace mención de ello en algunos de sus posteriores informes técnicos sobre ULM.

Dentro de este proyecto estaba prevista, entre otras materias (licencias y operaciones), la revisión en profundidad de la Orden de 14 de noviembre de 1988 por la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas, hasta el punto de proceder a su derogación y sustituir su contenido por un nuevo régimen más actualizado y completo en materia de certificación de tipo, aeronavegabilidad inicial (certificado de aeronavegabilidad) y aeronavegabilidad continuada (o mantenimiento de la aeronavegabilidad) de las aeronaves ULM aplicables en aquella iniciativa, en coherencia con las recomendaciones de la CIAIAC expuestas. Adicionalmente, también estaba previsto determinar el régimen jurídico aplicable a la aeronavegabilidad inicial y continuada de todas las aeronaves tripuladas sujetas a regulación nacional de acuerdo con el anexo I del Reglamento Base.

Sin embargo, en la AESA se decidió desvincular esta revisión de alcance completo sobre las aeronaves no EASA o del anexo I, del régimen de aeronavegabilidad inicial y continuada de las aeronaves ULM de aquella otra iniciativa más ambiciosa y comprensiva de más materias, dando lugar a una iniciativa normativa independiente para la revisión de la normativa sobre certificación de aeronaves ULM, ello debido a tres razones fundamentales:

1. En primer lugar, cuando se comenzó a elaborar aquella iniciativa más ambiciosa, denominada «PRD de aeronaves no EASA» o «PRD de aeronaves del anexo I», como se desprende del título de la citada consulta pública previa, estaba en vigor el Reglamento (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, que no es otra cosa que el anterior Reglamento Base sustituido por el nuevo Reglamento Base (Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2018). Al conocerse en la AESA que el Anexo II del Reglamento (CE) n.º 216/2008, en el que se recogía un listado de aeronaves no EASA o de aeronaves excluidas de su ámbito de aplicación, iba a sufrir cambios en el nuevo marco europeo, se paralizaron los trabajos de elaboración de aquella iniciativa normativa, hasta que con la publicación del nuevo Reglamento Base en el DOUE de 22 de agosto de 2018 se pudo conocer la versión definitiva del anexo I de éste último (que toma el relevo del anexo II del Reglamento (CE) n.º 216/2008), así como del alcance final del «*opt-out*» del apartado 8 de su artículo 2. Tras esta publicación se tuvieron que replantear los trabajos realizados en la AESA hasta entonces para aquella iniciativa normativa cuya consulta pública previa ya había sido lanzada.

2. En segundo lugar, en aquella iniciativa, que no se ha abandonado, no sólo se pretende abordar las cuestiones relativas a la certificación de tipo y a la aeronavegabilidad inicial y continuada de los ULM, sino la de todas las aeronaves tripuladas del Anexo I del actual Reglamento Base, así como también las operaciones y las licencias de la tripulación de vuelo, también de todas las aeronaves del anexo I del Reglamento Base, lo que incluye toda una variedad de aeronaves, tanto motorizadas (ligeras y algunas pesadas) como no motorizadas, con características técnicas muy diferentes: aeronaves históricas, aeronaves específicamente diseñadas o modificadas para la investigación o para propósitos de experimentación o científicos, aeronaves que hayan estado al servicio de fuerzas militares, aviones ligeros, helicópteros ligeros, autogiros ligeros, microplaneadores, paramotores, aeronaves de «tubo y tela», aeronaves construidas por aficionados en hasta un 51%, globos y dirigibles relativamente pequeños, así como cualquier otra aeronave tripulada con una masa máxima en vacío, incluido el combustible, no superior a 70 kilogramos, entre



alguna más. Esta diversidad en la tipología de aeronaves hace que los trabajos en materia de aeronavegabilidad, operaciones y licencias para todas ellas requieran una reflexión particularizada para cada caso, lo que ha venido exigiendo un tiempo muy superior al inicialmente previsto;

3. Finalmente, junto a las dos razones anteriores, se une la urgente revisión de los requisitos de aeronavegabilidad de las aeronaves ULM que se desprende de los informes técnicos de la CIAIAC antes expuestos, como de la reciente publicación del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, además de la nueva regulación de la Unión Europea antes expuesta para aeronaves ULM por encima de los 600/650 kg y hasta los 1.200 kg. **En particular, este proyecto está anunciado en la disposición transitoria primera del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, y el sector de la aviación ULM está pendiente de la adopción de dicho proyecto para valorar solicitar o no nuevos certificados de tipo, por aprobación o bien la presentación de declaraciones de cumplimiento del diseño.**

Como resultado de estas consideraciones, en la AESA se ha tomado la decisión de priorizar los trabajos para revisar y actualizar el régimen de certificación de tipo y de aeronavegabilidad inicial y continuada de las aeronaves ULM a través del presente proyecto, sin perjuicio de que en un futuro tanto los requisitos recogidos en el citado Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, como en el presente proyecto de orden ministerial, queden integrados en la parte correspondiente de aquella otra iniciativa más ambiciosa que pretende regular la aeronavegabilidad, las operaciones y las licencias de todas las aeronaves del anexo I del Reglamento Base sujetas a la normativa nacional, dando continuidad al régimen recogido en el presente proyecto, quizás con los cambios que pudiera introducirse como consecuencia de nuevas recomendaciones de la CIAIAC, la experiencia adquirida por la AESA en su aplicación, o bien tras atender nuevas reivindicaciones del sector que no supongan un riesgo inaceptable para la seguridad operacional de estas aeronaves.

Considerando estos antecedentes, la presente iniciativa de orden ministerial pretende revisar los requisitos de certificación de tipo y de aeronavegabilidad inicial y continuada de las aeronaves ULM, según se han categorizado en el Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, para adaptarlos a los mayores pesos y características técnicas que van a tener este tipo de aeronaves, dar una respuesta regulatoria adecuada para nuevos diseños, permitir la adopción de normas técnicas de certificación internacionalmente reconocidas, y converger hacia las regulaciones que se vayan a establecer en nuestro entorno.

Con esta regulación se pretende garantizar una mayor fiabilidad y calidad de los productos que se ofrezcan al usuario y, como consecuencia, obtener la máxima seguridad en su utilización tanto para sus ocupantes como para terceras personas que pudieran sufrir daños a causa de un fallo de la aeronave.

Para ello es necesario revisar los requisitos para la certificación de tipo, así como las condiciones para el mantenimiento de la validez de los certificados de aeronavegabilidad emitidos y los requisitos de aeronavegabilidad continuada de las aeronaves ULM.

### **Certificación de tipo («CT»):**

Un certificado de tipo es un documento, emitido por una autoridad aeronáutica supervisora, para indicar que el diseño del tipo de una aeronave cumple los requisitos de aeronavegabilidad establecidos por el Estado de dicha autoridad aeronáutica.



Un diseño de tipo es el conjunto de planos, especificaciones, documentos técnicos, etc., que definen la configuración de una aeronave.

Para demostrar la aeronavegabilidad del diseño de tipo de aeronave, es necesario demostrar que la aeronave en cuestión cumple con unos requisitos técnicos denominados bases de certificación.

Las bases de certificación se establecen por la autoridad aeronáutica supervisora a petición del solicitante, en función del tipo de aeronave (avión, helicóptero, autogiro, y su tamaño, masa máxima al despegue, empleo, motorización, número de pasajeros, etc.), y de si la aeronave presenta características especiales respecto a las habituales. Para estandarizar la determinación de las bases de certificación, las autoridades supervisoras, entre las que cabe citar las de Alemania (LBA), Reino Unido (CAA-UK), Estados Unidos (FAA), y la propia autoridad europea (EASA), aunque esta última no sea competente para estas aeronaves, elaboran una serie de normas genéricas aplicables a cada tipo de aeronave, denominadas **especificaciones de certificación**. En cada proceso de certificación de tipo, es habitual que la autoridad supervisora determine o apruebe la especificación de certificación respecto a las que se ha de demostrar cumplimiento, y que se pueden complementar con unos requisitos adicionales para ajustarlo al modelo particular. Estos requisitos adicionales pueden añadir requisitos a cumplir, demostraciones de cumplimiento mediante medios alternativos, o incluso exenciones a algún requisito.

La norma vigente define de un modo genérico los requisitos de construcción y de resistencia estructural. En el proyecto que se propone, estos y otros requisitos esenciales se especifican en el anexo y, además, se detallarán en las especificaciones de certificación y estándares de la industria aceptados que sean aplicables a cada tipo de aeronave.

De esta forma, se da cabida a las especificaciones de certificación que hayan sido emitidas por otras autoridades de aviación civil cuya aviación ligera esté más desarrollada, incluso para helicópteros o autogiros que, debido a sus especiales características, precisan de unas normas técnicas adaptadas.

Por ello, tanto para ofrecer una mayor seguridad jurídica sobre los requisitos técnicos que la autoridad va a exigir para emitir los certificados de tipo, como para permitir que los cambios en las especificaciones de certificación puedan ser incorporados con facilidad, se considera necesario que la AESA pueda declarar aceptables aquellas especificaciones de certificación publicadas por otras autoridades aeronáuticas que se reconocen como válidas.

### **Organizaciones de diseño y producción:**

Se considera necesario que en esta orden se definan los requisitos mínimos que deben cumplir aquellas organizaciones que cuenten o deseen solicitar un CT emitido por la AESA, esto es, las Organizaciones de Diseño, las cuales han de tener capacidad para asegurar que el diseño es seguro y que pueden dar el soporte necesario durante la producción y durante la vida operativa de las aeronaves en materias como detección de deficiencias en diseño, modificaciones, información al propietario de todas las instrucciones necesarias, etc.

Por otro lado, es necesario establecer que las aeronaves se producen de acuerdo a los datos de diseño, en base a unos medios y recursos, y que se mantienen los registros de la fabricación, por lo que se regulan los requisitos y obligaciones de las organizaciones de producción o fabricantes en serie de aeronaves ULM.



### **Declaración de cumplimiento del diseño:**

Una declaración de cumplimiento del diseño es un documento en el que una persona física o jurídica manifiesta, bajo su responsabilidad, que el diseño de tipo incluido en dicha declaración cumple los requisitos de aeronavegabilidad, haciendo referencia a la documentación que así lo acredita.

A los efectos del proyecto, las declaraciones de cumplimiento del diseño presentadas ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea que cumplan los demás requisitos del proyecto, se consideran un documento equivalente a un certificado de tipo restringido.

La diferencia entre un CT restringido y una declaración de cumplimiento del diseño sólo radicaría en el procedimiento utilizado para aceptar el diseño de tipo, exigiéndose para la certificación de tipo la comprobación por parte de la autoridad aeronáutica de que se ha demostrado el cumplimiento de los requisitos aplicables, mientras que en el procedimiento de presentación de la declaración la demostración de que se cumplen solo es declarada por el interesado, participando dicha autoridad en la inspección del prototipo y de la primera unidad fabricada en serie.

### **Condiciones para la emisión de certificados de aeronavegabilidad («CdA»):**

El artículo 36 de la LNA establece la obligatoriedad de las aeronaves cuenten con un certificado de aeronavegabilidad, salvo las exceptuadas en el artículo 151 de esa misma ley.

Según se define en la citada ley, este certificado es el documento que sirve para identificar técnicamente la aeronave, definir sus características y expresar la calificación que merece para su utilización, deducida de su inspección en tierra y de las correspondientes pruebas de vuelo.

El artículo 12 de la Orden de 14 de noviembre de 1988 establece que, tras la inscripción en el Registro de Matrícula de Aeronaves, se entregará al titular el correspondiente CdA, siempre que se cumplan los requisitos de la orden. Sin embargo, la orden no establece la forma y manera de solicitar y obtener el CdA, ni el tipo de inspecciones a realizar para su emisión, los tipos o restricciones de los CdA, o las condiciones para su suspensión o revocación.

Por ello, se considera conveniente, por seguridad jurídica, que la nueva orden contemple los aspectos que no están desarrollados en la orden actual.

Asimismo, se contempla la posibilidad de que la AESA pueda expedir un CdA para aeronaves con un CT válido expedido por cualquier autoridad aeronáutica del Espacio Económico Europeo (EEE), sin más trámite, o bien de un CT válido expedido por cualquier autoridad aeronáutica de un tercer país cuyo sistema de certificación del diseño de tipo garantice unos niveles de seguridad operacional equivalentes al establecido en esta orden, y previamente se haya reconocido dicha equivalencia mediante resolución del órgano competente por razón de la materia de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

La posibilidad de emitir un CdA en base a un CT emitido por la autoridad aeronáutica de un Estado del EEE, tiene una doble fundamentación que cubre tanto aspectos técnicos derivados del concepto y definición de lo que es un CT aprobado como aspectos de seguridad relacionados con la diferencia existente entre las aeronaves con matrícula europea y española que puedan sobrevolar el territorio español:



- a) En cuanto a los aspectos técnicos, podemos destacar que un CT restringido expedido por una autoridad aeronáutica certifica que el diseño satisface los requisitos pertinentes de aeronavegabilidad exigidos en el Estado de dicha autoridad;
- b) En cuanto a los niveles de seguridad, la apertura a que un interesado pueda matricular una aeronave extranjera en España, permite tener un mayor control y seguimiento, así como la aplicación de las obligaciones en cuanto a la aeronavegabilidad continuada que las aeronaves basadas en un CT aprobado por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

Por otra parte, no se admite la expedición de un CdA en base a una declaración de cumplimiento del diseño o cualquier otro sistema distinto de la certificación de tipo, ya sea expedido por un Estado miembro del EEE o un tercer país.

En cualquier caso, la AESA debe poder inspeccionar el estado de las aeronaves para comprobar sus condiciones de aeronavegabilidad.

Cuando una aeronave no conserve las condiciones de aeronavegabilidad con las que fue construida, o la aeronave haya sido modificada respecto al diseño aprobado sin contar con la aprobación de la AESA, o tras una inspección, se determine que la aeronave no está en condiciones de operar con seguridad, se deberá suspender la validez del CdA. Si transcurrido un plazo tras la suspensión, no se ha demostrado que la aeronave haya recuperado sus condiciones de aeronavegabilidad y su conformidad con el diseño aprobado, se deberá proceder a la revocación del CdA.

En relación con esta cuestión, la Audiencia Nacional en su sentencia 26 de noviembre de 2021, FJ 5º (rec. 60.2021), en un contencioso sobre el CdA de una aeronave ULM, ha compartido el punto de vista de la AESA, al alcanzar su misma conclusión:

*«La conclusión alcanzada por la Administración es plenamente conforme a derecho: no puede mantenerse el certificado de aeronavegabilidad, porque no se encuentra la aeronave en condiciones seguras de operación.»*

También se deberá revocar el CdA en el caso de que la aeronave cause baja en el Registro de Matrícula de Aeronaves Civiles.

### **Mantenimiento de la validez de los certificados de aeronavegabilidad:**

La Orden de 14 de noviembre de 1988 establece, en su artículo 12, que el propietario es plenamente responsable del mantenimiento y conservación de la aeronavegabilidad de su aeronave. Al no contemplarse en la citada orden renovaciones de los CdA o revisiones de la aeronavegabilidad, éstos se entienden emitidos con validez indefinida.

Como ya se ha indicado anteriormente, la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC) ha recomendado en varios informes de accidentes de aeronaves ULM que la AESA tome la iniciativa normativa para regular el mantenimiento de la aeronavegabilidad de estas aeronaves.

Con esta finalidad, se definen, en línea a la concepción establecida por la EASA, lo que se entiende por tareas de aeronavegabilidad continuada (o mantenimiento de la



aeronavegabilidad), que no es otra cosa que los requisitos de mantenimiento necesarios para poder operar una aeronave una vez obtenido el certificado de aeronavegabilidad.

A diferencia de lo que establece la normativa europea y nacional para otras aeronaves, para las aeronaves ULM no existen centros de mantenimiento aprobados. El mantenimiento puede ser realizado bien por el propietario, el operador, siempre que se realicen, en tiempo y forma, las tareas que el fabricante preconiza en su manual de mantenimiento.

Por ello se considera necesario introducir la obligación de que los CdA tengan su validez condicionada a la previa presentación a la AESA de una declaración responsable, en la cual se declare, en esencia, que la aeronave conserva las condiciones de aeronavegabilidad con las que fue construido, que no ha realizado modificaciones no aprobadas, y que ha realizado las tareas de mantenimiento.

El mismo argumento ha de sostenerse en relación con la validez del CdA y el mantenimiento de las aeronaves construidas por aficionados, cuya orden se modifica en este proyecto.

En cualquier caso, la AESA podrá realizar las inspecciones que considere oportunas para comprobar que las condiciones se mantienen de acuerdo con lo indicado en las declaraciones presentadas.

## **II.2.- FINES Y OBJETIVOS PERSEGUIDOS:**

Las modificaciones introducidas en el proyecto tienen por objetivo:

1. Dar cumplimiento a diversas recomendaciones de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC);
2. Garantizar una mayor fiabilidad y calidad de los productos aeronáuticos que se ofrezcan al usuario de aeronaves ULM, tratando de obtener la máxima seguridad en su utilización;
3. Fomentar el desarrollo de la industria aeronáutica asociada a la actividad de ingeniería, diseño, producción y mantenimiento de aeronaves ULM, teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad derivados de la política emanada de la regulación europea conocida como «parte 21 Light»;
4. Facilitar la utilización de aeronaves ULM extranjeras en España cuando quede salvaguardada la seguridad operacional de los diseños de tipo;
5. Cumplir y facilitar la transición hacia el nuevo límite de masa en vacío de las aeronaves ULM previsto en el artículo 1.4 del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre;
6. Dar validez indefinida a los certificados de aeronavegabilidad restringidos de las aeronaves construidas por aficionados cuando mantenga adecuadamente su aeronavegabilidad.

Todo ello sin perjuicio de:

- a) El ejercicio de las facultades inspectoras y sancionadoras de la AESA; y
- b) De la integración del contenido del presente proyecto en una futura norma sobre aeronavegabilidad, operaciones y licencias de todas las aeronaves no sujetas al régimen



jurídico del Reglamento Base de EASA y de sus actos delegados y de ejecución («PRD de aeronaves no EASA» o «anexo I»).

### **II.3.- ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS:**

Las alternativas consideradas a la propuesta han sido las siguientes:

#### **II.3.a). No actuar.**

Supondría, en primer lugar, continuar con el actual desfase de los requisitos técnicos exigibles para certificar las aeronaves, lo que impide hacer una correcta evaluación de las mismas atendiendo a la tecnología y materiales de construcción. En segundo lugar, supondría no aprovechar la experiencia que en este campo puedan tener otros países con una industria más desarrollada que en España. Adicionalmente, supondría desatender las reiteradas recomendaciones de la CIAIAC dirigidas a AESA y DGAC en materia de certificación de ULM, desatendiendo los problemas detectados en materia de seguridad operacional derivados de la regulación actual, asumiendo futuros accidentes con aeronaves ULM con potenciales víctimas mortales y de lesiones graves por esta causa.

#### **II.3.b). Realizar una modificación puntual del régimen aplicable a las aeronaves ultraligeras a través de una modificación de la Orden de 14 de noviembre de 1988, por la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas.**

Esto implicaría dejar sin resolver problemáticas técnicas que se están planteando frecuentemente, lo que supondría una respuesta poco eficaz a la realidad de un sector que, que si bien no es muy grande, evoluciona sus técnicas de construcción de manera muy rápida. Además impediría partir de planteamientos distintos a los de la Orden de 14 de noviembre de 1988, lo que complicaría bastante la nueva regulación que se propone. Es decir, el alcance de los cambios que se proponen no puede partir, o al menos, resulta difícilmente compatible, de los planteamientos y el esquema de la Orden de 14 de noviembre de 1988. Adicionalmente, esta opción podría no casar bien con la directriz de técnica normativa 50:

*«50. Carácter restrictivo. Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo.»*

#### **II.3.c). Abordar de forma completa todas las condiciones técnicas de aeronavegabilidad de las aeronaves ULM dentro del proyecto de Real Decreto «de aeronaves no EASA» o «de aeronaves del anexo I».**

Supondría arriesgarse a demorar demasiado la atención a las necesidades descritas en el apartado dedicado a la motivación del presente proyecto, dado que la aprobación final del «PRD de aeronaves no EASA» o «anexo I» se espera a años vista, sin que tenga un plazo previsible para su aprobación, dada la dificultad técnica de este proyecto.

#### **II.3.d). Abordar de forma completa todas las condiciones técnicas de aeronavegabilidad en una iniciativa normativa independiente y transitoria, hasta que pueda ser adoptado el proyecto de Real Decreto «PRD de aeronaves no EASA» o «de aeronaves del anexo I».**



De esta de forma se actualizan tanto los requisitos esenciales de aeronavegabilidad como los procedimientos de certificación atendiendo a la situación técnica y constructiva vigente en la actualidad para que sea más transparente, ágil y adecuado a la industria actual, sin perjuicio de incorporar este régimen en el futuro «PRD de aeronaves no EASA» o «anexo I».

Esta opción hace plantearse si pudiera derivar inseguridad jurídica de adoptar sucesivos cambios regulatorios sobre una misma materia. Sin embargo, este escenario se considera más hipotético que real, dado que en el futuro, tanto los requisitos recogidos en el citado real decreto Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, como en el presente proyecto de orden ministerial, quedarían integrados en la parte correspondiente del «PRD de aeronaves no EASA» o «anexo I», dando continuidad al régimen recogido en el presente proyecto, al recogerse allí lo previsto ahora aquí, incorporando, en su caso, los cambios cuya justificación se derivase de nuevas recomendaciones de la CIAIAC que hubiera que atender, o de la experiencia adquirida por la AESA en la aplicación de este proyecto, o bien para atender observaciones o reivindicaciones del sector que no conllevaran un riesgo inaceptable para la seguridad operacional de estas aeronaves.

Siendo ésta la opción que justifica el proyecto.

#### **II.4.- ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN:**

Esta orden atiende a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Se ajusta al principio de necesidad al estar motivada en la salvaguarda de la seguridad operacional de estas aeronaves y de la circulación aérea general, como manifestaciones de la seguridad aérea, a su vez como parte de la razón de interés general de la seguridad pública, así como de la seguridad pública de las personas y bienes subyacentes. Adicionalmente, mediante la presente orden se atienden varias recomendaciones de seguridad de la Comisión de Accidentes e Incidentes de la Aviación Civil.

Respeto el principio de eficacia en cuanto que los fines perseguidos por la norma se alcanzan estableciendo la presente regulación. En particular se incrementa la seguridad operacional en la utilización de las aeronaves ultraligeras motorizadas y se facilita la expedición de certificados de aeronavegabilidad restringidos para aeronaves con certificados de tipo emitidos por autoridades aeronáuticas extranjeras, así como su importación.

Asimismo atiende al principio de seguridad jurídica, dada su coherencia con la normativa nacional, en particular con lo previsto en el Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, y específicamente en relación con su disposición transitoria primera, donde está prevista la promulgación de esta orden, así como con la normativa de la Unión Europea, cuyo ámbito no invade, al tiempo que deroga expresamente la Orden de 14 de noviembre de 1988, a la que sustituye.

En atención a los principios de proporcionalidad y eficiencia, la orden se limita a establecer las disposiciones indispensables para cumplir con las necesidades detectadas, en particular contemplando, por un lado, un régimen especial y normativamente menos exigente con respecto a la aeronavegabilidad inicial y continuada de las aeronaves ultraligeras motorizadas monoplasa que, estando incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, tengan una masa en vacío (excluyendo el paracaídas balístico) que no supere los 120 kilogramos, y por otro parte buscando la proporcionalidad con la regulación



de la Unión Europea sobre la misma materia, la Parte 21 Light, contemplando la posibilidad de acreditar la aeronavegabilidad de estas aeronaves mediante una «declaración de cumplimiento del diseño» registrada por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea y estableciendo un régimen declarativo para el mantenimiento de la aeronavegabilidad de las aeronaves ultraligeras motorizadas. Asimismo se atiende al uso eficiente de los recursos públicos, no conllevando el incremento alguno de dotaciones, retribuciones u otros gastos de personal.

Finalmente, observando el principio de transparencia, se han definido claramente el objeto y el ámbito de aplicación de la orden, al tiempo que se ha posibilitado la participación de sus destinatarios mediante consultas y la información pública y audiencia del sector.

## **II.5.- RELACIÓN CON EL PLAN ANUAL NORMATIVO.**

Al tratarse de una orden ministerial, no se contempla su inclusión en el Plan Normativo Anual, por lo que el proyecto no figura en él.

## **III. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO.**

### **III.1.- CONTENIDO DEL PROYECTO:**

El proyecto se estructura en un preámbulo, 41 artículos estructurados en siete capítulos, y una parte final integrada por cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria, tres finales y un Anexo.

En síntesis, el contenido del proyecto es el siguiente:

En el **preámbulo** se expone de manera general los antecedentes y la motivación de la norma, su contenido, así como el análisis de los principios de buena regulación de conformidad con el artículo 129 de la LPA, la indicación del título competencial prevalente y de la habilitación normativa, finalizando con la fórmula promulgatoria.

En el **Capítulo I** se contemplan las disposiciones generales relativas a su objeto, ámbito de aplicación y definición de conceptos utilizados en ella.

En el **artículo 1** se define el objeto de la norma y su ámbito de aplicación.

Respecto a su objeto, éste se reduce a establecer el régimen aplicable a la aeronavegabilidad, tanto inicial como continuada, de las aeronaves ultraligeras motorizadas, sin introducir disposiciones nuevas ni otras modificaciones relacionadas con el de sus operaciones o el de las licencias de su personal.

En relación con su ámbito de aplicación, éste sigue, y no va más allá, del ámbito de aplicación del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, al cual desarrolla.

No obstante, se ha establecido un régimen especial simplificado con respecto a la aeronavegabilidad inicial y continuada de aviones ultraligeros motorizados monoplaza que, estando incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, tengan una masa en vacío (excluyendo el paracaídas balístico) que no supere los 120 kilogramos, en coherencia con la práctica de los países de nuestro entorno, como es el caso de Alemania o Reino Unido, países en los que las aeronaves por debajo de 260 Kg y



300 Kg respectivamente tienen un régimen más laxo o incluso sin certificación como ese el caso concreto del Reino Unido.

Éste régimen especial simplificado es el mismo que el de la «declaración de cumplimiento del diseño» contemplado para aviones ULM de forma ordinaria, si bien con excepciones que aligeran aún más dicho régimen.

En el **artículo 2** se contemplan algunas definiciones que se han considerado convenientes por seguridad jurídica así como para la mejor comprensión y aplicación de la norma, sin perjuicio de que, de forma general, se trate de conceptos ampliamente conocidos por el sector al que va dirigido el proyecto.

El contenido sustantivo de la orden se abre con el **Capítulo II, sobre requisitos y obligaciones de las organizaciones de aeronavegabilidad inicial y de los titulares de una declaración de cumplimiento del diseño registrada**, donde se regulan los requisitos y obligaciones de las organizaciones de aeronavegabilidad inicial así como de los titulares de una declaración de cumplimiento del diseño registrada, comenzando por los requisitos que han de reunir las organizaciones de diseño que soliciten la expedición de un certificado de tipo restringido para aeronaves ultraligeras motorizadas así como las obligaciones para su mantenimiento una vez expedido, para seguir con los requisitos que han de reunir las organizaciones dedicadas a la producción en serie de aeronaves ultraligeras motorizadas.

Alternativamente a la solicitud de un certificado de tipo restringido, para los **aviones** ultraligeros motorizados también se contempla la posibilidad de validar el diseño de tipo mediante la presentación de una «declaración de cumplimiento del diseño», siguiendo la proporcionalidad de la Parte 21 Light para aviones ligeros de regulación europea, recogiendo a su vez las obligaciones de los titulares de una declaración de cumplimiento del diseño que haya sido finalmente registrada por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

En el **Capítulo III, sobre aeronavegabilidad del diseño de tipo**, se establecen los requisitos esenciales de aeronavegabilidad, con referencia al anexo, y en general se recogen las formas de validar la aeronavegabilidad de los diseños de tipo de las aeronaves ULM a los que la orden resulta de aplicación, que incluye (i) la certificación de tipo aprobada por la AESA tras un procedimiento ordinario de certificación por ésta; y (ii) el registro de una declaración de cumplimiento del diseño únicamente cuando se trate de aviones ULM, siguiendo la proporcionalidad de la Parte 21 Light, y en concreto, el sistema de declaración de conformidad de diseño del artículo 2.3 del Reglamento (UE) n.º 748/2012 de la Comisión, de 3 de agosto de 2012, tras su modificación operada por el Reglamento Delegado (UE) 2022/1358 de la Comisión, como se ha expuesto en la motivación.

Para cada tipo de forma de validar la aeronavegabilidad de los diseños de tipo se recogen especialidades de procedimiento al amparo del artículo 1.2 de la LPA.

Así, en el **artículo 14** se recogen los requisitos esenciales de aeronavegabilidad que han de cumplir todos los diseños de tipo de aeronaves ULM, independientemente del procedimiento de la orden que sea aplicable para validarlos.

En los **artículos 15 a 22, ambos inclusive**, se recogen las especialidades de procedimiento para la certificación de tipo ordinaria por la AESA.

En la redacción del procedimiento ordinario para la obtención de un CT restringido para ULM, se ha tomado como referencia el procedimiento «*para la emisión y modificación de*



*certificados, aprobaciones, autorizaciones y aprobaciones y aceptaciones que se refieran a productos aeronáuticos, piezas e instrumentos»* previsto en el artículo 4 del **Real Decreto 660/2001, de 22 de junio, por el que se regula la certificación de las aeronaves civiles y de los productos y piezas relacionados con ellas**, aunque sin llegar a imitarlo, y precisando especialidades de procedimiento adicionales, entre las cuales cabe destacar:

1. La posibilidad de que la AESA, excepcionalmente y de forma motivada, pueda recoger desviaciones en el cumplimiento de los requisitos esenciales de aeronavegabilidad del anexo siempre que el diseño de tipo ofrezca un nivel de seguridad operacional adecuado al uso de la aeronave, considerando (i) el desarrollo técnico en materia de aeronavegabilidad civil en la fecha en la que la aeronave fue originalmente diseñada; y (ii) los propósitos para los cuales ha sido específicamente diseñada la aeronave y el tipo de operaciones a las que se pretende destinar.

Esta no es una técnica novedosa, y tiene por finalidad la propia conservación de la norma tratando que las disposiciones normativas den lugar a situaciones injustificadas desde un punto de vista técnico-aeronáutico, de modo que de esta forma se dota de cierta flexibilidad a la norma, sin que el uso de ésta técnica conlleve obligaciones, requisitos o limitaciones operacionales que puedan incidir en la esfera jurídica de los particulares, por lo que su uso no puede ser considerado ejercicio de potestad normativa alguna, sino una relajación o dispensa de éstos permitida y contemplada expresamente en la propia norma y en su aplicación, si bien cabe configurarlo como un acto discrecional (que no arbitrario), debiendo estar debidamente motivado de conformidad con el artículo 35.1.i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («LPA»):

*«Artículo 35. Motivación.*

*1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:*

*[...] i) Los actos que se dicten en el ejercicio de **potestades discrecionales**, así como **los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.**»*

En relación con la justificación de ésta técnica y su relación con otras exenciones ya positivizadas, esta guarda notables diferencias con las exenciones de la disposición adicional sexta de la LNA, las cuales requieren “*circunstancias urgentes imprevistas o necesidades operativas urgentes*”, y “*que no sea posible hacer frente a esas circunstancias o necesidades de forma adecuada cumpliendo los requisitos aplicables*” entre otras condiciones para su aplicación. Son exenciones previstas para supuestos de hecho diferentes.

Adicionalmente, el uso de la técnica de las exenciones no ha suscitado observaciones del Consejo de Estado en relación con:

- o El artículo 4.3 del Real Decreto 765/2022 (dictámenes 49/2021 y 640/2022);
- o La disposición final primera, apartado 2, del Real Decreto 728/2022, de 6 de septiembre, de donde se dió la redacción actual al artículo 2.2 del Real Decreto 660/2001 (dictamen 105/2022).



2. En el artículo dedicado a la «Ejecución del programa de certificación y demostración de las bases de certificación», se contempla una suspensión del plazo máximo para resolver durante dicha ejecución, el cual se aplicará por disponerse así normativamente, sin necesidad de un acto administrativo que acuerde dicha suspensión.

Esta suspensión no contradice la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sino que se considera cubierta en el supuesto del artículo 22.1.e) de ésta, la cual tampoco fija mediante qué persona, acto o documento se *podrá* llevar a cabo dicha suspensión discrecional.

Esta suspensión está prevista siguiendo el ejemplo de la redacción original del artículo 4.4 del Real Decreto 660/2001, de 22 de junio:

*«4. En cualquier momento del procedimiento, la Dirección General de Aviación Civil podrá exigir otras inspecciones, pruebas técnicas y ensayos de vuelo y en tierra, si lo juzga necesario para verificar que efectivamente se cumplen todos los requisitos necesarios para la emisión o, en su caso, modificación del certificado, aprobación, autorización o aceptación solicitado. **El transcurso del plazo para tramitar la solicitud quedará igualmente suspendido hasta la finalización y documentación de estas inspecciones, pruebas técnicas y ensayos de vuelo y en tierra.**»*

El Consejo de Estado, en su **Dictamen 748/2001**, no hizo observaciones sobre el que sería el Real Decreto 660/2001, de 22 de junio, de donde proviene esta técnica, cuando el artículo 22.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ha venido a recoger el contenido del artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, norma sobre procedimiento administrativo aplicable en el tiempo de emisión de aquél dictamen.

En cualquier caso, aun cuando pudiera haber alguna duda de que dicha suspensión pudiera circunscribirse en el supuesto contemplado en el artículo 22.1.e) de la LPA, en el **Dictamen 875/2021**, el Consejo de Estado, apartado V observaciones particulares, letra h), ha admitido que mediante una orden ministerial se puedan establecer trámites que conlleven la suspensión del procedimiento adicionales a los recogidos en el artículo 22 de la LPA, basándose en la habilitación del artículo 1.2 de la propia LPA:

*«h.- Los artículos 15 y 16, que regulan los trámites de audiencia de las partes y de prueba, establecen que dichos trámites tendrán la consideración de elemento de juicio necesario para resolver el procedimiento y suspenderán, en todo caso, los plazos máximos para resolver previstos en el artículo 20 de la Ley 7/2017. En la regulación general de los procedimientos de resolución alternativa de litigios en materia de consumo prevista en la referida Ley 7/2017 no está prevista la suspensión del plazo para resolver por motivo de los trámites de audiencia y prueba, tampoco en la regulación específica relativa a los procedimientos en el ámbito de protección de los usuarios del transporte aéreo contenida en la disposición adicional segunda de dicha ley. Si se tienen en cuenta las causas de suspensión del plazo máximo para resolver los procedimientos administrativos previstas en el artículo 22 de la Ley 39/2015, el apartado 1, letra e), admite la posibilidad de suspensión "cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo*



*necesario para la incorporación de los resultados al expediente". Sin embargo, no existe previsión de suspensión del procedimiento por evacuación del trámite de audiencia a las partes.*

*En todo caso, la Ley 39/2015 admite en su artículo 1.2 que "reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar". Por ello, habida cuenta de la habilitación legal para que por orden se regule el procedimiento de resolución alternativa de litigios en el ámbito de protección de los usuarios del transporte aéreo, **cabe admitir que a través de dicho instrumento normativo puedan preverse especialidades en cuanto a los plazos propios de dicho procedimiento.** Como también es una especialidad procedimental la posibilidad prevista en el proyecto de una segunda audiencia simultánea de las partes.»*

Por lo tanto, dicha suspensión puede aplicarse tanto si se considera un supuesto de aplicación del artículo 22.1.e) de la LPA, como si se considera una especialidad de procedimiento en cuanto a los plazos, por habilitación del artículo 1.2 LPA.

Por último, se contempla que el procedimiento finalice con la correspondiente resolución, que de estimarse, acaba con la expedición del certificado de tipo, publicándose seguidamente en la página web de la AESA la hoja de datos correspondiente.

A continuación se contempla la duración ilimitada en el tiempo de los certificados de tipo mientras no se incumplan normas imperativas de aplicación al mismo y mientras se mantengan las condiciones en las que fue expedido, recogiendo así mismo causas específicas que determinan su invalidez, y se recoge por primera vez una clasificación de cambios en los CT en «mayores» y «menores» de acuerdo con su relevancia para la seguridad operacional, recogiendo los criterios necesarios para su discernimiento. En el caso de que el cambio sea «mayor», se exige una recertificación del de tipo, si bien limitada a los aspectos afectados por el cambio.

En este caso, como en otros en los que la casuística puede ser muy variada, se espera que, una vez establecida la previsión con incidencia en la esfera jurídica de terceros como requisito en la norma, mediante los oportunos medios aceptables de cumplimiento (más conocidos en el sector como «*Acceptable Means of Compliance*» o «AMC») previstos en la disposición adicional primera, puedan concretarse criterios o supuestos concretos en los que en todo caso entenderá un cambio como «mayor» o «menor», sin perjuicio de que los titulares puedan proponer a la AESA medios alternativos de cumplimiento («AltMoC», por sus siglas en inglés de «*Alternative Means of Compliance*») cuando éstos últimos hayan sido previamente aprobados por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea por considerarlos conformes con las disposiciones aplicables de la orden.

Incluidas las especialidades de procedimiento para la certificación de tipo, a continuación se recoge (i) el procedimiento de la declaración de cumplimiento del diseño, que a semejanza de lo que sucede con la declaración de conformidad del diseño de la Parte 21 Light para aeronaves sujetas a regulación de la Unión Europea, es una forma de validar el diseño de tipo que es opcional para los interesados y alternativa a la certificación de tipo, y únicamente aplicable cuando se trate de **aviones ULM de los de la «Categoría A»** recogida en el artículo 1.2 del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, sin que sea posible aplicar este procedimiento cuando se trate de helicópteros y autogiros ULM de las categorías B y C respectivamente del artículo 1.2 del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, (ii) las



condiciones para el mantenimiento de la validez de las declaraciones de cumplimiento del diseño; y (iii) las condiciones para introducir cambios en el diseño cuando exista una declaración de cumplimiento del diseño registrada en la AESA conforme al proyecto, aplicando los mismos criterios que en el caso de diseños con CT para la clasificación de los cambios en menores o mayores y las consecuencias según se trate de uno u otro.

Respecto a la declaración de cumplimiento del diseño, y al igual que para el sistema de la declaración de conformidad del diseño para aeronaves EASA, al que imita, aunque en el nombre dado a este nuevo sistema de validar los diseños de tipo sujetos a la normativa nacional aparezca llamado como un régimen declarativo, la realidad es que como medio de intervención administrativa sigue siendo un régimen de autorización previa, pues en última instancia la mera presentación de la declaración de cumplimiento del diseño no permite al interesado el ejercicio de un derecho ni el comienzo de ninguna actividad, sino que requiere en última instancia un acto previo de la administración, cual es el registro de la antedicha declaración por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea y su posterior notificación al interesado.

En el **Capítulo IV, sobre certificación de la aeronavegabilidad**, se regulan los certificados de aeronavegabilidad («CdA») restringidos para aeronaves ULM basados en un certificado de tipo restringido previamente aprobado por la AESA o en una declaración de cumplimiento del diseño registrada por la AESA, junto con las autorizaciones de vuelo, tradicionalmente conocidas en el sector también como «*permits to fly*» o «PtF», que de acuerdo con las definiciones son un «Certificado de aeronavegabilidad especial» para la realización de vuelos con alguno de los propósitos fijados en la orden.

Cualquiera de ambos títulos, el CdA o la autorización de vuelo, permiten el uso de una aeronave ULM ya producida, mientras mantengan su validez.

El capítulo se abre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36 de la LNA, con la declaración de que ninguna aeronave ULM estará autorizada para el vuelo si no cuenta con un certificado de aeronavegabilidad restringido válido para su operación, salvo que tenga expedida una autorización de vuelo de las reguladas en el proyecto.

A continuación se recogen las posibilidades para emitir un CdA.

Hasta ahora sólo se admitía la expedición de un CdA restringido para aquellas aeronaves ultraligeras motorizadas cuyo diseño dispusiera de un CT restringido aprobado previamente por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

Con la presente orden dichos CdA restringidos van a poder ser expedidos también en base a:

- (i) una declaración de cumplimiento del diseño registrada por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea;
- (ii) un CT restringido válido expedido por cualquier autoridad aeronáutica del Espacio Económico Europeo; o
- (iii) un CT restringido válido expedido por cualquier autoridad aeronáutica de un tercer país cuyo sistema de certificación del diseño de tipo garantice unos niveles de seguridad operacional equivalentes al establecido en esta orden, y previamente se



haya reconocido dicha equivalencia mediante resolución del órgano competente por razón de la materia de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

Acto seguido, se regula la forma de solicitar un CdA, según se trate de aeronaves ULM nuevas o usadas, y su relación con el Registro de Matrícula de Aeronaves Civiles, también dependiente de la AESA, de conformidad con el artículo 9.1.b) de su Estatuto, aprobado mediante Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero.

Se establece la validez indefinida o de duración ilimitada en el tiempo de los CdA, condicionada, entre otras circunstancias, al cumplimiento de los requisitos de mantenimiento de la aeronavegabilidad establecidos más adelante en el proyecto y, en particular, a la validez del certificado de revisión de la aeronavegabilidad.

Se recogen los casos en los que cabe solicitar a la AESA una autorización de vuelo, los propósitos en los que cabe solicitarla, así como su régimen de validez, la que, a diferencia de los CdA, será limitada en el tiempo, sin perjuicio de que, cuando finalice el plazo de validez de una autorización de vuelo, o en los tres meses antes a dicha finalización, los interesados podrán solicitar sucesivas autorizaciones de vuelo. Es decir, que es posible obtener sucesivas autorizaciones de vuelo para una misma aeronave, ya sea por idéntico o distinto propósito de las obtenidas anteriormente, lo que se ha clarificado en el texto del proyecto a raíz de la audiencia pública.

Entre los propósitos válidos para solicitar una autorización de vuelo, cabe destacar en particular que se podrá expedir una cuando se trate de vuelos de determinadas aeronaves o de determinados tipos para los que no proceda la expedición o el mantenimiento de la validez del certificado de aeronavegabilidad restringido, en particular cuando el certificado de tipo restringido o la declaración de cumplimiento del diseño registrada hayan perdido su validez y las aeronaves cuenten con una experiencia en servicio satisfactoria.

Este supuesto está pensado, entre otras opciones recogidas en la disposición transitoria sobre el «*Periodo transitorio de validez de los certificados de aeronavegabilidad restringidos con exceso de masa en vacío y formas de adaptación a la masa en vacío límite*», para dar la posibilidad de seguir operando, bajo ciertas limitaciones operacionales, a aquellas aeronaves ULM cuyo CdA esté basado en un CT que no se ajuste al régimen especial previsto en la disposición adicional primera del mismo real decreto o que aunque su CT se ajuste a dicho régimen, la aeronave matriculada no lo hace, de modo que en esos casos, los propietarios u operadores de las aeronaves ULM afectadas por dichas limitaciones puedan acogerse a la opción de solicitar una autorización de vuelo.

Asimismo, se detallan los requisitos para poder obtener una autorización de vuelo basándose en alguno de los propósitos enumerados en el artículo precedente.

Cerrando el capítulo, se regulan las modificaciones a aeronaves ULM, estableciendo un régimen de autorización previa por AESA según la magnitud del cambio operado, para asegurar que una modificación mayor no supondrá un riesgo para la aeronavegabilidad de la aeronave. Esto puede llevar al resultado de que una modificación mayor que no sea aprobada por la AESA lleve consigo la invalidez del CdA y la imposibilidad de operar, en caso de no devolver la aeronave a su estado anterior.

En el **Capítulo V** se regula la llamada «**aeronavegabilidad continuada**» o **mantenimiento de la aeronavegabilidad**.



Este capítulo comienza especificando a quien corresponde la responsabilidad del mantenimiento y conservación de la aeronavegabilidad, pudiendo ser el propietario de la aeronave como hasta ahora, o bien a otra persona a la que se permita la operación de dicha aeronave bajo cualquier título jurídico (denominado como «responsable del mantenimiento y conservación de la aeronavegabilidad»). Esta previsión está inspirada en la letra b) de la sección M.A.201 Responsabilidades del Anexo I – Parte M, del Reglamento (UE) n.º 1321/2014 de la Comisión<sup>3</sup>:

*«M.A.201 Responsabilidades*

*a) El propietario es responsable del mantenimiento de la aeronavegabilidad de la aeronave y deberá asegurar que no realice ningún vuelo a menos que:*

- 1. la aeronave mantenga las condiciones de aeronavegabilidad,*
- 2. cualquier equipo de operaciones y emergencia esté correctamente instalado y en condiciones de servicio o claramente identificado como fuera de servicio,*
- 3. el certificado de aeronavegabilidad mantenga su validez, y*
- 4. el mantenimiento de la aeronave se realice conforme al programa de mantenimiento que se especifica en M.A.302.*

***b) Cuando se arrienda la aeronave, las responsabilidades del propietario se transfieren al arrendatario si:***

- 1. el arrendatario está estipulado en el documento de matrícula; o bien***
- 2. está detallado en el contrato de arrendamiento.***

*En esta Parte, cuando aparezca el término «propietario», hará referencia al propietario o al arrendatario, según el caso.»*

Asimismo, se recogen las tareas necesarias para el mantenimiento de la aeronavegabilidad; los requisitos para llevar a cabo la ejecución del mantenimiento; así como la obligatoriedad de contar con un programa de mantenimiento y un contenido mínimo de éste.

Como novedad respecto al régimen anterior en materia de mantenimiento de la aeronavegabilidad, se contempla que, junto con la expedición del certificado de aeronavegabilidad restringido, se expida un **certificado de revisión de la aeronavegabilidad**, sin el cual no será válido el certificado de aeronavegabilidad restringido. La validez del certificado de revisión de la aeronavegabilidad es limitada en el tiempo, pero podrá ser renovada por el responsable del mantenimiento y conservación de la aeronavegabilidad mediante la presentación de una «declaración de mantenimiento de la aeronavegabilidad», por la que, en resumen, manifieste bajo su responsabilidad que ha realizado las tareas necesarias para el mantenimiento de la aeronavegabilidad recogidas en esta orden y ha realizado una comprobación física de la aeronave, de modo que ha verificado de forma satisfactoria que la misma permanece conforme a su certificado de tipo restringido o conforme a una declaración de cumplimiento del diseño registrada.

<sup>3</sup> Reglamento (UE) n.º 1321/2014 de la Comisión de 26 de noviembre de 2014 sobre el mantenimiento de la aeronavegabilidad de las aeronaves y productos aeronáuticos, componentes y equipos y sobre la aprobación de las organizaciones y personal que participan en dichas tareas.



El nuevo periodo de validez para el certificado de revisión de la aeronavegabilidad se computará desde la fecha en que estuviera prevista su pérdida de validez antes de la presentación de la citada declaración de mantenimiento de la aeronavegabilidad si se presenta dentro de los tres meses previos a la finalización de su validez. En otro caso, tanto si se presenta antes de esos tres meses, como si se presenta hasta seis meses después de haber expirado el periodo de validez del certificado de revisión de la aeronavegabilidad, la nueva validez de éste se computará desde la presentación de la declaración de mantenimiento de la aeronavegabilidad.

En el caso de que la declaración sea presentada pasados seis meses de la pérdida de validez del certificado de revisión de la aeronavegabilidad, no podrá renovarse su validez por la presentación de la declaración, sino que el responsable del mantenimiento y conservación de la aeronavegabilidad deberá solicitar a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea un nuevo certificado de revisión de la aeronavegabilidad.

Siguiendo la práctica europea e internacional, en el **Capítulo VI se regulan las directivas de aeronavegabilidad** que pueden adoptarse ante la evidencia de defectos en una aeronave y/o componente, susceptibles de afectar a otras aeronaves fabricadas conforme al mismo certificado de tipo restringido o declaración de cumplimiento del diseño o que tengan instalado dicho componente, al objeto de su subsanación en orden a garantizar los estándares exigibles en materia de seguridad operacional.

Las directivas de aeronavegabilidad no son una novedad en la normativa nacional, sino que están contempladas como obligaciones de los operadores aéreos en el artículo 36.1.2ª de la Ley 21/2003, de 7 de julio, obligaciones que en este ámbito son trasladables a los operadores de aeronaves ULM.

Adicionalmente, las directivas de aeronavegabilidad tienen antecedentes en la normativa sectorial aeronáutica nacional tanto en el artículo 8 del Real Decreto 660/2001, de 22 de junio, como en la sección TAE.AER.GEN.200.b).6) del Real Decreto 750/2014, de 5 de septiembre, por el que se regulan las actividades aéreas de lucha contra incendios y búsqueda y salvamento y se establecen los requisitos en materia de aeronavegabilidad y licencias para otras actividades aeronáuticas.

Su finalidad es garantizar la seguridad operacional aeronáutica, pudiendo implicar adaptaciones o limitaciones operacionales sobre las aeronaves ULM.

En cuanto a su naturaleza, las directivas de aeronavegabilidad tienen la naturaleza de actos administrativos, que según el caso concreto, podrán tener un único destinatario o una pluralidad de destinatarios (actos administrativos plúrimos).

Esta conclusión se alcanza porque las directivas de aeronavegabilidad no innovan el ordenamiento jurídico de manera abstracta y general, sino que se emiten cuando se detecta una situación de inseguridad relacionada con una cuestión puramente técnica y detectada en un determinado modelo de aeronave, de componente o de equipo concretos.

Carecería de lógica entender que la AESA no pudiera emitir directivas de aeronavegabilidad, entendidas como actos administrativos, para diseños de tipo o para aeronaves certificadas por ella misma también mediante actos administrativos, porque ello sería afirmar que la AESA puede emitir certificados de tipo a esos diseños y certificados de aeronavegabilidad para esas aeronaves, en ambos casos, mediante actos administrativos y con plena validez



para construir aeronaves en base a esos diseños de tipo y para dar por aeronavegables a esas aeronaves, pero en cambio que la misma AESA que dictó esos actos administrativos no podría limitarlos o exigir modificaciones o adaptaciones a esos diseños de tipo o a esas aeronaves que ella misma ha certificado cuando se haya constatado una situación de inseguridad. Sería afirmar que lo que la AESA puede otorgar mediante un acto administrativo, sólo podría ser limitado o corregido por una disposición administrativa, es decir, que quien podría lo más, en este caso la AESA, no podría lo menos.

Asimismo, no hay que olvidar que la misma AESA ya de por sí puede limitar, suspender, dejar sin efecto o revocar sus propios actos administrativos mediante nuevos actos administrativos, incluso mediante medidas provisionales (artículo 56 LPA), cautelares (en procedimientos sancionadores, artículo 63 LSA), o extraordinarias (artículo 30 LSA), por lo que afirmar que la AESA puede adoptar todas estas medidas como parte de sus potestades de naturaleza ejecutiva y que sin embargo no pudiera adoptar directivas de aeronavegabilidad, sería afirmar una vez más que la AESA podría lo más en su potestad de expedir títulos habilitantes, y sin embargo no podría llevar a cabo lo menos en el ejercicio de sus potestades de naturaleza ejecutiva de supervisión, control e inspección de los títulos habilitantes que ella misma ha emitido.

En la misma línea, cabe citar la STC 78/2017, FJ 6º, apartado D), letra a):

*«En este sentido, la doctrina de este Tribunal ha sostenido de forma reiterada (por todas, las SSTC 5/2012, FFJJ 5 y 235/2012, FJ 8, y las sentencias que allí se citan) que **la competencia para otorgar el título habilitante es la que determina la titularidad de las potestades de naturaleza ejecutiva** referidas a la inspección, vigilancia y control, a la adopción de medidas provisionales y a la instrucción de expedientes sancionadores.»*

En este sentido, y conforme a lo expuesto, las directivas de aeronavegabilidad no se consideran parte de potestad normativa alguna, sino parte de las potestades de naturaleza ejecutiva de la AESA en relación con los títulos habilitantes de actividades aeronáuticas que ella misma ha emitido. La especialidad de las directivas de aeronavegabilidad, es que podrían aplicarse a un caso, o bien a varios, si, en éste último caso, afectan a un modelo de aeronave del que existen varias producciones bajo la supervisión de la AESA. En esos caso, la directiva de aeronavegabilidad debe ser considerada, dentro de las potestades de naturaleza ejecutiva de la AESA sobre los propios títulos habilitantes que ella misma ha emitido, como un acto administrativo plúrimo.

En relación con la posibilidad de adoptar actos administrativos plúrimos en ejecución de disposiciones administrativas, no cabe duda alguna sobre la legalidad de dicha posibilidad<sup>4</sup>.

STS Sala de lo contencioso administrativo, de 11 de mayo de 2011 (rec. 132/2009), FJ 6º:

*«SEXTO.- En la sentencia de esta Sala y Sección de 23 de febrero de 2011, recurso 143/2009 se manifestó que los Acuerdos del 26 de diciembre de 2008 del Consejo de*

---

<sup>4</sup> De hecho, puede darse el caso de que existan disposiciones administrativas que, aun planteadas de manera abstracta y general, se apliquen a unos pocos destinatarios, por tratar de una materia sectorial muy específica, y que sin embargo, un acto administrativo pueda tener como interesados a miles de destinatarios, como pueden ser los actos administrativos de convocatorias de algunas oposiciones.



Ministros, allí impugnados, no son norma reglamentaria. Constituyen un desarrollo del art. 12.9 del RD 1393/2007 **que faculta al Gobierno a establecer las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios de los títulos que habiliten para el ejercicio de actividades reguladas en España.**

Se trata, por tanto, de una competencia inequívocamente gubernamental que, por ende, ha de adoptar la forma establecida en la Ley del Gobierno.

**No tiene un valor normativo. Deriva de la habilitación específica atribuida por el mencionado art. 12.9 del RD1393/2007 sin que por ello que hubiere de adoptar la forma de Real Decreto. Se trata de un acto no normativo de aplicación a una pluralidad de destinatarios que en nada modifica el RD 1293/2007.»**

Dictamen del Consejo de Estado 259/2020, de 16 de abril de 2020:

«IV. En cuanto al rango, orden ministerial, y habilitación legal, la citada Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado (en adelante, Ley 3/2001), en su disposición final segunda autoriza al Gobierno y, en su caso, al Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y aplicación. Ello sin perjuicio de las habilitaciones específicas per saltum establecidas en su articulado.

En concreto, "para la gestión y distribución de las posibilidades de pesca podrán establecerse censos por modalidades, pesquerías y caladeros, que posibilitarán a los buques incluidos en los mismos el ejercicio de la pesca marítima en aguas exteriores" (artículo 26.1), y también "la distribución de las posibilidades de pesca entre buques o grupos de buques habituales en la pesquería" (artículo 27), "la transmisibilidad de dichas posibilidades de pesca" (artículo 28), así como **la regulación** de "planes de pesca para determinadas zonas o pesquerías que contemplen medidas específicas y singulares, cuya excepcionalidad respecto a la normativa general venga justificada en función del estado de los recursos" (artículo 31).

El proyecto, efectivamente, se ajusta al uso de la potestad atribuida per saltum por la Ley 3/2001 al titular del Departamento, sin que se constaten extralimitaciones al respecto. Ello sin perjuicio de que, conforme a la doctrina de este Consejo de Estado sentada al respecto (dictámenes números 126/2019 y 207/2020), pueda haber **actos de aplicación del mismo por órganos inferiores**, típicamente la Secretaría General de Pesca, **siempre que los criterios esenciales a los que deban ajustarse aquéllos estén predelimitados en el texto de la Orden.**»

Por último, conviene hacer notar que el Consejo de Estado no ha manifestado observaciones en relación con la posibilidad de que la AESA, aun careciendo de cualquier potestad normativa, pudiera no obstante adoptar directivas de aeronavegabilidad. En concreto, el Consejo de Estado no ha manifestado observaciones sobre esta cuestión en los siguientes dictámenes:

- Dictamen 748/2001, en relación con la redacción original del artículo 8, sobre "Directivas de aeronavegabilidad" del Real Decreto 660/2001, de 22 de junio;
- Dictamen 485/2014, en relación con la sección TAE.AER.GEN.200.b).4) y 6) del Real Decreto 750/2014, de 5 de septiembre, cuando se contempló que la AESA pudiera



aprobar cambios en un diseño de tipo y aprobar directivas de aeronavegabilidad sobre esas aprobaciones.

- Dictamen 105/2022, en relación con la disposición final primera, apartado 5, del Real Decreto 728/2022, de 6 de septiembre, donde se modificó el artículo 8 del citado Real Decreto 660/2001, de 22 de junio, y en cuya MAIN, en la versión remitida al Consejo de Estado, ya se incluyó una justificación expresa sobre la posibilidad de que la AESA pudiera adoptar directivas de aeronavegabilidad.

Por lo que, en definitiva, **la AESA no necesita una habilitación normativa para poder adoptar directivas de aeronavegabilidad, toda vez que éstas tienen la naturaleza de actos administrativos**, sin perjuicio de que en la orden en proyecto se regulen especialidades en relación con la adopción de dichos actos.

Finalmente, en el **Capítulo VII se recogen disposiciones administrativas comunes**, sobre procedimiento administrativo, supervisión y régimen sancionador.

Asimismo, se contemplan las competencias de la AESA así como el plazo de 6 seis meses para notificar la resolución expresa en los procedimientos para la aprobación y expedición de los certificados de tipo restringidos obtenidos tras un procedimiento de certificación de tipo, de conformidad con lo previsto en los artículos 1.2 y 21.2 de la LPA, siendo el plazo para el resto de procedimientos el ordinario por defecto de 3 meses del artículo 21.3 de la misma ley.

Trascurridos los plazos sin que se haya notificado resolución expresa, las solicitudes podrán entenderse desestimadas por silencio administrativo, conforme a la excepción prevista en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, puesta en relación con la **disposición adicional decimonovena de la LSA**, que tras su modificación por la **disposición final tercera del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural**, ha quedado redactada en los siguientes términos:

*«Disposición adicional decimonovena. Silencio administrativo negativo.*

*En las actividades de la aviación civil, ya sean con aeronaves tripuladas o no tripuladas, sujetas a la normativa nacional, por razones imperiosas de interés general relativas a la seguridad aérea, se entenderán incluidos en la excepción prevista en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los procedimientos sobre autorización de operaciones aéreas, y uso de espacio aéreo, sobre operaciones especiales, así como autorizaciones de aeronavegabilidad inicial y continuada, incluyendo las emitidas al personal involucrado en este ámbito.*

*Además, la excepción prevista en el párrafo anterior es aplicable por idénticas razones imperiosas de interés general a la aprobación de servidumbres aeronáuticas y a la certificación del personal de formación de los pilotos a distancia.»*

Finalmente se introducen unos apartados meramente clarificadores para los destinatarios de la norma, recordando, por un lado, la aplicabilidad de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sin perjuicio de las especialidades de procedimiento establecidas en la orden, y de otro, la existencia de un régimen jurídico sancionador en materia de seguridad aérea.



En el proyecto no se tipifican conductas y no se establecen infracciones de ningún tipo. Se dice, únicamente a efectos de advertencia a los destinatarios de la norma, que las conductas que puedan constituir alguna infracción de las ya recogidas en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, en cuyo caso les será de aplicación dicho régimen sancionador, como no puede ser de otro modo, y lo que el proyecto recuerda o advierte en ciertos casos, únicamente con la finalidad de informar a los destinatarios de la norma, es de que existe un régimen sancionador detrás de la orden que podría ser aplicado si su conducta se ajusta a lo tipificado en las leyes que recogen dichos regímenes sancionadores, no que el incumplimiento de lo recogido en el proyecto sea sancionable por disponerlo la orden.

Así por ejemplo, la Orden TMA/692/2020, de 15 de julio, por la que se aprueban normas técnicas aplicables al suministro de combustible a aeronaves de aviación civil, en su artículo 50, párrafo segundo, contiene una disposición similar:

*«Cuando el incumplimiento de las disposiciones de esta orden **pueda incardinarse** en alguna de las infracciones en materia de aviación civil tipificadas en la Ley 21/2003, de 7 de julio, le será de aplicación el régimen sancionador establecido en dicha ley.»*

Este párrafo se redactó así de acuerdo con la observación 7ª que hizo el Consejo de Estado en su Dictamen 487/2019 (subrayado y negrita añadidos):

*«7. El artículo 50 de la orden en proyecto señala en su párrafo segundo, tras indicar que la Agencia Estatal de Seguridad Aérea ejercerá las potestades inspectora y sancionadora para la vigilancia y el control del cumplimiento de la orden, que "el incumplimiento de las disposiciones de esta orden **constituye** infracción administrativa en el ámbito de la aviación civil conforme a lo previsto en la Ley de Seguridad Aérea y le será de aplicación su régimen sancionador".*

*El Consejo de Estado considera que sería conveniente modificar la redacción de dicho inciso para aclarar que la orden ministerial no crea nuevas infracciones distintas de las previstas en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, de tal manera que solo cuando el incumplimiento de las disposiciones de la orden en proyecto **pueda incardinarse** en alguna de las infracciones tipificadas en dicha ley sería posible aplicar el régimen sancionador establecido en ella.»*

Cerrando el capítulo, se establecen unas especialidades de procedimiento en la vigilancia de las organizaciones de diseño y producción, así como los titulares de una declaración de cumplimiento del diseño registrada, sin perjuicio de la aplicación del Reglamento de Inspección Aeronáutica aprobado mediante el Real Decreto 98/2009, de 6 de febrero, cuando corresponda.

Estas especialidades tratan de que las inspecciones se asemejen a las que han de llevarse a cabo cumpliendo la normativa de la Unión Europea en la materia, de modo que los procedimientos de trabajo de los inspectores de la AESA no difieran demasiado en función del tipo de organización inspeccionada, y tratando de establecer unas pautas precisas que faciliten la identificación de la gravedad de los incumplimientos detectados de manera más uniforme.

A continuación terminan las **disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales**.

Mediante la **disposición adicional primera** se recoge un régimen especial para la adaptación y modificación de los CT restringidos emitidos con anterioridad al Real Decreto



765/2022, de 20 de septiembre, para ajustarse a la limitación de su disposición adicional primera, de modo que admitan como bases de certificación las originales pero con las desviaciones necesarias conforme a nuevas especificaciones de certificación que se ajusten a los requisitos esenciales de aeronavegabilidad del anexo I del proyecto y aplicables conforme al procedimiento para la certificación de tipo ordinaria recogido también en el proyecto, y que la Agencia Estatal de Seguridad Aérea considere técnicamente justificadas.

En la **disposición adicional segunda** se contempla que las aeronaves ULM matriculadas a la entrada en vigor de la presente orden cuya masa en vacío, tanto real como conforme a los datos que consten en Registro de Matrícula de Aeronaves Civiles, no supere la masa en vacío límite definida en la disposición transitoria primera de esta orden, mantendrán la validez de su certificado de aeronavegabilidad sin cambios.

En la **disposición adicional tercera** se recogen las previsiones para la adopción por la AESA de medidas de ejecución, que incluyen la posibilidad de adoptar AMC y material guía o «GM», así como autorizar en su caso medios alternativos de cumplimiento o «AltMoC» cuando sean considerarlos conformes con las disposiciones aplicables de que se trate de la orden, sin perjuicio de las demás medidas de ejecución contempladas para la AESA en la orden.

En la **disposición adicional cuarta** se contempla el no incremento del gasto público.

En la **disposición transitoria primera**:

- Mediante su primer apartado se concreta en **dos años** el periodo transitorio para la adaptación de los certificados de aeronavegabilidad basados en certificados de tipo que no se ajusten a la masa en vacío límite de la disposición adicional primera del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre o que de forma individual la aeronave no cumple con dicha disposición. La fijación de este plazo en el proyecto es una determinación en base a lo previsto en la disposición transitoria primera del citado real decreto.
- Mediante el resto de sus apartados se contemplan diferentes medidas para tratar de que las aeronaves ULM cuyo CdA se base en un CT que no se adapte a la limitación de la disposición adicional primera del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, no tengan necesariamente que quedarse en tierra y pueda seguirse operando con ellas. En concreto se contemplan las siguientes formas para ello, las cuales, son todas alternativas entre ellas, es decir, que basta con cumplir sólo una de ellas:
  - o A iniciativa de los titulares de CTs, la adaptación del CT restringido, generalmente en base a la nueva relación entre la masa en vacío y la MTOM establecida en el artículo 1.4 del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, que ha supuesto una elevación sustancial de MTOM para las aeronaves ULM que quedan sujetas a la normativa nacional;
  - o A iniciativa de los propietarios u operadores de aeronaves ULM afectadas por la masa en vacío límite de la disposición adicional primera del del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre:



- La realización de las acciones oportunas sobre la aeronave para ajustar su masa en vacío a la masa en vacío límite; o bien
  - Solicitar una autorización de vuelo a la AESA, justificando que la aeronave es segura para el vuelo con una masa máxima al despegue superior a la indicada en el certificado de tipo y cumpliendo en ese caso con la masa en vacío límite.
- o A iniciativa de la AESA, y antes de que finalice el periodo de transición, emitir directivas de aeronavegabilidad, estableciendo las restricciones necesarias para hacer aceptable la masa en vacío de las aeronaves ULM que no se hayan adaptado a la masa en vacío límite durante dicho periodo, siendo la medida más probable la de operar con una sola persona a bordo (el piloto).

En relación con esta disposición transitoria, algunos particulares han alegado que ésta estaría vulnerando el principio de seguridad jurídica, en su vertiente de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (alegaciones enumeradas como **10.12** y **12.15** en el informe de valoración), al considerar que la nueva masa en vacío límite no podrá ser cumplida por todas las aeronaves ULM que, no obstante, a día de hoy tienen un certificado de tipo restringido ya expedido por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, lo que hará que no puedan seguir operando dichas aeronaves como hasta ahora pese a haber superado un proceso de certificación ya finalizado, y sin que se haya declarado la nulidad ni la lesividad de los certificados de tipo restringido que no vayan a cumplir con esta nueva limitación de masa en vacío.

Esta cuestión de la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales ya fue analizada durante la tramitación del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre.

En dicho análisis se concluyó que **los CT y los CdA tienen la naturaleza de «autorizaciones de funcionamiento»**, por la que generan un estatuto de obligaciones exigibles con carácter permanente en el tiempo, sin que dichas autorizaciones puedan impedir una modificación de la regulación aplicable, y a las cuales deben adaptarse las citadas autorizaciones.

En concreto, se expuso lo siguiente:

**«Se considera que estamos ante una retroactividad impropia, constitucionalmente permitida, y que lo que pretende el particular en este caso, es una petrificación del ordenamiento jurídico en perjuicio de la seguridad operacional exigible a dichas aeronaves ULM.»**

*Se considera que ni el CT ni el CdA generan una relación consagrada ni una situación agotada, sino que son la base de una relación viva, dinámica, presente, entre la Administración y los administrados, generan un estatuto de obligaciones para los titulares de los CdA. Es esa viveza, esa vigencia presente la que dota de utilidad a los CT y a los CdA, de lo contrario, no servirían para acreditar la aeronavegabilidad presente de la aeronave ULM.*

*Los CT y los CdA, como actos previos de la Administración para el ejercicio de una actividad aeronáutica, se circunscriben dentro de lo que la jurisprudencia de la Sala III del TS ha denominado “**autorizaciones de funcionamiento**” o de “tracto sucesivo”, sujetas al control presente y permanente de la Administración durante el tiempo de su vigencia (STS de 8 de octubre de 1988; STS de 30 de septiembre de 1991, FJ 3º; STJ*



ICAN de 23/03/2016, rec. 2/2015, FJ 7º) o en palabras de la STS de 28/05/2001, rec. 9519/1995, FJ 4º, letra d) “es conforme con la doctrina de esta Sala, entender, como hace la sentencia de instancia, que las licencias del RAM constituye un claro ejemplo de “autorizaciones de funcionamiento”, que habilitan a la Administración para un permanente control de la actividad a través de las correspondientes inspecciones”.

Doctrina ésta que también se recoge en la **STS de 28/10/2005, FJ 4º**, cuando dice que «Resulta especialmente significativa, a estos efectos, la distinción entre autorizaciones por operación y autorizaciones de funcionamiento que, como en la que corresponde al servicio impropio del taxi, se refieren al desarrollo de una actividad. Éstas responden al esquema de los actos- condición y son, pues, títulos jurídicos que colocan al autorizado en una situación objetiva, definida abstractamente por las normas aplicables constitutivas de un status complejo.».

De modo que con la expedición de un CT o un CdA para aeronaves ULM, no se agota la relación entre los titulares de dichos certificados y la Administración, sino que, durante su vigencia, quedan sujetas a las decisiones de la Administración, siendo susceptibles de ser revocadas, suspendidas, limitadas... de conformidad con la normativa aplicable.

Es decir, los CT y CdA, durante su vigencia, generan un derecho **pendiente o condicionado**, en palabras de la propia STC 112/2006, FJ 17º que la propia cita en la alegación.

STC 108/1986, FJ 17º:

“Hay que advertir por otro lado, que según la doctrina de este Tribunal, **la invocación del principio de irretroactividad no puede presentarse como una defensa de una inadmisibles petrificación del ordenamiento jurídico** (STC 27/1981, de 20 de julio; STC 6/1983, de 4 de febrero, entre otras). De aquí la prudencia que esa doctrina ha mostrado en la aplicación del referido principio, señalando que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 de la Constitución, cuando incide sobre «relaciones consagradas» y afecta «a situaciones agotadas» (STC 27/1981 cit.); y una reciente Sentencia (STC 42/1986, de 10 de abril), afirma que «lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, **de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad**». Pues bien, **incluso admitiendo por vía de hipótesis la existencia de un derecho subjetivo a la edad de jubilación**, esta doctrina conduce a rechazar la supuesta vulneración del principio de irretroactividad; pues las disposiciones impugnadas para nada alteran situaciones ya agotadas o perfectas, **sino que se limitan a establecer para el futuro la consecuencia jurídica (la jubilación) de un supuesto genérico (cumplir determinadas edades) que aún no ha tenido lugar respecto a los sujetos afectados.**”

STC 126/1987, FJ 11:

“Ahora bien, el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso. La interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad entrañaría consecuencias contrarias a la concepción que fluye del art. 9.2 de la Constitución, como ha puesto de manifiesto este Tribunal, entre otras, en sus SSTC 27/1981 y 6/1983. Por ello, **el principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 de la Norma fundamental, no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal.**”



En este contexto, el grado de retroactividad de la norma cuestionada, así como las circunstancias específicas que concurren en cada caso, se convierten en elemento clave en el enjuiciamiento de su presunta inconstitucionalidad. Y a estos efectos resulta relevante la distinción entre aquellas disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia Ley y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas. En el primer supuesto -retroactividad auténtica-, la prohibición de la retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio; en el segundo -retroactividad impropia-, la licitud o ilicitud de la Disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico-tributario, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso.”

STC 49/2015, FJ 4º:

“c) Lo que el art. 9.3 CE prohíbe es “la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad” (STC 42/1986, de 10 de abril). Como ha reiterado este Tribunal “la eficacia y protección del derecho individual —nazca de una relación pública o de una privada— dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo, de manera que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), o 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9], de lo que se deduce que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 CE, cuando incide sobre “relaciones consagradas” y afecta a “situaciones agotadas” [por todas, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b)]” (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 17).”

La citada doctrina constitucional, en el caso de la modificación de la regulación aplicable a las autorizaciones de funcionamiento, encuentra un caso de aplicación similar al de la DT 1ª del proyecto en la STS de 2 de enero de 1989, FJ 4º, basada en un supuesto similar de interés público:

“Cuarto: El estudio de la Disposición transitoria primera, puntos uno y dos, obliga también a distinguir, por un lado las carteleras en sí mismas consideradas y, por otro, las licencias relativas a las mismas:

A) En el primer sentido será de recordar que las licencias relativas a las carteleras publicitarias integran autorizaciones de «funcionamiento» - sentencias de 9 de febrero de 1987, 20 de enero de 1988, etc.-. En cuanto que habilitan para el desarrollo de una actividad a lo largo del tiempo generan una relación permanente con la Administración que no queda, así, limitada al momento inicial de la colocación del cartel, sino que se mantiene durante todo el tiempo de permanencia de éste para asegurar el cumplimiento de las exigencias del interés público, tan manifiesto en unos carteles que, al resultar visibles desde la vía pública, de una parte, influyen en aspectos de gran importancia de la vida social -tráfico, estética, etc.- y, de otra, dan lugar desde el punto de vista jurídico a un uso común especial de bienes de dominio público.

Están, pues, tales licencias sometidas a la condición implícita de tener que ajustarse en todo momento a las exigencias del interés público, de suerte que si



**éstas cambian las carteleras habrán de adaptarse a ellas incluso, en supuestos extremos, procediendo a su retirada.**

*Ha de entenderse pues válida la transitoria primera, punto uno, de la Ordenanza **que no hace otra cosa que aplicarla doctrina expuesta y que en último término no desarrolla su virtualidad en el terreno de la retroactividad de las normas, sino en el del mantenimiento de la adecuación de las carteleras a las nuevas demandas del interés público, mantenimiento éste que forma parte del sentido institucional de unas licencias que generan una situación de sujeción especial.***

*Dicho de otra forma, los titulares de un CT o de un CdA, no tienen derecho a que la normativa aplicable a dichos CT o CdA permanezca inmutable, petrificada en el tiempo, incluso a costa del interés público que representa la seguridad aérea.*

STS 23 de marzo de 1992, FJ 2º:

*“En conclusión; cuando se llega a las resoluciones municipales impugnadas no hay, pese a la indudable tardanza en la tramitación, derecho adquirido al ejercicio de la actividad de discoteca, por no haber existido nunca licencia. A mayor abundamiento, y a los solos efectos de dar respuesta a todas las alegaciones de la apelante, **se puede precisar que la hipotética existencia de una licencia que, como dicho queda, no se ha dado, tampoco hubiera servido para satisfacer las tesis de la apelación, por cuanto no habría conferido un derecho subjetivo pleno a la actividad, sino un derecho debilitado que cedería ante la norma y el interés público** (art. 35 y sigs. Del Reglamento), **a cuyas exigencias en necesaria y permanente adecuación deben ajustarse estas autorizaciones de funcionamiento**, según jurisprudencia de la Sala que por conocida no es preciso citar.”*

*En definitiva, se rechaza que el proyecto incurra en retroactividad vedada constitucionalmente, sino que en todo caso incurre en retroactividad impropia, que no afecta a derechos consolidados, sino que surgen de la necesaria modificación del régimen aplicable por razones de seguridad operacional, con afectación a las situaciones futuras, contemplando un periodo transitorio suficiente para permitir la adaptación del sector. El proyecto predetermina un cambio en la normativa aplicable a las autorizaciones de funcionamiento o de tracto sucesivo que son los CTs y los CdAs de las aeronaves ULM para cuando se apruebe otro proyecto normativo de orden ministerial, distinto al actual proyecto de real decreto, y hasta un periodo transitorio a establecer en aquél otro proyecto de orden ministerial. Cambio que se reducirá a lo mínimo e imprescindible, buscando alternativas con el sector, y con la finalidad exclusiva de promover el interés público que subyace en la seguridad aérea, en su vertiente de seguridad operacional, en el presente caso, en relación con la aeronavegabilidad de las aeronaves ULM afectadas por la limitación de la DA 1ª del proyecto. Sin olvidar que este cambio viene forzado por las prácticas del sector en orden a no asegurar la efectividad de un requisito esencial de seguridad operacional cual es el peso máximo al despegue de la aeronave para la que se expide el correspondiente CdA.»*

Razones por las cuales se han rechazado las alegaciones recibidas sobre esta cuestión.

La **disposición transitoria segunda** contempla la no aplicación del proyecto a los procedimientos de certificación de tipo en curso, rigiéndose estos por la normativa precedente.

Con la **disposición derogatoria única** se deroga Orden de 14 de noviembre de 1988 por la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas.



Mediante la **disposición final primera** se modifica la Orden de 31 de mayo de 1982 por la que se aprueba un nuevo Reglamento para la construcción de aeronaves por aficionados, para clarificar que la validez de los certificados de aeronavegabilidad restringidos emitidos a dichas aeronaves será de duración ilimitada, pero condicionada a que se cumplan en todo momento los requisitos exigidos para su otorgamiento, y a que su titular o poseedor por cualquier título válido presente cada dos años una declaración responsable (similar a la «declaración de mantenimiento de la aeronavegabilidad» prevista en el proyecto de orden para las aeronaves ULM) en la que manifieste haber llevado a cabo una revisión general de la aeronave, excepto del material o equipo aeronáutico que tenga potencial propio, manifestando que ésta se encuentra en un estado de mantenimiento que permite realizar operaciones aéreas con seguridad.

De acuerdo con esta nueva redacción, se sustituyen las 200 horas de vuelo en la redacción actual de dicho artículo, por la presentación, cada dos años de una declaración responsable ante la AESA de que se ha realizado una revisión general de la aeronave, a meros efectos de conocimiento de aquélla para poder establecer un control y una supervisión efectiva sobre estas aeronaves.

En este sentido, no debe confundirse lo que es una revisión general de la aeronave, excepto del material o equipo aeronáutico que tenga potencial propio, como pueden ser los motores, con una inspección de la AESA. Los inspectores de la AESA nunca realizan esa revisión general de la aeronave construida por un aficionado, sino que se realiza por, o por cuenta del propietario o poseedor, pues ellos son los responsables del mantenimiento de la aeronave, como es lógico en una aeronave que ha sido construida por un aficionado.

Asimismo, se suprime la actualmente vigente prohibición de transmisión de la propiedad de las aeronaves de construcción por aficionados durante los cuatro primeros años, y se sustituye por una prohibición de **utilización**, con excepciones a ésta limitación, de modo que esta limitación no afecta a la propiedad de la aeronave.

Por último, se incluye una disposición adicional para habilitar a la AESA para la adopción de medidas de ejecución, que incluyen la posibilidad de adoptar AMC y material guía o «GM».

Mediante la **disposición final segunda** se recoge el título competencial en base al que se dicta la orden.

Por último, la **disposición final tercera** establece su entrada en vigor el día siguiente al de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

En el **anexo** se establecen los requisitos esenciales de aeronavegabilidad que han de cumplir los diseños de tipo de aeronaves ULM.

### III.2.- ANÁLISIS JURÍDICO:

#### III.2.a) Título competencial prevalente:

El título competencial prevalente es el previsto en el artículo 149.1.20ª de la Constitución, en el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo y matriculación de aeronaves (STC 68/1984, FJ 6º y 7º; STC 161/2014, FJ 6º.i)).



Dictamen del Consejo de Estado 485/2014, apartado 3:

*«Dicha competencia ha sido delimitada por el Tribunal Constitucional en varios pronunciamientos -entre los que destaca la Sentencia 64/1984, de 11 de junio- conforme a los cuales corresponde en exclusiva al Estado la totalidad de las competencias sobre el control del espacio aéreo y sobre los aeropuertos de interés general y la competencia, también exclusiva, para dictar normas de seguridad aérea. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha hecho hincapié en que "la seguridad de la navegación exige (...) una serie de garantías uniformes en todo el territorio nacional, las cuales, a su vez, derivan de normas internacionales que persiguen la misma finalidad" (Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero)»*

### **III.2.b) Relación con normas de rango superior y coherencia con el resto del ordenamiento jurídico:**

El proyecto extiende su ámbito de aplicación sobre aviones ligeros, helicópteros ligeros y autogiros ligeros en desarrollo del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, en cuya disposición final primera se recoge la habilitación normativa al Ministro de Transportes Movilidad y Agenda Urbana *«para dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación, en particular en materia de aeronavegabilidad»* de las aeronaves ULM.

Por lo tanto, el proyecto cubre un ámbito de aplicación ajeno a la normativa europea, y en concreto, ajeno al ámbito de aplicación del Reglamento Base y sus actos delegados y de ejecución.

El ámbito de aplicación del proyecto es una especialidad dentro de la materia de la aeronavegabilidad inicial (en especial de la certificación de tipo) y aeronavegabilidad continuada de ámbito nacional.

En primer lugar, el proyecto es coherente con la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea (LNA), y en particular con lo dispuesto en su Capítulo VI, "De los prototipos y certificados de aeronavegabilidad".

El **artículo 34 de la LNA** dispone que *"Serán libres el estudio y las iniciativas para la construcción de prototipos de aeronaves y motores, así como de sus accesorios"*, entendiéndose por prototipo *"las primeras unidades construidas para comprobar prácticamente la eficacia de una concepción técnica"*, considerándose las demás como construidas en serie. Asimismo, se contempla que *"No se calificará ningún prototipo de aeronave, ni será autorizado para el vuelo, sin su previa inspección técnica por el Ministerio del Aire"*, referencia ésta última que debe entenderse hecha a día de hoy a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

En relación con este artículo, conviene hacer notar que dicho artículo no especifica que los diseños de tipo deban ser calificados como tales y autorizados para el vuelo por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea cuando se trate de diseños de tipo extranjeros, aun cuando sean utilizados posteriormente para fabricar aeronaves en España o que vayan a utilizarse en España.

Es decir, que el artículo 34 de la LNA sólo es aplicable cuando la validación del diseño de tipo ya sea por la vía de la certificación o por la de la declaración de cumplimiento del diseño, deba corresponder territorialmente a la autoridad aeronáutica española, actualmente la AESA.



Por lo tanto, nada impide que, como está previsto en el proyecto, pueda otorgarse por la AESA un CdA para aeronaves producidas en base a un CT de un país extranjero<sup>5</sup>, aun cuando la AESA para ese CT extranjero no haya calificado ningún prototipo ni le haya autorizado para realizar pruebas de vuelo, lo que, en su caso, habrá realizado la autoridad aeronáutica competente de ese otro país.

Hechas las aclaraciones anteriores, en relación con el **sistema de la certificación de tipo** regulado en el proyecto, una vez fabricado el prototipo, deberán realizarse todas las verificaciones, pruebas técnicas y ensayos necesarios para demostrar el cumplimiento de las bases de certificación según lo establecido en el programa de certificación, lo que puede conllevar la realización de unas pruebas en vuelo para las cuales deberán solicitarse necesariamente a la AESA las correspondientes autorizaciones de vuelo.

En relación con el **sistema de la declaración de cumplimiento del diseño**, el procedimiento será más sencillo, y no requiere de la previa aprobación por AESA de un programa de certificación<sup>6</sup>, sino aportar la siguiente documentación junto con la declaración, que incluye los informes justificativos que demuestren el cumplimiento de los requisitos de aeronavegabilidad aplicables, incluyéndose los resultados de los ensayos que en su caso se hayan realizado:

*«a) Los datos del diseño de tipo, incluyendo planos, especificaciones, materiales, procesos de fabricación empleados y equipos instalados, que permitan definir la configuración y características de diseño de la aeronave;*

*b) El **plan de demostración de cumplimiento**, detallando los medios por los que se ha demostrado el cumplimiento con los requisitos de aeronavegabilidad que se indican en el apartado 2;*

*c) Los informes justificativos, **incluyendo los resultados de ensayos que procedan**, que demuestran el cumplimiento con dichos requisitos. Se debe justificar que las muestras ensayadas eran representativas, en forma, material y método de producción, de los datos de diseño y que los equipos de medición utilizados en los ensayos eran adecuados para ellos y estaban adecuadamente calibrados;*

*d) Los manuales de vuelo y de mantenimiento.»*

Cuando esos ensayos consistan en vuelos de prueba con prototipos que deban realizarse en España, la AESA será la autoridad aeronáutica competente para darles las correspondientes autorizaciones de vuelo.

Sin embargo, cabe la posibilidad de que los ensayos ya hayan sido realizados ante otra autoridad aeronáutica extranjera, en cuyo caso dicha autoridad los habrá permitido de acuerdo con el ordenamiento de su Estado, por lo que la AESA no tendrá que calificar ningún prototipo ni otorgar autorizaciones de vuelo, sino analizar la suficiencia o no de los

---

<sup>5</sup> Un CT restringido válido expedido por cualquier autoridad aeronáutica del Espacio Económico Europeo; o bien un CT restringido válido expedido por cualquier autoridad aeronáutica de un tercer país cuyo sistema de certificación del diseño de tipo garantice unos niveles de seguridad operacional equivalentes al establecido en esta orden, y previamente se haya reconocido dicha equivalencia mediante resolución del órgano competente por razón de la materia de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

<sup>6</sup> Aun cuando el plan de demostración de cumplimiento pueda considerarse similar a un programa de certificación.



informes justificativos por los cuales se pretenda demostrar el cumplimiento de los requisitos de aeronavegabilidad aplicables al diseño de tipo.

Esto es así tanto para el sistema de la declaración de cumplimiento del diseño normal, como para el régimen especial simplificado introducido a raíz de las alegaciones recibidas durante el trámite de audiencia e información pública, pues en ningún caso los vuelos de prueba en España pueden ser realizados sin haber obtenido previamente la correspondiente autorización de vuelo de la AESA.

Por otra parte, el **artículo 36 de la LNA** dispone que *“Ninguna aeronave, salvo las exceptuadas en el artículo 151 de esta Ley, será autorizada para el vuelo sin la previa expedición de un certificado de aeronavegabilidad”*, lo que se recoge expresamente en el texto del proyecto, y entendiéndose por éste *“el documento que sirva para identificar técnicamente la aeronave, definir sus características y expresar la calificación que merece para su utilización, deducida de su inspección en tierra y de las correspondientes pruebas de vuelo”*.

Sobre esta última afirmación conviene hacer notar que, a diferencia del artículo 34, párrafo tercero de la misma ley, no se exige para el CdA que la inspección en tierra y correspondientes pruebas de vuelo (cuando procedan), se entienda que de las aeronaves ya producidas para las que se solicita el CdA, tengan que realizarse necesaria y exclusivamente por el Ministerio del Aire (actualmente la AESA), sino que la LNA no lo predetermina.

En el caso de que se solicite un CdA restringido para aeronaves ULM en base a un CT restringido expedido por AESA o en base a una declaración de cumplimiento del diseño registrada por AESA, esta inspección en tierra se deberá haber realizado, respectivamente por la organización de producción recogida en el CT restringido o por el titular de la declaración de cumplimiento del diseño registrada, en cumplimiento de los requisitos recogidos para cada uno en el Capítulo II sobre *“requisitos y obligaciones de las organizaciones de aeronavegabilidad inicial y de los titulares de una declaración de cumplimiento del diseño registrada”*, y en todo caso en base a los requisitos documentales contemplados para las solicitudes de CdA restringidos para **aeronaves nuevas** recogidos en el Capítulo IV sobre *“certificación de la aeronavegabilidad”*.

En el caso de que se solicite un CdA restringido para aeronaves ULM en base a un CT restringido expedido por cualquier autoridad aeronáutica del Espacio Económico Europeo, o por cualquier autoridad aeronáutica de un tercer país cuyo sistema de certificación del diseño de tipo garantice unos niveles de seguridad operacional equivalentes al establecido en esta orden, y previamente se haya reconocido dicha equivalencia mediante resolución del órgano competente por razón de la materia de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, dicha inspección y, en su caso, pruebas en vuelo, también deberán ser acreditadas en base a los requisitos documentales contemplados para las solicitudes de CdA restringidos para **aeronaves nuevas** recogidos en el Capítulo IV sobre *“certificación de la aeronavegabilidad”*.

Por lo demás el proyecto de orden es coherente con el ámbito de aplicación del Real Decreto 660/2001, de 22 de junio, por el que se regula la certificación de las aeronaves civiles y de los productos y piezas relacionados con ellas, cuyo ámbito de aplicación ha sido convenientemente clarificado mediante la disposición final primera del Real Decreto 728/2022, de 6 de septiembre, por el que se establecen las disposiciones complementarias de la normativa europea en materia de títulos y licencias del personal de vuelo de las aeronaves civiles y restricciones operativas por ruido, de modo que se han excluido expresamente de su ámbito de aplicación (artículo 1, apartado 3), a las aeronaves civiles,



sus motores, hélices, componentes y equipos no instalados que consistan en aeronaves ULM y en aeronaves construidas por aficionados.

Asimismo, las disposiciones del proyecto de orden sobre directivas de aeronavegabilidad, también son coherentes con el artículo 8 del Real Decreto 660/2001, de 22 de junio, a la vista del artículo 1, apartado 3, último inciso de éste.

La aplicación del Real Decreto 660/2001, de 22 de junio, está pensada para aeronaves de mayor masa sujetas a la normativa nacional, en particular para aquellas excluidas del Reglamento Base en virtud de su artículo 2.3.a) y reguladas por lo tanto a nivel nacional, actualmente por el Real Decreto 750/2014, de 5 de septiembre, en especial para las aeronaves utilizadas en dichas actividades no EASA sin certificado de tipo EASA, reguladas en la sección TAE.AER.GEN.300, sin perjuicio de su aplicación además a otras aeronaves sin un régimen específico.

### III.2.c) Habilitaciones y rango normativo:

El proyecto de orden se adopta en virtud de la habilitación normativa realizada al Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana contemplada en la disposición final primera del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, puesto que parte de la regulación contenida en él, y en concreto:

(i) Del artículo 1, apartado 2, y del artículo 2 del Real Decreto 765/2022, donde se delimitan el ámbito de aplicación de dicho real decreto, **el cual es seguido por el artículo 1.2 de la orden en proyecto**, por lo tanto, los citados artículos del real decreto **delimitan el ámbito de aplicación de la orden, incluidas las aeronaves a las que se ha de aplicar tanto dicho real decreto como la orden, y no a otras**, habiéndose adoptado el opt-out por el citado real decreto;

(ii) Del artículo 1, apartados 2, 3 y 4, y de la disposición adicional primera del Real Decreto 765/2022, donde **se establecen las reglas básicas en materia de masa máxima al despegue (MTOM) y peso en vacío que deberán aplicarse en cualquier procedimiento de certificación o declaración de los diseños de tipo y de certificación de la aeronavegabilidad** de las aeronaves a las que resulta de aplicación el proyecto de orden;

(ii) De la disposición transitoria segunda del Real Decreto 765/2022, donde se determina el régimen aplicable a los procedimientos de certificación de tipo en tramitación, en relación con la disposición transitoria primera, apartado 2.a) del proyecto de orden.

Por lo que no resulta posible hacer un salto desde el artículo 36 y la disposición final cuarta de la LNA *directamente* hacia la orden en tramitación, sino que para la aplicación de la orden habrá de estarse *necesariamente* a lo dispuesto en las citadas disposiciones del Real Decreto 765/2022, de donde se deduce que la orden no puede ser desarrollo directo de la LNA, ya que tiene que pasar por lo establecido en ciertas disposiciones del citado real decreto, y específicamente por su ámbito de aplicación y por la **masa en vacío límite del artículo 1.4 del citado real decreto**.

Su rango es el de orden ministerial, y pretende la sustitución de una norma del mismo rango, artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.



El Consejo de Estado ha declarado en reiteradas ocasiones que es adecuado el rango normativo de una norma reglamentaria que viene a sustituir a otra anterior del mismo rango (Dictámenes 458/2019, 487/2019, 548/2019, entre otros).

### III.2.d) Entrada en vigor:

En la **disposición final tercera** se establece su entrada en vigor el día siguiente al de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Las razones que justificarían la no aplicación de las fechas de entrada en vigor previstas en el apartado primero del artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, como tampoco los veinte días del artículo 2.1 del Código Civil consisten en las siguientes:

1. El proyecto trata de atender varias de las recomendaciones emitidas por la CIAIAC para tratar de promover la seguridad operacional en el uso de aeronaves ULM, razones que por otra parte, han llevado a promover esta iniciativa al margen de aquélla otra más ambiciosa de aeronaves no EASA. La seguridad operacional, como parte de la seguridad aérea, se integra dentro de la razón imperiosa de interés general de la seguridad pública<sup>7</sup>. La previsión de hacer coincidir la fecha de entrada en vigor el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a la aprobación de la norma para hacerla coincidir con fechas relevantes de cara a la contabilidad, tributación o rendición de cuentas de quienes desempeñen una actividad económica o profesional, ha de ceder ante esta razón imperiosa de interés general.
2. Las aeronaves ULM en su inmensa mayoría se dedican a realizar operaciones de aviación general, esto es, operaciones distintas de las especializadas (comerciales o no) y de las de transporte aéreo comercial, por lo que el proyecto va dirigido principalmente a un sector mayormente recreativo o deportivo.
3. Tras la aprobación del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, la entrada en vigor de esta orden, cuya adopción está prevista en la disposición transitoria aquél real decreto, requiere de celeridad, dado que la parte del sector afectado por el peso en vacío límite del artículo 1.4 y disposición adicional primera del real decreto, se encuentra a la espera de la determinación del nuevo régimen jurídico aplicable para tomar las decisiones que correspondan.
4. Adicionalmente, la orden recoge algunas facilidades para el sector, como la posibilidad de validar el diseño de tipo de determinados aviones ULM al amparo del régimen de la declaración del cumplimiento del diseño una vez sea registrada por la AESA, o la posibilidad de expedir un CdA a aeronaves extranjeras cuando tengan un CT válido emitido por la autoridad aeronáutica de un Estado miembro del EEE, sin más trámite, o bien tras su reconocimiento cuando se trate del CT expedido por la autoridad aeronáutica de un tercer país que no sea parte del EEE, lo que en general puede coadyuvar a impulsar al sector.

---

<sup>7</sup> Artículo 3, definición 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, a la que también se remite el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.



### **III.2.e) Listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.**

Se deroga la Orden de 14 de noviembre de 1988 por la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas.

## **IV. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN:**

### **IV.1 Consulta pública previa (artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno):**

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea sometió la iniciativa a consulta pública previa durante un plazo no inferior a quince días naturales, **desde el 9 de abril al 6 de mayo de 2019**, en la web del entonces Ministerio de Fomento.

Durante la misma se presentaron 5 aportaciones, a saber:

- Tres particulares relacionados con el sector;
- La Asociación de pilotos de aeronaves ligeras de Canarias; y
- El Real Aeroclub de Sevilla.

En estas comparecencias se valoró positivamente la posibilidad de realizar el mantenimiento por el propietario y el reconocimiento de certificados emitidos en otros países, además de otras consideraciones ajenas al objeto del proyecto.

Todas las propuestas fueron analizadas y tenidas en cuenta por la AESA.

### **IV.2 Audiencia pública.**

El proyecto se ha sometido información pública por un plazo de más de 15 días hábiles, **desde el 5 de diciembre de 2022 al 13 de enero de 2023**, mediante su publicación en la web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y se ha dado audiencia a las organizaciones representativas del sector.

Adicionalmente, se trasladó el proyecto para eventuales observaciones a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), a la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC), a la Dirección General de Armamento y Material y a la Dirección General de Infraestructura, ambas del Ministerio de Defensa; a la Dirección General de Consumo, del Ministerio de Consumo; a la Dirección General de Derechos de las Personas con Discapacidad, del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030; a la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; y a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, sin perjuicio de los informes preceptivos que posteriormente deban recabarse.

Durante este trámite **han presentado observaciones** INECO (Ingeniería y Economía del Transporte S.M.E. M.P. S.A.); AEPAL (Asociación Española de Aeronaves Ligeras); RACE



(Real Aeroclub de España); RFAE (Real Federación Aeronáutica Española), reproduciendo íntegramente las alegaciones de AEPAL; así como diversos particulares. La CIAIAC ha informado el proyecto, haciendo una valoración de cuáles de sus recomendaciones de seguridad se verían atendidas por el proyecto, cuales sólo parcialmente, y cuales quedarían sin ser atendidas, sin perjuicio de la decisión final que pudiera adoptar el Pleno de la CIAIAC.

En el informe anexo a la presente memoria se ha plasmado la valoración realizada de todas las observaciones presentadas al proyecto.

Asimismo, **han informado el proyecto expresamente sin observaciones** la Dirección General de Derechos de las Personas con Discapacidad; AENA (Aena, SME S. A.); ENAIRE E.P.E.; la Agencia Gallega de Innovación; y la Dirección General de Consumo.

Por otra parte, **no han presentado observaciones ni tampoco han informado el proyecto sin observaciones la Agencia Estatal de Seguridad Aérea**; la Dirección General de Armamento y Material y a la Dirección General de Infraestructura, ambas del Ministerio de Defensa; la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; ni la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

### **IV.3 Informes recabados.**

El proyecto debe ser informado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de conformidad con el artículo 14.1.b) del Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

No necesita ser recabado el dictamen del Consejo de Estado, toda vez que la norma reglamentaria que representa el proyecto no supone ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales o del derecho comunitario europeo, ni tampoco en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones (artículo veintidós, apartados dos y tres, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado), sino que es una norma reglamentaria que desarrolla otra norma reglamentaria, en este caso el Real Decreto 765/2022 tal y como se ha expuesto en el apartado dedicado a justificar la habilitación y el rango normativo del proyecto.

### **IV.4 Notificación a la Comisión Europea**

El proyecto constituye un Reglamento técnico, por lo que, en cumplimiento de la Directiva (UE) 2015/1535, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre, por el que se establece el procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, se ha remitido por conducto reglamentario a los servicios de la Comisión de la Unión Europea.

## **V. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS.**

### **V.1 Impacto presupuestario.**

El proyecto carece de impacto presupuestario, porque no afecta a los presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales u otros organismos, entidades o



autoridades del sector público institucional. No conlleva un aumento del gasto público ni un aumento de la recaudación.

#### **V.2 Impacto por razón de género:**

El proyecto se considera neutro en materia de género, por lo que su impacto se considera también nulo, porque sus disposiciones tienen carácter neutro en cuanto al género, por lo que no concibe razón alguna por la cual su aplicación pudiera suponer un trato diferenciado e injustificado sobre las personas en razón de su género, además de que su ámbito de aplicación se proyecta sobre objetos impersonales, cuales son la aeronavegabilidad de las aeronaves ultraligeras motorizadas (ULM) y las aeronaves construidas por aficionados.

#### **V.3 Impacto en la infancia, en la familia y en la adolescencia:**

Se considera que el proyecto carece de impacto en dichos ámbitos, por las mismas razones que las expuestas en relación al impacto de género. En particular, el proyecto no contiene previsión alguna relacionada con la familia o con la edad de los destinatarios.

#### **V.4. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad:**

No se aprecia impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, porque el proyecto regula aspectos relativos a la seguridad operacional de las aeronaves, de su aeronavegabilidad, y en ningún caso sobre su accesibilidad. El objeto del proyecto tampoco establece limitaciones de acceso por razones médicas o de capacidad física o motora de las personas a las aeronaves ULM ni a las organizaciones de diseño o de producción.

#### **V.5 Impacto medioambiental y por razón del cambio climático:**

Tampoco se aprecia un impacto en lo medioambiental ni sobre el cambio climático, porque en el objeto del proyecto no se incluyen materias relacionadas con lo medioambiental ni con el cambio climático ni es desarrollo de la normativa en dichos ámbitos materiales.

#### **V.6 Impacto en la unidad de mercado:**

Nulo es, igualmente, el impacto en la unidad de mercado, porque desarrolla competencias atribuidas en exclusiva al Estado de manera uniforme para todo el territorio nacional.

#### **V.7 Impacto en lo social:**

Tampoco se advierte impacto en lo social, al no afectar a las relaciones entre trabajadores y empresarios ni al régimen de la Seguridad Social.

#### **V.8 Otros impactos:**

Las medidas que se establecen en este proyecto carecen de impacto en la unidad de mercado, porque desarrolla competencias atribuidas en exclusiva al Estado de manera uniforme para todo el territorio nacional.

Tampoco se advierte impacto en lo social, al no afectar a las relaciones entre trabajadores y empresarios, ni al régimen de la Seguridad Social, ni se aprecia tampoco un impacto



significativo en lo medioambiental y el cambio climático, más allá de que el proyecto procure dar seguridad operacional y promover la actividad con aeronaves ULM.

Finalmente, tampoco se aprecia impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

La norma no incorpora normativa de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

En relación con el impacto real sobre el sector (principalmente recreativo y deportivo) se espera que, como resultado de la adopción del proyecto, en términos generales, y siempre en relación con las aeronaves ULM, se produzca:

1. Un incremento en la seguridad operacional en su utilización, principalmente vinculado a la introducción de los requisitos de mantenimiento de la aeronavegabilidad; y
2. Un incremento del número de aeronaves operando en España, principalmente por:
  - a. La posibilidad de aceptar diseños de tipo en base a declaraciones de cumplimiento del diseño; y por
  - b. La posibilidad de conceder CdA restringidos en base a un CT restringido expedido por cualquier autoridad aeronáutica del Espacio Económico Europeo, o por cualquier autoridad aeronáutica de un tercer país cuyo sistema de certificación del diseño de tipo garantice unos niveles de seguridad operacional equivalentes al establecido en esta orden, y previamente se haya reconocido dicha equivalencia mediante resolución del órgano competente por razón de la materia de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

En relación con el impacto de la disposición transitoria primera, hay que partir de que, según los datos proporcionados por la AESA a julio de 2023, existen **57 CT restringidos válidos expedidos por la AESA y 1656 aeronaves ULM matriculadas en España** (es decir, con un CdA restringido español expedido por la AESA).

De esas 1656 aeronaves ULM, se ha calculado que **171 quedarán afectadas por la masa en vacío límite de la disposición transitoria primera**. Es decir, que 171 aeronaves ULM han de adaptarse a la nueva regulación de alguna de las formas previstas en la citada disposición transitoria primera, o de lo contrario no podrán continuar operando.

Respecto al número de aeronaves ULM que optarán por **llevar a cabo una modificación de su CT restringido o bien una modificación de la propia aeronave [opción del apartado 2, letras a) y b) de la DT 1ª]**, es muy difícil hacer una estimación, si bien de esas 171 aeronaves, 27 están a nombre de aeroclubes, que por su mayor capacidad respecto a los particulares no asociados, pueden ser más proclives a adaptarse a la nueva regulación por alguna de estas dos vías. Asimismo, las Escuelas de Vuelo, además de su mayor capacidad respecto de los particulares no asociados, se verán incentivadas a adaptarse a la nueva regulación por alguna de estas dos vías toda vez que en muchos casos requieren poder subir a bordo a dos ocupantes en sus aeronaves al objeto de llevar a cabo prácticas de vuelo.

Respecto a la opción de **seguir volando estas aeronaves pero con un solo ocupante en cumplimiento de una futura directiva de aeronavegabilidad emitida por la AESA [opción del apartado 4 de la DT 1ª]**, se considera que podrían ser, sino todas, si al menos



la gran mayoría de las aeronaves ULM afectadas por la masa en vacío límite, toda vez que las 171 aeronaves que en principio no cumplirían con la nueva regulación, se ha constatado que son todas modelos biplaza.

Por último, sobre las aeronaves que solicitarán la **emisión de una autorización de vuelo justificando que la aeronave es segura para el vuelo con una masa máxima al despegue superior a la indicada en el certificado de tipo restringido [opción del apartado 5 de la DT 1ª]**, no es posible hacer una estimación fiable, pero en todo caso se considera que esta opción será la escogida sobre todo para aquellas aeronaves biplaza afectadas por la masa en vacío límite (todas son biplaza), que no puedan optar por llevar a cabo una modificación de su CT restringido o ni tampoco en la propia aeronave [opción del apartado 2, letras a) y b) de la DT 1ª], y sin embargo quieran seguir operando con dos ocupantes a bordo sin adaptarse a una futura directiva de aeronavegabilidad de la AESA que establezca dicha limitación. Esta última vía se espera que sea minoritaria, y la AESA tendrá que valorar las circunstancias de cada caso concreto, analizando motivadamente la justificación que aporten los interesados para tratar de demostrar que no obstante la aeronave es segura para el vuelo con una masa máxima al despegue superior a la indicada en el certificado de tipo.

Con independencia de la vía utilizada para la adaptación a la nueva regulación, **este proceso requerirá de una evaluación por parte de la AESA**, por lo que si el titular del CT o el interesado (dependiendo de la vía elegida) no es capaz de demostrar que las aeronaves incluidas en el CT o las aeronaves individuales pueden adaptarse al nuevo régimen, la única opción posible para seguir volando sería la de hacerlo con un solo ocupante, en cumplimiento de una futura directiva de aeronavegabilidad emitida por la AESA [opción del apartado 4 de la DT 1ª].

La expectativa trasladada por la AESA es que las 171 aeronaves ULM afectadas por la nueva masa en vacío límite acabarán cumpliendo dicha masa en vacío de una forma u otra y ninguna aeronave se quedará en tierra. Pasados los dos años de plazo para la transición, en el peor de los casos algunas de esas aeronaves ULM quedarían limitadas a operar en monoplaza, sin perjuicio de acudir, pasados los dos años del período transitorio, a la vía de las autorizaciones de vuelo que si bien se otorgan por un periodo limitado en el tiempo, pueden solicitarse sucesivas autorizaciones de vuelo de forma ilimitada, o de proceder a la adaptación de los CT o de las aeronaves conforme a las opciones de adaptación a la masa en vacío previstas en la disposición transitoria primera, toda vez que las vías de adaptación a la masa en vacío límite seguirán estando disponibles aún transcurridos los dos años del periodo transitorio.

En cualquier caso, ninguna aeronave ULM de las 171 afectadas por la transición se quedaría irremediablemente en tierra sin poder operar de ninguna forma, sino que en el peor escenario quedarían limitadas a su uso por un único ocupante (el piloto).

## VI. EVALUACIÓN EX POST.

Dada la naturaleza y el contenido de la norma, y una vez considerado lo dispuesto en el artículo 28.2 la Ley del Gobierno, y en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, se considera que no es precisa su evaluación por sus resultados.