



PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL USO DE AERONAVES MOTORIZADAS ULTRALIGERAS (ULM).

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Fecha	Diciembre 2021
Título de la norma	Proyecto de Real Decreto por el que se regula el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras (ULM).		
Tipo de Memoria	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	<p>El régimen aplicable a las aeronaves ultraligeras para:</p> <ul style="list-style-type: none">- Ampliar el ámbito de aplicación de la normativa sobre aeronaves ultraligeras motorizadas (ULM) a las de mayor masa máxima al despegue (MTOM) y a los autogiros de hasta 600 kg, atendiendo, respectivamente, al <i>opt-out</i> previsto en el artículo 2, apartado 8, y el anexo I, letra f), del 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 por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 2111/2005, (CE) nº 1008/2008, (UE) nº 996/2010, (CE) 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 del Consejo (en adelante, «Reglamento Base de EASA»);- Establecer una masa máxima al vacío que asegure la efectividad de la MTOM certificada;- Revisar las limitaciones operacionales de los ULM, principalmente para elevar los límites de altura permitidos para su operación, así como para permitir a dichas aeronaves despegar y aterrizar desde infraestructuras aeronáuticas que cumplan con la normativa de aplicación, y no sólo desde aeródromos que acrediten el cumplimiento de las normas técnicas de seguridad operacional;		

	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer el régimen de los vuelos de introducción realizados por las escuelas de ultraligeros; y - Sustituir la figura de los jefes de vuelos de la Orden de 24 de abril de 1986 por la que se regula el vuelo en ultraligero, por jefes de instrucción, así como suprimir disposiciones obsoletas de la misma. <p>Atendiendo a las modificaciones realizadas, adicionalmente, por razones de seguridad jurídica se opta por refundir en un único texto Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, por el que se regula el registro y uso de aeronaves de estructura ultraligera, y la Orden de 24 de abril de 1986, por la que se regula el vuelo en ultraligero, actualizando su contenido.</p> <p>Asimismo, se determinan normas operacionales mínimas para determinadas formas de vuelo y aeronaves que no se consideran ULM.</p>
Objetivos que se persiguen	Flexibilizar los requisitos exigibles a los ULM, de uso fundamentalmente deportivo, de conformidad con la posibilidad conferida por la normativa de la Unión Europea, reforzando, al tiempo, la seguridad operacional y la seguridad jurídica.
Principales alternativas consideradas	<ol style="list-style-type: none"> 1. No actuar. 2. Esperar a la modificación integral del régimen aplicable a las aeronaves ultraligeras y del resto de las excluidas del Reglamento Base de EASA, en cuyo diseño está trabajando la Agencia Estatal de Seguridad Aérea. 3. Realizar una modificación puntual del régimen aplicable a las aeronaves ultraligeras, en tanto se aborda la regulación completa y actualizada de las aeronaves no EASA. <p>Se ha optado por esta última alternativa.</p>
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Real Decreto.
Estructura de la Norma	Una parte expositiva, 9 artículos estructurados en tres capítulos, y una parte final integrada por dos disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y tres finales.
Informes recabados	<p>Se ha obtenido la aprobación previa del entonces Ministro de Política Territorial y Función Pública (en la actualidad Ministra de Hacienda y Función Pública) y el proyecto ha sido informado por la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local y la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (en la actualidad Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática).</p> <p>Además, el proyecto ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y ha emitido dictamen el Consejo de Estado.</p>

Consulta pública previa	El proyecto se sometió a consulta pública previa durante un plazo no inferior a quince días naturales, de conformidad con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.	
Audiencia e Información Pública	Se ha dado audiencia al sector, al tiempo que se sometía a información pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	El proyecto se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado recogida en el artículo 149.1.20ª de la Constitución, en concreto, en base al control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, no incidiendo en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas.	
IMPACTO ECONOMICO Y PRESUPUESTARIO	Sobre la economía en general	Carece de impacto.
	Cargas Administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos	No afecta a los presupuestos de la Administración del Estado ni de otras Administraciones.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género nulo.	
OTROS IMPACTOS	Carece de impacto, o estos no son significativos, en la familia, la infancia y la adolescencia, así como en la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.	
Normativa OACI	La norma no incorpora normativa OACI	

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 normativa no se derivan impactos significativos en la normativa, los presupuestos, en el género, la discapacidad, ni en la familia, la infancia y la adolescencia.

El proyecto tiene un reducido impacto normativo pues se limita a introducir modificaciones puntuales, en materia de aeronavegabilidad y operaciones, en el régimen aplicable a las aeronaves motorizadas ultraligeras («ULM»). Por razón de la seguridad jurídica, se opta por refundir en el proyecto:

- La Orden de 24 de abril de 1986, por la que se regula el vuelo en ultraligero; y
- El Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, por el que se regula el registro y uso de aeronaves de estructura ultraligera,

Porque en ambas disposiciones se vienen regulando las operaciones con ULM parcialmente, habiendo estado sujetas a una doble reglamentación, aunque sea esencialmente coincidente, tal es el caso del tenor del artículo 3 del real decreto y el artículo 8 de la orden, al tiempo que se integra en el proyecto el régimen aplicable a las escuelas de vuelo de ultraligeros, se atiende así al Dictamen del Consejo de Estado 49/2021 al proyecto evitando realizar una modificación parcial de la Orden de 24 de abril de 1986 en una norma con rango de real decreto, al mismo tiempo que se reduce la dispersión normativa (Dictamen del Consejo de Estado 1226/2014, consideración VI, y los que allí se citan).

En el proyecto se mantiene en los términos previstos en la orden, actualizándolas referencias, el régimen de las escuelas de vuelo para ULM, suprimiendo las atribuciones de los jefes de vuelo cuyas responsabilidades ya han sido asumidas por los gestores de aeródromos, jefes de instrucción, instructores, examinadores y pilotos de ULM, de acuerdo con la normativa actualmente aplicable, y sustituyendo las referencias restantes a los mismos por referencias a los jefes de instrucción de las escuelas de vuelo para ULM.

El proyecto, además, carece de impacto en la economía general, al afectar a un sector básicamente recreativo y deportivo, y carece asimismo de impacto presupuestario, al no afectar a los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales u otros organismos, entidades o autoridades del sector público institucional.

El proyecto tampoco afecta a la distribución de competencias de entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El proyecto normativo, por su objeto, carece de impacto por razón de género, sobre la familia, la infancia o la adolescencia. Nulo es, igualmente, el impacto social y medioambiental, así como en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.

a) Motivación.

Antecedentes.

El ámbito de aplicación del Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, es esencialmente coherente con la normativa de la Unión Europea, primero con el Reglamento (CE) nº 216/2008 y, desde el pasado 11 de septiembre de 2018, con el nuevo Reglamento Base de EASA, al incluir en su ámbito

de aplicación las aeronaves ultraligeras excluidas por motivos de peso del ámbito de aplicación de la normativa europea.

Como puede verse en la tabla siguiente, existe una correspondencia clara entre las aeronaves calificadas como ultraligeras a las que aplica el citado Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, y las aeronaves excluidas de las respectivas normas europeas.

		Incluidas en RD 2876/1982	Excluidas del Reglam.(CE) 216/2008	Excluidas del Reglam.(UE) 2018/1139
Aeroplanos y Helicópteros ¹	Monoplaza	300 kg MTOM	300 kg MTOM	300 kg MTOM
	Biplaza	450 Kg MTOM	450 kg MTOM	450 kg MTOM
Planeadores	Monoplaza	Excluidos ²	80 kg en vacío	250 kg MTOM
	Biplaza		100 kg en vacío	400 kg MTOM
Avioneta anfibia, hidroavión o hidrocóptero	Monoplaza	330 kg MTOM	330 kg MTOM	30 kg MTOM adicionales
	Biplaza	495 kg MTOM	495 kg MTOM	45 kg MTOM adicionales
Avioneta equipada con un sistema de paracaídas recuperación total	Monoplaza	No previsto	315 kg MTOM	15 kg MTOM adicionales
	Biplaza		475,5 kg MTOM	25 kg MTOM adicionales
Autogiros	Monoplaza	300 kg MTOM	560 kg MTOM	600 kg MTOM
	Biplaza	450 kg MTOM	560 kg MTOM	600 kg MTOM

(*) Para aviones/aeroplanos siempre que tengan una velocidad calibrada de pérdida en configuración de aterrizaje (CAS) no superior a 65 km/h (35 nudos).

La razón que impulsa el cambio normativo no reside pues en el anexo I del nuevo Reglamento Base de EASA, sino en su artículo 2, apartado 8, conforme al cual:

“8. Los Estados miembros podrán decidir eximir del cumplimiento del presente Reglamento a las actividades de diseño, producción, mantenimiento y explotación de una o varias de las siguientes categorías de aeronaves:

a) aviones, distintos de los aviones no tripulados, que no tengan más de dos asientos, una velocidad de pérdida cuantificable o una velocidad de vuelo constante mínima en la configuración de aterrizaje que no exceda de 45 nudos de velocidad calibrada y una masa máxima de despegue (MTOM), según lo registrado por el Estado miembro, de no más de 600 kg para los aviones no destinados a operar en el agua o 650 kg para los aviones destinados a operar en el agua;

b) helicópteros, distintos de los helicópteros no tripulados, que no tengan más de dos asientos y una MTOM registrada por el Estado miembro, de no más de 600 kg para los helicópteros no destinados a operar en el agua o de 650 kg para los destinados a operar en el agua;

¹ Para aviones/aeroplanos siempre que tengan una velocidad calibrada de pérdida en configuración de aterrizaje (CAS) no superior a 65 km/h (35 nudos).

² Se regulan por la Orden de 30 de diciembre de 1985 por la que se regula el vuelo sin motor, en la cual no se establecen requisitos de MTOM o CAS, por lo que habrá que entender que se aplica a aquellos planeadores excluidos del ámbito de aplicación de la normativa europea.

c) planeadores, con excepción de los no tripulados, y los planeadores a motor, con excepción de los planeadores a motor no tripulados, que no tengan más de dos asientos y un MTOM, según lo registrado por el Estado miembro, de no más de 600 kg.

No obstante, por lo que se refiere a las categorías de aeronaves mencionadas en el párrafo primero, los Estados miembros no podrán adoptar una decisión de este tipo respecto de las aeronaves para las que se haya expedido o se considere que se ha expedido un certificado, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 216/2008 o con el presente Reglamento, o para las que se haya efectuado una declaración de conformidad con el presente Reglamento.”

Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa y oportunidad de su aprobación.

La iniciativa normativa tiene su origen en que, pese a que el Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, es coherente con el régimen europeo y, en su día, uno y otra delimitaban adecuadamente las aeronaves ultraligeras existentes en el mercado, hoy la normativa nacional no se adapta a la realidad de los diseños y de las operaciones con las aeronaves ultraligeras (ULM) actuales.

Al respecto debe tenerse en cuenta que la aplicación de la normativa europea implica mayores exigencias, tanto en cuanto a certificación³, como en cuanto a operaciones⁴, mantenimiento⁵ o licencias de pilotos⁶, lo que encarece el acceso a la actividad y lo hace más difícil.

Esta situación contribuye a que el sector haya adoptado prácticas tendentes a evitar que la aeronave exceda de los límites de peso determinantes de su inclusión en el ámbito de aplicación de la normativa europea, al objeto de eludir su aplicación. Entre otras, la tendencia de las organizaciones a ajustar el diseño de estas aeronaves para que su peso en vacío sea el menor posible para la obtención del certificado de tipo o la práctica de los pilotos de prescindir de instrumentos, extintores o de parte del combustible, para evitar exceder, en ambos casos, los límites de peso establecidos para la aplicación de la normativa europea.

A lo anterior hay que sumar el hecho de que el Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, al delimitar su ámbito de aplicación no establece previsión alguna respecto a los límites en cuanto al peso máximo en vacío, lo que determina que paulatinamente se haya ido produciendo un estrechamiento de los márgenes entre dicho peso en vacío y la masa máxima de despegue («MTOM», por sus siglas en inglés de «*Maximum Take Off Mass*»).

Esta situación se ha agudizado por la aparición de nuevos diseños y materiales, así como la aprobación en Estados Unidos y otros países de la categoría de aeronaves denominadas aeronaves deportivas ligeras (LSA, por sus siglas en inglés, «*Light Sport Aircraft*»), que establecen un límite de peso al despegue de 600 kg., lo que ha provocado que la industria, atendiendo al peso específico de estos mercados, se oriente a diseñar aeronaves con dicho objetivo de peso. Estos modelos, que el sector denomina “ultraligeros de tercera generación”, son aeronaves mucho más sofisticadas y de mayores prestaciones que las comercializadas hasta hace 15 años y, en general, cuentan con equipamiento y diseño propios de aeronaves de mayor categoría, lo que hace que sean muy demandadas por los usuarios.

En Europa, para no superar los límites de peso establecidos en la normativa europea, los fabricantes han venido ofreciendo estas aeronaves en versiones “aligeradas”, pero con pesos en vacío tan elevados, que dejan un margen muy estrecho para la carga de ocupantes y de combustible.

³ Reglamento (UE) nº 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

⁴ Reglamento (UE) nº 965/2012 de la Comisión de 5 de octubre de 2012 por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos en relación con las operaciones aéreas en virtud del Reglamento (CE) nº 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁵ Reglamento (UE) nº 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.

⁶ Reglamento (UE) nº 1178/2011 de la Comisión de 3 de noviembre de 2011 por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos relacionados con el personal de vuelo de la aviación civil en virtud del Reglamento (CE) nº 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Al respecto debe tenerse en cuenta que, actualmente, hay matriculadas en España unas 1.600 aeronaves bajo la categoría de ULM. De ellas, aproximadamente un 40% tienen pesos en vacío tan ajustados que difícilmente permiten cumplir los límites de masa máxima al despegue establecidos por el Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, si están repostadas al máximo de combustible y transportan dos ocupantes, situación que no es, en absoluto, descartable. Este riesgo es especialmente relevante en las escuelas de vuelo, muchas de las cuales han adquirido estos aeromodelos de tercera generación por su mayor atractivo para el alumno, ya que las aeronaves necesariamente van ocupadas por dos personas (instructor y alumno) y repostan una cantidad de combustible elevada por razones de operación y seguridad.

Esta situación puede estar detrás de alguno de los incidentes o accidentes de ultraligeros. En concreto en el Informe técnico de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC), ULM A-003/2017, evidencia que el elevado peso en vacío de las aeronaves TECNAM P2002 SIERRA, categorizados como ULM biplaza, determina que el peso útil (peso disponible para combustible, piloto, pasajero y equipaje) sea muy reducido de modo que estas aeronaves, cuando están repostadas hasta su máxima capacidad, no pueden operar con dos personas a bordo pese a estar diseñadas para ello. Conforme al análisis realizado por la CIAIAC esta situación no es excepcional, siendo así que de las 51 aeronaves TECNAM P2002 SIERRA matriculadas en España ninguna de ellas permite la operación con dos personas adultas (téngase en cuenta que son aeronaves biplaza) con un peso estándar de cálculo de 86 kg por persona.

En este contexto, el marco normativo previsto por el artículo 2.8 del Reglamento Base de EASA, permite dar respuesta a la realidad del sector, aplicando la normativa nacional sobre ultraligeros a las aeronaves de tercera generación, como han hecho otros países con altos estándares de seguridad operacional, al tiempo que se evitan prácticas de riesgo. Con este objeto, no obstante, y teniendo en cuenta los datos objetivos proporcionados por la CIAIAC, el proyecto no se limita a ampliar el límite de masa máxima al despegue para categorizar a las aeronaves como ULM, sino que impone unos límites de peso en vacío para la obtención de un certificado de tipo que asegure la existencia de un margen suficiente para el combustible, ocupante/s y equipaje, lo que asegura que la aeronave opere con el MTOM certificado. Así, el ámbito de aplicación del proyecto de real decreto queda configurado de la siguiente manera:

Artículo 1 del proyecto	Aviones(*) Helicóptero (Categoría A y B)	Planeadores	Avioneta anfibia (1) o hidroavión (1) o hidrocóptero (Categoría A y B)	Avioneta equipada con un sistema de paracaídas de recuperación total (*)	Autogiros o giroaviones (Categoría C)
Monoplaza	600 kg MTOM	Excluidos	650 kg MTOM	600 kg MTOM	600 kg MTOM
Biplaza	600 kg MTOM	Excluidos	650 kg MTOM	600 kg MTOM	600 kg MTOM
Peso en vacío para certificado tipo (**)	MTOM – (85 kg x número de ocupantes) – peso combustible repostado al máximo de capacidad		MTOM – (85 kg x número de ocupantes) – peso combustible repostado al máximo de capacidad	MTOM – (85 kg x número de ocupantes) – peso combustible repostado al máximo de capacidad	MTOM – (85 kg x número de ocupantes) – peso combustible repostado al máximo de su capacidad

(*) Para aviones/aeroplanos siempre que tengan una velocidad calibrada de pérdida en configuración de aterrizaje (CAS) no superior a 83,43 km/h (45 nudos).

(**) Incluyendo cualquier equipo opcional o combinación de éstos.

Dada la incidencia de la modificación proyectada en la seguridad operacional, se considera que debe procederse a esta modificación a la mayor brevedad, sin esperar a una ulterior modificación de más alcance del régimen aplicable a los ultraligeros motorizados. Al respecto, debe señalarse que se está elaborando un proyecto de real decreto que pretende regular la aeronavegabilidad, operaciones y licencias del personal de vuelo de las aeronaves excluidas del anexo I del Reglamento Base de EASA (en adelante, «PRD de aeronaves no EASA») y en el que, teniendo en cuenta la opción que se ejercita en este proyecto de excluir del ámbito de aplicación de la normativa europea a las aeronaves de hasta 600/650 kg de peso máximo al despegue, debieran incluirse éstas. Si se optara por posponer las modificaciones introducidas en el proyecto a la adopción de esta futura norma se estaría retrasando la oportunidad conferida por la normativa de la Unión Europea para flexibilizar el régimen exigible a estas aeronaves, manteniendo unas exigencias que, como se ha indicado, no se compadecen con el actual desarrollo del sector, entrañan riesgos de seguridad operacional y que se juzgan desproporcionadas.

Adicionalmente, durante la tramitación según se refleja en el apartado correspondiente, se evidencia la necesidad de acometer otras modificaciones puntuales:

(i) Elevar el límite de altura para las operaciones de estas aeronaves a una altitud de presión máxima de 3.000 metros (10.000 ft), pudiendo operar entre 3.000 y 4.000 metros. (10.000 y 13.000 ft), durante un período inferior a 30 minutos contados durante todo el vuelo, límite actualmente fijado en 300 metros sobre tierra o agua (artículo 8.1.b) de la Orden de 24 de abril de 1986), lo que en sí ha supuesto riesgos operacionales adicionales en algunos lugares, en particular en aeródromos de uso restringido, desde donde habitualmente operan los ULM, cuya orografía circundante se caracteriza por elevaciones pronunciadas;

(ii) Establecer, en coherencia con el régimen aplicable en el ámbito de las operaciones sujetas a la normativa de la UE, los vuelos de introducción realizados por las escuelas de vuelo, no como parte de sus funciones de escuela, sino como modo de promocionar el vuelo en ULM;

(iii) Subsanan la incoherencia existente entre el Reglamento del Registro de Matriculación de Aeronaves («RMAC»), aprobado por Real Decreto 384/2015, de 22 de mayo, que excluye del registro a las “aeronaves cuyo peso total al despegue, descontado el peso del piloto, sea inferior a 70 kilogramos” (artículo 3, letra f) y el mantenimiento de estas aeronaves en el ámbito de aplicación de la normativa de ULM;

(iv) establecer la obligación de utilizar arnés o cinturón de seguridad para la práctica del vuelo en ULM, así como el uso obligatorio del casco en los ULM que no tengan protección para los ocupantes, atendiendo a una recomendación de la CIAIAC sobre el particular⁷;

(v) suprimir la obligación de que los ULM tengan que despegar o aterrizar desde aeródromos que acrediten el cumplimiento de las normas técnicas de seguridad operacional, lo que en la práctica se refiere, principalmente, a aeródromos de uso restringido que se ajusten a las normas técnicas del Real Decreto 1070/2015, de 27 de noviembre, por el que se aprueban las normas técnicas de seguridad operacional de aeródromos de uso restringido, permitiendo el despegue y aterrizaje de ULM desde infraestructuras aeronáuticas que cumplan con la normativa de aplicación, lo que implica permitirles despegar y aterrizar legalmente en aeródromos eventuales, así como en centros de vuelo y aeródromos autorizados con anterioridad al Real Decreto 1070/2015, de 27 de noviembre;

(vi) suprimir la figura del jefe de vuelos y sus funciones, actualmente previstas en los artículos 6 y 7.1 de la Orden de 24 de abril de 1986, dado que dichos requisitos y funciones ya han sido atribuidas en otras normas a los gestores de aeródromos, jefes de instrucción, instructores, examinadores y pilotos de ULM, sustituyendo a la vez las demás referencias al jefe de vuelos por referencias al jefe de instrucción de las escuelas de vuelo de ULM y sustituyendo las referencias restantes a los mismos por referencias a los jefes de instrucción de las escuelas de vuelo ULM.

⁷ Recomendación emitida en el Informe ULM-A- 003/2016.

Dado que estas modificaciones puntuales afectan tanto al Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, como a la Orden de 24 de abril de 1986, y que además, ambos textos han sido objeto de sucesivas modificaciones, incluida la derogación de parte de sus preceptos, por razones de seguridad jurídica, finalmente se ha optado por incluir en un texto refundido el régimen que permanece vigente de ambas normas, con las modificaciones puntuales introducidas en esta iniciativa normativa, procediendo a su derogación expresa.

b) Fines y objetivos.

Las modificaciones introducidas en el proyecto tienen por objetivo:

1. Reforzar la seguridad operacional en el uso, fundamentalmente deportivo y recreativo, de aeronaves ULM, al:

i) Establecer las condiciones (peso máximo al vacío) que contribuyen a asegurar que la operación de estas aeronaves se desarrolla con el MTOM certificado, y de conformidad con la posibilidad conferida por la normativa de la Unión Europea (artículo 2.8 del nuevo Reglamento Base de EASA);

ii) Elevar las alturas máximas de vuelo permitidas a estas aeronaves; y

iii) Establecer el uso obligatorio de casco en aquellas que no tengan protección para los ocupantes, satisfacen, igualmente, los objetivos de reforzar la seguridad operacional;

2. Flexibilizar el régimen de las operaciones de los ULM; y

3. Promover la seguridad jurídica, evitando realizar una modificación de la Orden de 24 de abril de 1986 en una norma con rango de real decreto (Dictamen del Consejo de Estado 49/2021 sobre este mismo proyecto) y al mismo tiempo reduciendo la dispersión normativa (Dictamen del Consejo de Estado 1226/2014, consideración VI, y los que allí se citan).

Adicionalmente, el proyecto da cumplimiento a las Recomendaciones de la CIAIAC.

c) Alternativas

Las alternativas consideradas a la propuesta han sido las siguientes:

1. **No actuar.**

Supondría desatender los riesgos de seguridad operacional aeronáutica detectados y que se encuentran en el origen de alguna recomendación de seguridad de la CIAIAC, así como desatender la evolución de los ULMs y las demandas del sector, desaprovechando la posibilidad de hacer uso del *opt-out* previsto en el nuevo Reglamento Base de EASA.

2. **Esperar a la tramitación del previsto PRD de aeronaves no EASA.**

Supondría retrasar indebidamente una medida que aporta mejoras al sector, reduce los riesgos de seguridad operacional y aumenta la flexibilidad del régimen jurídico aplicable a estas aeronaves, amén de contrariar al principio de seguridad jurídica dado que la inacción ante la posibilidad abierta por la normativa de la UE podría ser percibida por la industria –condicionando sus decisiones- como reveladora de la voluntad de no hacer uso de ella.

Como se ha indicado, el proyecto de Real Decreto de aeronaves no EASA tiene por objeto regular la aeronavegabilidad, operaciones y licencias del personal de vuelo de las aeronaves excluidas del anexo I del Reglamento Base de EASA –y, además, al haber ejercitado mediante este proyecto de real decreto la opción prevista en el artículo 2.8 del Reglamento EASA, en dicho proyecto también se incluiría el régimen aplicable a las excluidas de la normativa de la UE-, es por ello, una disposición de compleja elaboración en la que la Agencia Estatal de Seguridad Aérea lleva tiempo trabajando, pero respecto de la cual no se vislumbra un horizonte cierto para iniciar su tramitación, debido a la dificultad técnica que se genera al abordar la aeronavegabilidad, operaciones y licencias de

aeronaves tan dispares como las recogidas en el anexo I del Reglamento Base de EASA, lo que aconseja en todo caso acometer la modificación que se realiza en este proyecto.

Además, no es previsible que el futuro PRD de aeronaves no EASA vaya a alterar las modificaciones sustanciales introducidas en este proyecto –ámbito de aplicación y masa máxima al vacío- y, cuando se adopte, su régimen vendrá a sustituir el previsto en el proyecto. Por tanto, no existe riesgo de que el futuro régimen jurídico sea complejo, inesperado, o poco comprensible, en tanto que necesariamente integrará el régimen previsto en este proyecto y normalmente mantendrá, en lo esencial, las modificaciones que se introducen en él.

3. Realizar una modificación puntual del régimen aplicable a las aeronaves ultraligeras.

Implica la reacción diligente en pro de evitar riesgos de seguridad operacional, aprovechando con prontitud el *opt-out* previsto en el artículo 2.8 del Reglamento Base de EASA, dando respuesta a la evolución de los ULMs y las demandas del sector, sin perjuicio de establecer posteriormente un régimen completo y unificado en el PRD de aeronaves no EASA.

Siendo ésta la opción que justifica el proyecto.

d) Adecuación a los principios de buena regulación.

En relación con 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, la presente propuesta justifica su adecuación a los principios de necesidad y eficacia basándose en razones imperiosas de interés general con causa en el orden público, la seguridad pública y la protección civil, en concreto, en la seguridad operacional aeronáutica, al hacer uso de la posibilidad ofrecida por la normativa comunitaria para flexibilizar el régimen aplicable a estas aeronaves por razones de proporcionalidad, manteniendo los estándares de seguridad exigibles.

Es proporcional y eficiente, al introducir las modificaciones mínimas imprescindibles para garantizar sus fines, y al flexibilizar los requisitos exigibles a estas aeronaves.

Respeto los principios de seguridad jurídica, al ser coherente con lo previsto en el artículo 2.8 del Reglamento Base de EASA, al tiempo que refuerza el conocimiento de la norma al refundir en un único texto el régimen aplicable a las aeronaves que regula y de transparencia, al quedar definidos claramente los objetivos de la norma y posibilitar la participación de sus destinatarios.

5.- RELACIÓN CON EL PLAN ANUAL NORMATIVO.

La presente propuesta normativa, en su momento, no pudo figurar en el Plan Anual Normativo de 2018, dado que la posibilidad de adoptar las medidas previstas en ella no se abrió hasta la adopción del Reglamento Base de EASA, en septiembre de 2018.

Sí se incluyó en el Plan Anual Normativo de 2020, aunque no pudo ser adoptado, y, actualmente, está incluido en el Plan Anual Normativo de 2021, como «*Real Decreto por el que se regula el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras (ULM), y por el que se modifica la Orden de 24 de abril de 1986 por la que se regula el vuelo en ultraligero*», aunque finalmente y con posterioridad a su adopción, se ha optado por refundir en un único texto el régimen sobre ULM actualmente repartido entre el Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre y la Orden de 24 de abril de 1986, por las razones de seguridad jurídica aludidas.

III- CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO.

1.- CONTENIDO DEL PROYECTO:

El proyecto se estructura en un preámbulo, 9 artículos estructurados en tres capítulos, y una parte final integrada por dos disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y tres finales.

En síntesis, el contenido del proyecto es el siguiente.

El **artículo 1** responde a lo previsto en el vigente artículo 1.1 de Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, con las modificaciones introducidas al hacer uso de la exención a la que pueden acogerse los Estados miembros en virtud del artículo 2.8, letras a) y b) del Reglamento Base de EASA, es decir, sólo en cuanto a aviones y helicópteros, dado que los planeadores, tripulados o no, recogidos en la letra c) del citado artículo, al no estar motorizados no pueden considerarse ULM, por lo que no pueden quedar incluidos en el ámbito de aplicación del proyecto, y de ahí su exclusión expresa en su artículo 2.2.a).

Los planeadores a motor o motorizados se entienden, en todo caso, incluidos dentro del concepto de planeador. No obstante, atendiendo a las observaciones del primer dictamen del Consejo de Estado, los *planeadores a motor o motorizados*, a los que se refiere el artículo 2.8.c) del Reglamento Base de EASA se excluyen expresamente del ámbito de aplicación el proyecto para evitar inducir a error.

Debe tenerse en cuenta que, los planeadores son *aerodinos no motorizados*, [Anexo 7 de la OACI y definición 117) del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 923/2012 de la Comisión, de 26 de septiembre de 2012, por el que se establecen el reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea o Reglamento SERA].

La diferencia entre un planeador con motor y un ultraligero estriba principalmente en su operación. El planeador con motor está diseñado para poder operar ordinariamente sin motor, empleando éste sólo para el despegue, sin ayuda de un avión remolcador, o bien si en algún momento del vuelo resultase necesario. Sin embargo, un ultraligero necesita del funcionamiento del motor en todas las fases del vuelo. Así se refleja en la propia normativa europea, en concreto en el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1976 de la Comisión de 14 de diciembre de 2018 por el que se establecen disposiciones de aplicación para la operación de planeadores en virtud del Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, que en su artículo 2, define a los planeadores a motor o motorizados de la siguiente manera:

1) *«planeador»: una aeronave más pesada que el aire sustentada en vuelo por la reacción dinámica del aire contra sus superficies de sustentación fijas y cuyo vuelo libre no depende de un motor;*

2) *«motor»: un dispositivo que se utilice o esté destinado a utilizarse para la propulsión de un planeador motorizado;*

3) *«planeador motorizado»: un planeador equipado con uno o más motores que, con los motores inactivos, presenta las características de un planeador;*

Lo anterior es coherente con el ámbito de aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1976 de la Comisión según su propio material guía (GM):

*GM1 SFCL.001Scope
TERMINOLOGY USED REGARDING SAILPLANES, POWERED SAILPLANES AND
TMGs*

(a) When requirements of Part-SFCL refer to 'sailplanes', this includes powered sailplanes as well as touring motor gliders (TMGs), unless otherwise specified.

Por lo que a la normativa nacional se refiere, la utilización de aeronaves de estructura ultraligera y de planeadores y moto-planeadores se han regulado tradicionalmente a través de normativa diferenciada. Por un lado, el Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, incluye únicamente aviones y giroaviones en la definición de aeronave de estructura ultraligera. Por otro lado, la Orden de 30 de diciembre de 1985 por la que se regula el vuelo sin motor, ha venido a regular la utilización de planeadores y moto-planeadores, hasta la aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1976 de la Comisión, aplicable a aquellos planeadores a los que resulta de aplicación el Reglamento Base de EASA y sus actos delegados y de ejecución.

En cuanto a los requisitos de formación se refiere, el moto-planeador tiene la singularidad de disponer de un equipo moto-propulsor que permite a la aeronave mantenerse en vuelo, y en algunos modelos despegar de forma autónoma, si bien sigue manteniendo su naturaleza de planeador por lo que resulta necesario disponer de la formación necesaria como piloto de planeador. Considerar un moto-planeador como una aeronave de estructura ultraligera supondría obviar su naturaleza de planeador.

Adicionalmente la normativa actual que regula la licencia de piloto de aeronave de estructura ultraligera no contempla la formación específica para estar cualificado como piloto de planeador, incluyendo únicamente las habilitaciones para pilotar multiejes de ala fija (MAF), desplazamiento del centro de gravedad (DCG), helicópteros (H), autogiros (AG) o hidroavión (HD).

Para poder ilustrar de forma sencilla la necesidad de disponer de una formación específica para este tipo de aeronaves basta con revisar el Reglamento de Ejecución (UE) nº 1178/2011 de la Comisión, de 3 de noviembre de 2011, por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos relacionados con el personal de vuelo de la aviación civil, en el que, para el caso de pilotar un motovelero de turismo (TMG) -que se define como una clase específica de motovelero que dispone de un motor no retráctil e integral y una hélice no retráctil, el cual será capaz de despegar y ascender con su potencia de motor de acuerdo con su manual de vuelo-, es necesaria una habilitación específica anotada en la licencia de piloto de avión.

Por estas razones, se considera conveniente no ejercer la posibilidad de excluir del ámbito de aplicación de la normativa europea a los planeadores y a los motoveleros, que disponen de normativa europea específica sobre su uso, y de entender en todo caso incluidos, dentro del concepto de *planeador*, a los *planeadores a motor o motorizados* en la exclusión que se hace de los mismos en el artículo 2.2.a) del proyecto.

Respecto a las aeronaves incluidas en su ámbito de aplicación se aumenta la MTOM a los 600 kg, siempre que tengan un peso máximo al vacío que garantice que ésta puede operar sin superar dicho MTOM con los ocupantes para los que se certifica y el carburante requerido para operar a potencia máxima durante dos horas o, lo que sea mayor, con un único ocupante y la masa de combustible utilizable que la aeronave pueda alojar en sus depósitos. A estos efectos el peso estándar que se fija por ocupante es el generalmente admitido de 85 Kg.

De este modo, adicionalmente, se evita que pueda pretenderse la certificación de la aeronave como monoplaza, cuando se quiere usar por dos ocupantes.

Se opta, además, por mantener las denominaciones comunes en el ordenamiento jurídico interno en relación con las aeronaves destinadas a operar en el agua, como aeronaves anfibas o acuáticas, por oposición a las terrestres.

Se aprovecha esta modificación para incluir en el ámbito de aplicación de la normativa de ULM a los autogiros, monoplaza o biplaza, de hasta 600 kg de MTOM, excluidos del Reglamento Base de EASA, conforme a lo previsto en su artículo 2.3, letra d), en relación con el anexo I, letra f). Estas aeronaves, hasta el límite de peso establecido en el derogado Reglamento 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, no estaban expresamente incluidas en el citado real decreto.

Asimismo, se determinan normas operacionales mínimas para determinadas formas de vuelo y aeronaves que no se consideran ULM.

El **artículo 2**, con la finalidad de delimitar el ámbito de aplicación con mayor precisión se establecen las exclusiones en dos apartados cuyo régimen obedece a distintas razones.

En el artículo 2, se excluyen expresamente del ámbito de aplicación del proyecto a aquellas aeronaves que, aunque objetivamente pudieran englobarse dentro del concepto de ULM, se excluyen de la aplicación del proyecto:

(i) Las aeronaves de Estado, cualquier que sea su condición, tal y como estaba recogido en el artículo 2 del Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, con fundamento en los artículos trece y catorce de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea;

(ii) Los aerostatos, con la finalidad de excluir en particular a los aerostatos motorizados, igualmente excluidos por el vigente del Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, cuyas condiciones de aeronavegabilidad y operación difieren sustancialmente de las de los ULM que se regulan. Buscando la sencillez de redacción del apartado, se han excluido en el mismo apartado también a los aerostatos no motorizados, aunque éstos últimos conceptualmente no puedan ser entendidos como ULM;

(iii) Los aerodinos motorizados que hubieran obtenido una certificación o declaración de conformidad con la normativa europea, a los que resulta aplicable ésta de acuerdo con lo previsto en el del artículo 2, apartados 3, letra d), último inciso, y 8, párrafo final, del Reglamento Base de EASA, que disponen, de un lado, la aplicación de este Reglamento a las aeronaves excluidas por su anexo I cuando se les *“haya expedido (...) o se considere que se les ha expedido, y certificado conforme al Reglamento (CE) n.º 216/2008”*. De otro, que los Estados no podrán eximir de la aplicación del Reglamento a las aeronaves para las que éste concede dicha posibilidad *“respecto de las aeronaves para las que se haya expedido o se considere que se ha expedido un certificado, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 216/2008 o con el presente Reglamento, o para las que se haya efectuado una declaración de conformidad con el presente Reglamento.”*

En el segundo apartado del artículo 2, por razones de claridad en orden a la seguridad jurídica, se excluyen expresamente aquellas aeronaves que objetivamente no son propiamente ULM motorizados o que, aun pudiendo considerarse como tales, su operación impide atribuirles tal consideración. Así, se recogen las exclusiones ya previstas en el vigente artículo 1.2 del Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, y, además:

(i) En la exclusión de los aerodinos no motorizados, atendiendo a las observaciones del Consejo de Estado, se contempla expresamente la exclusión de los planeadores motorizados dado que, como se ha expuesto, estas aeronaves, aun cuando dispongan de un motor para el despegue (para no necesitar otra aeronave de remolque) o para un momento puntual durante el vuelo, están diseñados para operar de manera ordinaria sin necesidad de motor alguno, a diferencia de los ULM, los cuales necesitan el motor en todas las fases del vuelo.

(ii) se incluyen las denominaciones de algunas de las aeronaves que se contienen en cada uno de los tipos definidos en las exclusiones incorporando los nuevos artefactos surgidos desde la adopción del real decreto cuyo régimen se sustituye;

(iii) se excluyen del ámbito de aplicación las aeronaves de hasta 70 kg de peso total al despegue, descontado el peso del piloto, en coherencia con su exclusión de inscripción en el Registro de Matriculación de Aeronaves, de conformidad con lo previsto en el artículo 3, letra f), de su Reglamento, al tiempo que con ello se atiende parcialmente las observaciones realizadas por el sector;

(iv) se concreta la aplicación a la mayor parte de las aeronaves y formas de vuelo (por los trajes aéreos, que no son considerados aeronaves) excluidas de algunos de los límites de la operación, en particular los relativos a la operación en condiciones de vuelo visual diurno, fuera de los espacios controlados, prohibidos o restringidos, en zonas urbanas o aglomeraciones de personas y con el límite de altura previsto en general para los ULM. Las aeronaves de Estado, las sujetas a la normativa EASA y los globos (aerostatos) no están sujetas a estas limitaciones, en particular teniendo en cuenta que estos dos últimos tipos de aeronave están sujetos a la normativa UE en sus operaciones.

El **artículo 3** concreta la aplicación a las aeronaves incluidas en el proyecto de la normativa nacional sobre ultraligeros, en particular la prevista en el proyecto en relación con la operación y las organizaciones de formación -las escuelas de vuelo-, y las disposiciones sobre matriculación y marcas de nacionalidad y matrícula (Reglamento de matriculación de aeronaves civiles, aprobado por Real Decreto 384/2015, de 22 de mayo; y la Orden FOM/1687/2015, de 30 de julio, por la que se establecen disposiciones complementarias sobre las marcas de nacionalidad y de matrícula de

las aeronaves civiles), aeronavegabilidad [Orden de 14 de noviembre de 1988, por la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas (ULM))] y licencias (Real Decreto 123/2015, de 27 de febrero, por el que se regula la licencia y habilitaciones del piloto de ultraligero).

Se incorpora este precepto atendiendo a la sugerencia al efecto de la Secretaría General Técnica (SGT) del Departamento, fundada en que, frente al tenor de su título, el proyecto no contempla el régimen aplicable a los ULM lo que hace necesario aclarar en el precepto cual deba ser este. Adicionalmente, conviene concretar, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.11 *in fine* del Reglamento Base de EASA, que la exclusión del ámbito de aplicación de la normativa UE de las aeronaves incluidas en el proyecto no afecta, exclusivamente, a éstas, sino también a las actividades de diseño, producción, mantenimiento y operación de estas aeronaves, así como sus motores, hélices y componentes, y a las organizaciones y personal que participan en dichas actividades.

El **artículo 4** incorpora el régimen del artículo 8 de la Orden de 24 de abril de 1986, por la que se regula el vuelo en ultraligero, así como lo dispuesto en los artículos tercero y quinto del real decreto, con las siguientes modificaciones:

(i) Se modifica la obligación, recogida en el artículo 8.1 de la Orden de 24 de abril de 1986, de que los ULM tengan que despegar o aterrizar desde aeródromos que acrediten el cumplimiento de las normas técnicas de seguridad operacional, al objeto de que quede claro que los ULM, además de aterrizar y despegar desde aeródromos de uso restringido que hayan acreditado el cumplimiento de las normas de seguridad operacional del Real Decreto 1070/2015, de 27 de noviembre, por el que se aprueban las normas técnicas de seguridad operacional de aeródromos de uso restringido, pueden hacerlo desde aquellos que, conforme a su disposición transitoria primera, hayan sido autorizados con anterioridad a su entrada en vigor, lo que incluye, los Centros de vuelo de ULM, con o sin escuela y otros aeródromos autorizados al amparo de la Orden de 26 de octubre de 1966 sobre condiciones y normas para aeródromos privados, cuyo punto 1 únicamente exige una serie de requisitos mínimos de las instalaciones que no alcanzan a constituir un conjunto de normas técnicas de seguridad operacional.

Esta modificación, adicionalmente, permite a los ULM el uso de aeródromos eventuales, a los cuales no les resultan de aplicación los requisitos de seguridad operacional del Real Decreto 1070/2015, de acuerdo con su artículo 2.2, y que son aquellos con una superficie apta para el uso de aeronaves que, a juicio del operador, reúne las condiciones mínimas para la seguridad de las operaciones y cuya utilización, salvo cuando se trate de las operaciones a que se refiere el artículo 1.2, no exceda de 40 operaciones anuales, sin sobrepasar 15 al mes, tal y como están definidos en el artículo 2, letra b), del Real Decreto 1189/2011, de 19 de agosto, por el que se regula el procedimiento de emisión de los informes previos al planeamiento de infraestructuras aeronáuticas, establecimiento, modificación y apertura al tráfico de aeródromos autonómicos.

(ii) Se establece la obligación de utilizar arnés o cinturón de seguridad para la práctica del vuelo en ULM, y asimismo se extiende esta obligación para la práctica del vuelo por quienes realizan vuelos en las formas listadas en el artículo 2.2 (en lo sucesivo, «no ULM»), salvo para la práctica de vuelo mediante trajes aéreos o *wingsuits*, debido a la naturaleza de esta forma de vuelo, que no los requiere;

(iii) Se establece la obligación del uso de casco protector cuando la aeronave ULM no ofrezca protección a los ocupantes, atendiendo a la Recomendación dirigida a la Dirección General de Aviación Civil y la Agencia Estatal de Seguridad Aérea sobre el particular en el Informe ULM-A-003/2016. Asimismo, aunque en la práctica, por norma general, ya se viene haciendo uso del casco para la práctica del vuelo en las formas no ULM, también se les ha extendido este requisito a los mismos;

(iv) Se atiende a una reivindicación permanente del sector, reproducida en las observaciones de la audiencia, y se eleva la altura máxima de vuelo a una altitud máxima de presión de 3.000 metros, pudiendo operar entre 3.000 y 4.000 durante un máximo de 30 minutos contados durante todo el vuelo, en coherencia con lo previsto en el Reglamento (UE) n.º 965/2012 de la Comisión de 5 de

octubre, para la operación de aeronaves distintas de las propulsadas complejas que no disponen de equipos de oxígeno suplementario.

Las obligaciones relativas a la matriculación y la ostentación de las marcas de nacionalidad y matricular, se han concretado en el artículo 3, amén de estar previstas en sus disposiciones específicas.

(v) Se refunde y clarifica el artículo 8.1.d) de la Orden de 24 de abril de 1986 [«d) Operar en condiciones meteorológicas de vuelo visual diurno»], con el inciso cuarto del artículo tercero del Real Decreto 2876/1982 [«- Que el vuelo se realice según las reglas VFR sobre visibilidad y distancia de las nubes, quedando prohibidos los vuelos en condiciones de turbulencia o marginales»].

Pese a la diferente redacción, ambos artículos son coherentes y complementarios entre sí, ya que, de acuerdo con el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 923/2012 de la Comisión, de 26 de septiembre de 2012, por el que se establecen el reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea («SERA», por sus siglas en inglés de «Standardised European Rules of the Air»), de acuerdo con su sección SERA.2005, los reglas de vuelo se clasifican en reglas de vuelo visual («Visual Flight Rules» o «VFR»), o bien en reglas de vuelo por instrumentos («Instrumental Flight Rules» o «IFR»). Dado que las IFR requieren de unos instrumentos mucho más sofisticados, tanto en la aeronave como en el aeródromo, y de una formación de su tripulación de vuelo bastante más exigente, los ULM siempre realizan vuelos en VFR, los cuales, a excepción de los vuelos VFR especiales, siempre requieren las condiciones meteorológicas de vuelo visual («Visual Meteorological Conditions» o «VMC») mínimas establecidas en la sección SERA.5001.

Por lo tanto, ningún requisito, obligación, ni limitación operacional nueva viene a establecerse en el proyecto a este respecto, sino que únicamente se unifica y clarifica esta exigencia, derogando la doble reglamentación actual de este aspecto, con el añadido adicional respecto al SERA de que quedan en todo caso prohibidos los vuelos en condiciones de turbulencia o marginales, lo que ya estaba contemplado en el inciso cuarto del artículo tercero del Real Decreto 2876/1982, debido al constatado riesgo que estas condiciones generan en aeronaves relativamente pequeñas y poco pesadas como los ULM.

El **artículo 5** incorpora el procedimiento para la autorización de las escuelas de vuelo contenido en el vigente artículo 3 de la Orden de 24 de abril de 1986, con modificaciones formales en el párrafo primero del apartado 1, y la inclusión en el apartado 2 del régimen previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre la forma de presentación de las solicitudes para facilitar su aplicación por los destinatarios de la norma.

Los **artículos 6 y 7**, respectivamente, sobre medios personales y materiales y responsabilidad de la actividad de enseñanza, y sobre funciones del jefe de instrucción, incorporan el régimen previsto en artículos 4 y 7 de la Orden de 24 de abril de 1986, para sustituir las referencias a los jefes de vuelo, por referencias a los jefes de instrucción con los que han de contar las escuelas de ultraligeros, y eliminar el régimen aplicable a dicha figura, dado que las funciones que le atribuye el vigente artículo 7.1 de la citada orden ministerial, ya están desempeñadas por otros sujetos, en concreto:

(i) Para la función del artículo 7.1.a) de «Determinar el comienzo y fin de los vuelos», basta con colocar en cartelería, en la página web, o mediante ficha de procedimientos del aeródromo, el horario de apertura de la infraestructura. No obstante, también puede considerarse, en principio, una función atribuida al piloto de acuerdo con el artículo 8.4 del Real Decreto 123/2015, de 27 de febrero, donde se establece que «El titular de la licencia de piloto de ultraligero deberá llevar y mantener actualizado un registro de tiempo de vuelo, conforme al modelo publicado por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea en su página web» y, si se entiende como la dirección del desarrollo de los vuelos de los alumnos en prácticas de vuelo, se entiende que forma parte de las competencias de los instructores ULM por la naturaleza de su cargo en relación con la instrucción que han de impartir las escuelas de vuelo de ULM (artículo 5 del Real Decreto 123/2015). En todo caso, el jefe de vuelos, entendido como jefe de instrucción de la escuela de vuelo en ULM, seguirá teniendo las

responsabilidades del artículo 7, letra a), del proyecto que incorpora lo previsto en el 7.2.a) de la orden que se deroga;

(ii) La función del artículo 7.1.b) de «Verificar que los vuelos se desarrollen de acuerdo con la normativa vigente», igualmente se entiende que es una responsabilidad compartida entre el alumno piloto y el instructor, examinador, o jefe de instrucción, y que en cualquier caso es posible exigiendo copia de la documentación de las aeronaves y pilotos que usen las infraestructuras;

(iii) Las funciones del artículo 7.1, letras c), d) y e), relativas, respectivamente, a «Determinar los procedimientos de la operación y la pista en servicio», «Establecer el orden de los vuelos», y «Establecer las comunicaciones aire-tierra y viceversa o la colocación de las señales», se consideran cubiertos por el artículo 11.a) y d) del Real Decreto 1070/2015, de 27 de noviembre, como parte de los gestores de aeródromos, en el que se establece que es responsabilidad del gestor del aeródromo de uso restringido «Cumplir las normas técnicas de seguridad operacional establecidas en este real decreto y las limitaciones de uso y operación establecidas en el artículo anterior» y «Elaborar y mantener actualizados los datos relevantes para los usuarios sobre la infraestructura y los servicios disponibles, poniéndolos a su disposición con la debida prontitud a través de un medio de comunicación suficientemente seguro y rápido (...)», así como en su artículo 19, donde se establece que el gestor del aeródromo, en los aeródromos especializados, «(...) dispondrá de procedimientos adecuados al tipo de operaciones que se vayan a realizar, según sean vuelos turísticos, sanitarios, contraincendios, mantenimiento en base o escuelas (...)». En cualquier caso, para la función del artículo 7.1.e), en la práctica no se necesita la presencia de una persona, más allá de la propia colocación de las señales, asignar una frecuencia de uso en el aeródromo, o indicar en los procedimientos del aeródromo, uno específico de comunicaciones en la ficha de procedimientos;

(iv) Finalmente, la función del artículo 7.1.f) de «Autenticar, con su firma y el sello del aeródromo, los certificados y el registro de tiempo de cada uno de los vuelos de los pilotos de ultraligero que operen en la infraestructura», se consideran cubiertos por los artículos 8.4 y 10.3 del Real Decreto 123/2015, de 27 de febrero, donde, respectivamente, se establece la antedicha obligación del titular de la licencia de piloto de ultraligero de llevar y mantener actualizado un registro del tiempo de vuelo (logbook), y adicionalmente que «Para revalidar antes de que caduquen las habilitaciones MAF, DCG, AG, H y HD, el interesado deberá acreditar, en su registro de tiempo de vuelo o mediante certificado emitido por una escuela de vuelo de ultraligero, cinco horas de vuelo en los doce meses anteriores a la solicitud». Es decir, el tiempo de vuelo queda certificado por el propio piloto en su logbook o por una escuela, lo que se entiende atribuido a los instructores como parte de las competencias atribuidas a los mismos por las escuelas de vuelo en ULM. En todo caso, al igual que para el artículo 7.1.a) el jefe de vuelos, entendido como el jefe de instrucción de la escuela de vuelo en ULM, seguirá teniendo las responsabilidades del artículo 7, letra a), del proyecto que incorpora lo previsto en el 7.2.a) de la orden que se deroga.

Adicionalmente a las razones expuestas, no existe prohibición alguna para nombrar varios jefes de instrucción, que vendrían a asumir las funciones del jefe de vuelos relacionadas con la formación.

En coherencia con este régimen, no se incorpora al proyecto el artículo 6 de la Orden de 24 de abril de 1986, que exige que infraestructuras en las que pretendan operar ultraligeros dispongan de un jefe de vuelos de ultraligeros y los requisitos que éste debe tener.

El **artículo 8** sobre otras obligaciones de las escuelas de vuelo, incorpora lo dispuesto en el artículo 5 de la Orden de 24 de abril de 1986, con la única modificación de sustituir la referencia al jefe de vuelos por la referencia al jefe de instrucción.

El **artículo 9**, por su parte, atendiendo a lo informado por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea en la valoración de las observaciones, contempla los requisitos para la realización por las escuelas de vuelo de vuelos de introducción, en términos equivalentes a los previstos en el Reglamento de Ejecución (UE) nº 965/2012 para los vuelos realizados *“a cambio de remuneración o de cualquier otro tipo de contraprestación económica que consiste en un viaje aéreo de corta duración, ofrecido por una organización de formación reconocida o una organización creada con el objetivo de promover los deportes aéreos o la aviación de recreo, con el fin de atraer a nuevos alumnos o nuevos miembros”*, a tenor de la definición dada por el artículo 2.9) de dicho Reglamento.

En la **disposición adicional primera** se contempla un régimen especial para determinados certificados de tipo (CT) restringidos y certificados de aeronavegabilidad (CdA) restringidos emitidos con anterioridad a la entrada en vigor del proyecto.

En concreto, se prevé:

(i) El mantenimiento de la validez de los certificados de tipo restringidos (CT) expedidos con anterioridad a la entrada en vigor del proyecto, y, por tanto, conforme a los pesos del Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, que se derogan, cuando cumplan con la siguiente limitación: su masa máxima en vacío no podrá superar la obtenida de restar a su masa máxima al despegue, 145 kg, para aeronaves biplaza, o 75 kg, para el caso de las monoplaza.

Esta limitación ya estaba incluida en el apartado 3 de la disposición transitoria primera de la versión sobre la que se ha pronunciado el Consejo de Estado, sólo que en dicha versión estaba condicionada a la previa adopción de un plan y calendario de adaptación por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

(ii) La inaplicación de lo previsto en el artículo 1.4 del proyecto a las aeronaves ULM para las cuales se hayan emitido certificados de aeronavegabilidad (CdA) restringidos con anterioridad a su entrada en vigor, siempre que sean conformes a un certificado de tipo con la anterior limitación.

Para los ULM que NO sean conformes a un certificado de tipo (CT) restringido con la citada limitación, se establece un régimen transitorio en la disposición transitoria primera.

En la **disposición adicional segunda** se establece que el proyecto no supondrá incremento del gasto público, sino que se atenderá con las disponibilidades presupuestarias y medios personales existentes, en coherencia con la disposición adicional trigésima cuarta, uno, de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

Mediante la **disposición transitoria primera** se establece que los certificados de aeronavegabilidad (CdA) restringidos emitidos con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto, para aeronaves cuyos certificados de tipo no cumplan con la limitación establecida en la disposición adicional primera, mantendrán su validez transitoriamente hasta que se adopte la normativa específica sobre certificación de la aeronavegabilidad de las aeronaves ULM por la que se revise el régimen de la vigente Orden de 14 de noviembre de 1988, por el tiempo que se establezca en ella.

Se opta por esta fórmula al considerar que las dos soluciones alternativas consideradas son desproporcionadas. Así:

Primera solución alternativa: Exigir la adaptación de los CT y CdA que no se ajusten a la limitación de la disposición adicional primera del proyecto, lo que implicaría dejar a todas las aeronaves ULM afectadas aparcadas en tierra.

Esta opción, que perjudicaría gravemente al sector, no está justificada cuando al aplicar fórmulas flexibles que la actual normativa no contempla y que, conforme se pone de manifiesto en la valoración de las observaciones al primer informe del Consejo de Estado, se prevé introducir en la futura Orden sobre aeronavegabilidad, sí podrían seguir operando con las limitaciones operacionales necesarias adaptadas a cada caso concreto (autorizaciones operacionales y directivas de aeronavegabilidad para ULM).

Segunda solución alternativa: Exigir la adaptación de los CT aplicando el régimen general del proyecto, esto es, exigir la masa en vacío del artículo 1.4, teniendo en cuenta la elevación de MTOM a 600 y 650 kg prevista en el artículo 1.2.

Esta solución, aunque menos gravosa para el sector que la anterior porque permitiría adaptarse a aquél a las aeronaves de mayor peso (aproximadamente el 40% de las matriculadas⁸) que, cuando están repostadas al máximo de combustible y transportan dos ocupantes, tienen pesos en vacío tan ajustados que difícilmente cumplen los límites de masa máxima al despegue establecidos por el Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, no sería válida para el resto de ULM que tendrían que dejar de operar cuando, como en el caso anterior, aplicando fórmulas más flexibles (autorizaciones operacionales y directivas de aeronavegabilidad para ULM) podrían continuar haciéndolo.

Además, debe tenerse en cuenta que ambas soluciones alternativas implican dejar en tierra distintos modelos de aeronaves ULM a los que la futura orden ministerial sobre aeronavegabilidad les abriría la opción de volver a operar con esos mismos modelos, sujetándolos a limitaciones operacionales, bien con la finalización de los procedimientos administrativos para la expedición de sus nuevos certificados de tipo revisados, o bien, con la concesión de autorizaciones operacionales o con la adopción de directivas de aeronavegabilidad ULM.

Por ello, se ha optado por la que se considera la fórmula más equilibrada y menos perjudicial para el sector: (i) mantener la validez de los CT y CdA de las aeronaves ULM cuyos certificados de tipo SI se ajusten a la limitación de mínimos de la disposición adicional primera, aun cuando las certificadas tras la entrada en vigor de este proyecto deban hacerlo con la limitación más garantista del artículo 1.4 (solución prevista en la propia disposición adicional primera); y (ii) conservar transitoriamente los CdA de las aeronaves ULM cuyos certificados de tipo NO se ajusten a la limitación de mínimos de la referida disposición adicional primera hasta la adopción de la futura orden de aeronavegabilidad de ULM.

De este modo, una vez en vigor la futura orden de aeronavegabilidad ULM, las aeronaves ULM que NO se ajusten a la limitación de la disposición adicional primera, tendrán tres opciones para poder seguir operando cuando finalice el período transitorio a que se refiere esta disposición transitoria primera:

1.^a A decisión de los titulares del certificado de tipo, que podrán solicitar la modificación de su certificado de tipo cuando la elevación de los nuevos pesos hasta 600 y 650 kg de MTOM del artículo 1.2, les permita cumplir con la limitación de masa en vacío establecida en el artículo 1.4;

2.^a A decisión de los titulares registrales de la aeronave ULM, que podrán solicitar una autorización de vuelo, cuando puedan demostrar la aeronave ULM es capaz de volar de forma segura en las condiciones concretas que se determinen en la autorización.

3.^a De oficio por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, cuando haya modelos de aeronaves ULM que presenten riesgos de seguridad operacional, mediante la adopción de directivas de aeronavegabilidad que establezcan como medidas de mitigación de tales riesgos las limitaciones operacionales que procedan.

La **disposición transitoria segunda** establece la aplicación de la norma a los procedimientos de certificación de tipo en tramitación a su entrada en vigor.

En la **disposición transitoria tercera** se establece la pervivencia del artículo 8.1.b) de la Orden de 24 de abril de 1986 [*«b) Operar a una altura máxima del vuelo no superior a 300 metros sobre tierra o agua»*] durante los tres meses siguientes a la entrada en vigor del real decreto, tiempo durante el cual se espera que los pilotos ULM puedan recibir formación adicional, así como información por parte de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, para adaptarse a los riesgos operacionales de las nuevas alturas de vuelo [*«altitud de presión máxima de 3.000 metros (10.000 ft), pudiendo operar entre 3.000 y 4.000 metros (10.000 y 13.000 ft), durante un período inferior a 30 minutos contados durante todo el vuelo»*].

En la **disposición derogatoria**, atendiendo a la refundición realizada por el proyecto, se procede a la derogación expresa del Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, y de la Orden de 24 de abril de 1986, si bien se mantiene vigente transitoriamente, aquél, para los procedimientos en tramitación

⁸ Al que se hace referencia en el epígrafe de esta memoria en el que se analizan los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa y oportunidad de su aprobación.

a la entrada en vigor de este proyecto, atendiendo a lo previsto en la disposición transitoria segunda, y el artículo 8.1, letra b, de ésta última durante los tres meses siguientes a la entrada en vigor del proyecto, de acuerdo con la disposición transitoria tercera.

El proyecto no afecta a la Orden de 14 de noviembre de 1988 por la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas (ULM), del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, que se mantiene vigente, sin perjuicio de que en un futuro próximo se proceda a su modificación.

No se considera necesario, ni resulta pertinente una derogación genérica de las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en el proyecto, de un lado porque estas no existen y de otros porque, de existir, debiera procederse a su derogación expresa.

La **disposición final primera** que se adiciona en la revisión efectuada como consecuencia de las sugerencias de la SGT del Departamento reproduce, en su primer párrafo, la habilitación normativa al Ministro contenida en el artículo decimocuarto del Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, actualizando la referencia al Ministerio de Movilidad, Transportes y Agenda Urbana.

La **disposición final segunda**, establece el título competencial que justifica su adopción, el 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.

Por último, la **disposición final tercera** establece su entrada en vigor al día siguiente de su publicación. No se establece una *vacatio legis* debido a la necesidad de su inmediata aplicación, contemplándose, no obstante, como se ha indicado, un período transitorio en el que se mantiene la validez de los certificados emitidos anterioridad a la entrada en vigor del proyecto, conforme al Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, que no cumplan los requisitos mínimos previstos en la disposición adicional primera de modo que se permita una transición ordenada al nuevo régimen previsto en el proyecto.

De acuerdo con la observación 5 del Consejo de Estado en su Dictamen 49/2021 al proyecto, se demora 3 meses la aplicación de las altitudes de presión máximas para operar recogidas en el artículo 4, apartado 1, letra c) del proyecto.

2.- ANÁLISIS JURÍDICO Y RANGO NORMATIVO:

a) Fundamento jurídico y rango normativo

La norma se dicta en el ejercicio de competencias estatales exclusivas en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo ex artículo 149.1.20ª de la Constitución.

Su rango es el de real decreto, haciendo uso de la habilitación contenida en la disposición final cuarta de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.

b) Relación con el Reglamento Base de EASA

Como se ha indicado, el proyecto hace uso de la posibilidad conferida por el artículo 2.8 del Reglamento EASA de excluir del ámbito de aplicación de la normativa UE determinadas aeronaves, en concreto los aviones⁹, helicópteros y planeadores de hasta dos asientos y un MTOM máximo de 600 kg o 650 para los aviones y helicópteros anfibios.

Haciendo uso de esta posibilidad, el proyecto incluye en el ámbito de aplicación de las aeronaves ultraligeras y, por tanto, quedan excluidas de la aplicación de la normativa a los aviones y helicópteros a que se refiere el citado artículo 2.8 Reglamento Base de EASA.

⁹ Respecto de los aviones, aquéllos con una velocidad de pérdida cuantificable o una velocidad de vuelo constante mínima en la configuración de aterrizaje que no exceda de 45 nudos de velocidad calibrada.

El proyecto no ejercita la posibilidad de excluir del ámbito de aplicación de la normativa de la Unión Europea a los planeadores, de un lado, en cuanto éstos están expresamente excluidos del ámbito de aplicación del régimen de aeronaves ultraligeras, de otro, al no concurrir en estas aeronaves las circunstancias que, según se pone de manifiesto en esta Memoria, aconsejan adoptar esta decisión en relación con las aeronaves motorizadas.

Se opta, además, por mantener las denominaciones comunes en el ordenamiento jurídico interno en relación con las aeronaves destinadas a operar en el agua, como aeronaves anfibas o acuáticas, por oposición a las terrestres.

Se aprovecha esta modificación para incluir en el ámbito de aplicación del Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, los autogiros, monoplaça o biplaça, de hasta 600 kg de MTOM, excluidos del Reglamento Base EASA, conforme a lo previsto en su artículo 2.3, letra d), en relación con el anexo I, letra f).

c) Relación con otras normas de derecho interno y régimen derogatorio.

Como se ha indicado, el proyecto sustituye al régimen contemplado en el vigente Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, por el que se regula el registro y uso de aeronaves de estructura ligera, y de la Orden de 24 de abril de 1986, por la que se regula el vuelo en ultraligero. No obstante, el Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, se mantiene transitoriamente vigente para los procedimientos en tramitación a la entrada en vigor de este proyecto, atendiendo a lo previsto en la disposición transitoria segunda.

El proyecto no afecta a la Orden de 14 de noviembre de 1988, por la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas (ULM), del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, dictada en desarrollo del real decreto derogado, que se mantiene vigente.

Adicionalmente, como consecuencia de las sugerencias de la Secretaría General Técnica del Departamento, se ha incluido un nuevo precepto en el que se aclara que a las aeronaves incluidas en el proyecto (en su diseño, producción, mantenimiento y operación, así como de sus motores, hélices y componentes, y a las organizaciones y personal que participen en dichas actividades), les resulta aplicable lo dispuesto en el proyecto, así como lo establecido en la normativa nacional en materia de matriculación, marcas de nacionalidad y matrícula, aeronavegabilidad y licencias, citando en el preámbulo las disposiciones vigentes sobre las respectivas materias.

d) Entrada en vigor

En el proyecto se prevé la entrada en vigor del real decreto el día siguiente al de su publicación. No se establece una *vacatio legis* debido a la necesidad de su inmediata aplicación, contemplándose, no obstante, un plazo suficiente para la adaptación de las aeronaves que ya cuenten con un certificado de aeronavegabilidad.

No concurren en el proyecto las circunstancias exigidas por el artículo 23 de la Ley del Gobierno en orden a su entrada en vigor el 2 de enero o 1 de julio siguientes a su aprobación, toda vez que la norma no impone nuevas obligaciones a los operadores aéreos o las organizaciones de diseño y producción. Esto es así en cuanto que el proyecto, de un lado, se limita a establecer un peso máximo al vacío que garantice que en el uso de la aeronave se mantienen los requisitos de aeronavegabilidad y no se sobrepasa la masa máxima al despegue (MTOM) para el que está certificada. De otro, porque el proyecto flexibiliza el régimen previo exigible a las aeronaves terrestres de entre 401 a 600 kg de MTOM y a las anfibas de entre 451 y 650 kg de MTOM al excluirlas del ámbito de aplicación de la normativa de la Unión Europea, más estricto tanto en relación con los requisitos de mantenimiento de la aeronavegabilidad, como en los requisitos exigibles a las organizaciones de diseño y producción.

Adicionalmente, concurren en el proyecto razones justificadas de seguridad operacional que aconsejan su inmediata entrada en vigor.

3.- DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN:

El proyecto se tramita a iniciativa de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, y su contenido se ha consensuado con ella.

a) Consulta previa.

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea sometió el proyecto se sometió a consulta pública previa desde el 27 de junio de 2018, publicándose en la web del Ministerio de Fomento, en la actualidad Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, en la misma fecha, dando un plazo de más de 15 días naturales.

Durante la misma se presentaron 14 aportaciones, a saber: de la Federación de Aeronáutica de la Región de Murcia (FARM), de la Asociación Española de Pilotos de Aeronaves Ligeras (AEPAL), de la Aircraft Owners and Pilots Association (AOPA), de la Asociación de Constructores Amateur de Aeronaves, de la Asociación de Aviación Experimental (AAE) y de 9 particulares relacionados con el sector.

En todas las aportaciones se valoró positivamente la iniciativa de aumentar la MTOM de los ULM en coherencia con el *opt-out* del apartado 8 y siguientes del artículo 2 del Reglamento Base de EASA.

b) Audiencia pública.

Se ha procedido a dar audiencia al sector concernido y el proyecto se ha sometido a información pública en la página web del Ministerio de Fomento (en la actualidad Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana), de conformidad con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno. En este trámite, expresamente informan no tener observaciones, ENAIRE EPE, la Sociedad Aeronáutica Española (SAE) la Dirección General de Industria y de la PYME del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Aena SME, S.A., SENASA, INECO y COPAC.

Formulan observaciones la Asociación de Aviación Experimental, la Asociación de Constructores Amateur de Aeronaves, la Asociación Española de Pilotos de Aeronaves Ligeras (AEPAL), la Asociación de Pilotos y Propietarios de Aeronaves de España (AOPA-SPAIN) y la Real Federación Aeronáutica Española (RFAE) que, en general, se concretan en la necesidad de excluir del ámbito de aplicación del proyecto las aeronaves más ligeras (150/120 kg de masa máxima al vacío), suprimir la limitación establecida en la OM de 24 de abril de 2016 de vuelo a 300 m y la oposición a los términos en que se formulaba la disposición transitoria primera del proyecto, relativa a la adaptación de las aeronaves.

Al respecto, como se ha señalado y teniendo en cuenta el Informe sobre las alegaciones de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea:

(i) se atiende parcialmente la primera observación y por coherencia con el régimen previsto en el artículo 3, letra f), del Reglamento de matriculación de aeronaves, aprobado por Real Decreto 384/2015, de 22 de mayo, se excluye a aquellas aeronaves cuyo peso total al despegue, descontado el peso del piloto, sea inferior a 70 kilogramos, lo que no obsta para que queden sujetas a limitaciones de vuelo. Adicionalmente, se actualizan las aeronaves excluidas para contemplar expresamente algunos artefactos no motorizados inexistentes en la fecha de adopción de la norma modificada que, no obstante, se incardinan en las definiciones generales de las aeronaves excluidas.

(ii) se atiende también a la segunda alegación elevando las limitaciones de sobrevuelo a una altitud de presión de 3.000 metros, pudiendo operar entre 3.000 y 4.000 durante un máximo de 30 min, en coherencia con lo previsto en el Reglamento (UE) 965/2012 de la Comisión de 5 de octubre para la operación de aeronaves distintas de las propulsadas complejas que no disponen de equipos de oxígeno suplementario.

(iii) además, se trata de dar respuesta al sector minorando el impacto que puede tener la obligación de adaptación a los requisitos de peso máximo al vacío, incorporando medidas de flexibilidad.

c) Informes recabados.

Tras atender a las observaciones realizadas por la **Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública** (hoy Ministerio de Hacienda y Función Pública), se ha obtenido la **aprobación previa del titular de dicho Departamento**, al tiempo que se formula una sugerencia formal que se atiende.

A efectos de lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, ha emitido informe la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local, que no formula observaciones.

Ha informado la **Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad** (en la actualidad Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática), cuyas observaciones, en general, bien han sido superadas por las sucesivas versiones del proyecto y su Memoria –dado que la Oficina emite su informe respecto del proyecto sometido a audiencia que ha sufrido importantes modificaciones-, bien se han atendido tras el análisis del informe. Adicionalmente, se aprovecha la revisión efectuada para introducir alguna mejora técnica en la redacción del proyecto.

La Secretaría **General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana**, tras realizar algunas sugerencias, ha informado el proyecto sin observaciones.

Solicitado el dictamen del Consejo de Estado, a instancias de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, **se procedió a retirar dicha petición.**

La Agencia Estatal de Seguridad Aérea pidió la retirada provisional del proyecto de la petición del dictamen del Consejo de Estado, porque en esas fechas, y pese a que el proyecto había salido a consulta pública previa y a audiencia pública de manera transparente y ordinaria, la Asociación de Pilotos de Aeronaves Ligeras (AEPAL), que había comparecido en ambos trámites, junto con otros integrantes del sector de los ULM, posteriormente expusieron a AESA diversas objeciones a la normativa aeronáutica nacional aplicable a los ULM, en particular, en relación con la necesidad de mantener la figura del jefe de vuelos, el cual se consideraba innecesario a día de hoy, porque sus funciones han quedado cubiertas con las atribuidas a los gestores de aeródromos, los jefes de instrucción, instructores, examinadores y pilotos de ULM, así como con el requisito de tener que despegar y aterrizar desde aeródromos de uso restringido autorizados con conforme a las normas técnicas de seguridad operacional del Real Decreto 1070/2015, de 27 de noviembre, tal y como está establecido en el primer párrafo del artículo 8 de la Orden de 24 de abril de 1986 (el cuál fue modificado por la disposición final segunda del propio Real Decreto 1070/2015, de 27 de noviembre).

En síntesis, el sector demandaba la supresión de requisitos considerados innecesarios a día de hoy para la operación de ULM, en unos tiempos en los que a la crisis sanitaria causada por el coronavirus Covid-19, el cual ha provocado una situación de pandemia mundial, se está añadiendo además una fuerte crisis económica sin precedentes en las últimas décadas, que sin duda tendrá una grave incidencia en un sector principalmente recreativo y deportivo como el de los ULM, temiéndose incluso su estrangulamiento, por lo que en AESA se consideró que estas demandas del sector, absolutamente razonables en la situación actual de las infraestructuras, debían ser atendidas, por lo que tras la retirada de la petición de dictamen del Consejo Estado, el proyecto ha sido revisado para dar respuesta a dichas demandas.

Adicionalmente, por razones de seguridad aérea, y teniendo en cuenta su baja incidencia real debido a las buenas prácticas del sector, se ha querido aprovechar esta revisión para:

- Introducir el requisito de utilizar arneses o cinturones de seguridad para la práctica de vuelos, tanto para las ULM como para las formas de vuelo no ULM del artículo 2.2; y
- Extender a las formas de vuelo no ULM, el requisito establecido para los ULM de usar casco, cuando la aeronave no tenga protección para los ocupantes;

Asimismo, se ha contemplado la posibilidad de que las formas de vuelo y aeronaves no ULM puedan solicitar también a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, exenciones de algunos requisitos, del mismo modo que puede hacerse con los ULM, y se ha aclarado la redacción de algunos apartados, que no suponen nuevos requisitos, obligaciones, ni limitaciones operacionales. Por último, de acuerdo con el principio de prudencia:

- Se ha optado por dar un periodo transitorio para la elevación de alturas máximas de vuelo, mientras se da formación e información al sector, mediante la introducción de una nueva disposición transitoria tercera; y
- Se ha mantenido el régimen de las escuelas de vuelo conforme a su redacción actual en la Orden de 24 de abril de 1986, suprimiendo de dicha orden únicamente las funciones atribuidas a los jefes de vuelo en sus artículos 6 y 7.1, modificando para ello la disposición derogatoria, sin perjuicio de revisar este régimen en otra iniciativa posterior.

Todos estos cambios se han reflejado en el apartado III.1 de esta memoria, sobre el contenido del proyecto.

Se ha **recabado el dictamen del Consejo de Estado** (Dictamen 49/2021), cuyas observaciones han sido, en general, atendidas. No obstante:

- Respecto a la observación a la disposición transitoria primera, sobre normas transitorias para la adaptación de las aeronaves, de la versión informada por el supremo órgano consultivo del Gobierno, relativa a la necesidad de trasladarla a una disposición final, y completarla estableciendo un plazo para su cumplimiento por AESA, se ha optado por modificar el régimen por las siguientes razones:

(i) Esta disposición partía del supuesto de la adopción de la orden ministerial sobre requisitos de aeronavegabilidad de ULM que vendría a sustituir a la vigente Orden 14 de noviembre de 1988, con cierta inmediatez respecto de la entrada en vigor del real decreto proyectado, lo que finalmente no ha sido posible, entre otras cuestiones, por las dificultades técnicas propias de su régimen sustantivo, la conveniencia de completar, actualizado, el régimen de aeronavegabilidad continuada y de las organizaciones de diseño y producción, así como por los propios avatares en la tramitación de este proyecto.

La demora en la elaboración y tramitación de la referida orden ministerial determina que la fórmula prevista en el proyecto no resulte adecuada para permitir la adaptación de los certificados de aeronavegabilidad y los certificados de tipo expedidos antes de la entrada en vigor del proyecto, a los nuevos requisitos establecidos por éste en materia de peso máximo al vacío, al no permitir anticipar el plazo en el que, atendiendo a las observaciones del Consejo de Estado, AESA debe adoptar el plan de adaptación y calendario para lo que resulta preciso haber elaborado previamente el material guía que, en todo caso, debe tener en cuenta la orientación de la citada orden ministerial, cuyo estado de elaboración y tramitación no permite anticiparlo.

Amén de que, adoptado el proyecto, se prevé contemplar en éste fórmulas más ágiles que permitan dicha adaptación y eviten, en lo posible, recertificar/revisar el certificado de tipo o el de aeronavegabilidad de cada una de las aeronaves tras una previa adaptación, lo que sería un proceso largo y costoso para los afectados por los nuevos límites de masa en vacío, tales como la posibilidad de convalidar certificados de tipo emitidos por otras autoridades aeronáuticas que reúnan estándares de seguridad operacional aceptables para la AESA; limitar los certificados de aeronavegabilidad ULM mediante una directiva de aeronavegabilidad ULM, sin necesidad de tener que suspender el certificado de tipo (y los certificados de aeronavegabilidad expedidos conforme al mismo); la sustitución del certificado de aeronavegabilidad restringido por una autorización de vuelo, solicitada por su titular, previa justificación de que la aeronave es capaz de realizar un vuelo seguro, y con las limitaciones que se establezcan o el establecimiento de limitaciones a su operación, de manera que se asegure que no se supere en ningún caso la masa máxima al despegue que se indica en su certificado de tipo.

(ii) La necesidad de mantener, reformulándolo, el régimen previsto para las aeronaves cuyo peso máximo en vacío no supere el valor de restar a su peso máximo al despegue, 145 kg, en el caso de las aeronaves biplaza, y 75 kg, en el caso de las aeronaves monoplaza, para las cuales dicha disposición transitoria no contemplaba la necesidad de adaptación. Con este objeto se establece, en la nueva disposición adicional primera del proyecto, el mantenimiento de la validez de los certificados de tipo y certificados de aeronavegabilidad que cumplan tales requisitos.

(iii) Establecer un nuevo régimen transitorio para aquellas aeronaves cuyo certificado de aeronavegabilidad no cumpla los requisitos a los que alude el párrafo anterior.

- Respecto a la disposición final primera de la versión del proyecto sometida a informe, por la que se modifica la Orden de 24 de abril de 1986, el Consejo de Estado, ante la anomalía de que un real decreto modifique una orden ministerial, en particular cuando no se altera su rango, considera que “crea una complejidad innecesaria en el grupo normativo aplicable, pues consagra una situación en la que coexisten en una misma norma preceptos con distinto rango y valor”, lo que resulta contrario, no sólo a la adecuada técnica jurídica, sino también al principio de seguridad jurídica. Ante ello, plantea la conveniencia de segregar del proyecto el tenor de la disposición final primera y su aprobación, al tiempo que éste, mediante la correspondiente orden ministerial. Considera el Consejo de Estado que, dado “que el procedimiento de tramitación normativa se ha seguido por completo, podría hacerse así sin necesidad de instrumentar una [tramitación] diferenciada”.

En orden a la valoración de esta observación debe tenerse en cuenta que, en dicha versión del proyecto, se incorpora a la norma proyectada con rango de real decreto:

(i) todo el régimen relativo al uso de ULM, incorporando en un único artículo, actualizado, el régimen previsto en el artículo 3 del vigente real decreto y en el artículo 8 de la Orden de 24 de abril de 1986, a cuya derogación se procede;

(ii) la extensión de la aplicación del régimen de uso de ULM motorizados, a aeronaves que no tienen dicha consideración y, por tanto, que quedan excluidas del ámbito de aplicación general del proyecto; y

(iii) el régimen aplicable a los vuelos de introducción realizados por las escuelas de vuelo;

En la norma proyectada como orden, se mantiene el régimen de las escuelas de vuelo.

A tenor de lo indicado, y (i) dadas las dificultades de asegurar una entrada en vigor simultánea del real decreto y la orden ministerial que incorporaría el régimen de la disposición final primera del proyecto, en la versión remitida a dictamen del Consejo de Estado; (ii) las dudas sobre la eventual necesidad de realizar algún trámite adicional previo a la adopción de esta orden ministerial, entre otros, al menos, un informe complementario de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y (iii) la dificultad de incorporar a ésta lo previsto en el artículo 2.2, párrafo final del real decreto proyectado, por el que se declara aplicable a otras aeronaves no ULMs el régimen sobre operación de ULMs establecido en su artículo 4, dado que no le ampara la habilitación al Ministro competente para el desarrollo del real decreto, desaconsejan aceptar esta observación en sus propios términos.

Atendiendo, no obstante, a la necesaria salvaguarda de la seguridad jurídica que propugna dicha observación y teniendo en cuenta que toda la tramitación del proyecto -desde la valoración de la audiencia cuyas observaciones justificaron la modificación de la Orden de 24 de abril de 1986, hasta la ya aludida retirada de la solicitud de dictamen del Consejo de Estado para valorar e incorporar las últimas observaciones del sector-, se ha realizado como un proyecto con rango de real decreto que integraba, actualizado, el régimen refundido del vigente Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, y de la Orden de 24 de abril de 1986, se opta por incorporar al real decreto proyectado un nuevo capítulo III con el régimen completo sobre las escuelas de vuelo que se mantenía en la citada orden ministerial modificada.

La necesidad de que el Consejo de Estado informe nuevamente el proyecto, conforme se indica a continuación, permite su pronunciamiento sobre la opción ejercitada y su adecuación para atender la observación realizada, así como sobre su idoneidad para la salvaguarda de la seguridad jurídica que pretende satisfacer.

Ha emitido **informe complementario la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana**, el 3 de agosto de 2021, en la que se ha considerado que *«En su actual redacción, el proyecto de real decreto regula un nuevo régimen para el mantenimiento de la validez de los certificados de tipo y de aeronavegabilidad de las aeronaves motorizadas ultraligeras, que no figuraba en el texto sometido a dictamen, y que tampoco coincide con el sentido de la observación formulada por el Alto Órgano Consultivo»*, por lo que ha considerado que *«el texto del proyecto con su actual redacción, debe ser nuevamente dictaminado por el Consejo de Estado, especialmente en relación con el nuevo régimen que se establece para el mantenimiento de la validez de los certificados emitidos con anterioridad a la entrada en vigor del real decreto proyectado»*.

Solicitado nuevo dictamen de Consejo de Estado atendiendo a lo indicado en este informe complementario, el supremo órgano consultivo del Gobierno considera que “dado que la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ha estimado que las modificaciones introducidas son de tal entidad como para formularse nueva consulta al Consejo de Estado, debe en tal caso retrotraerse asimismo el procedimiento de elaboración de la norma afín de que sean evacuados otros trámites esenciales para la garantía técnica de su contenido.

En particular, se requiere que se someta el nuevo proyecto a trámite de audiencia e información público así como que se recabe el informe de la Agencia de Seguridad Aérea (AESA) (...)”.

Atendiendo a lo informado, se somete esta versión del proyecto a nueva audiencia e información pública.

4.- ADECUACIÓN AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS:

La propuesta se promueve al amparo de la competencia exclusiva que atribuye al Estado el artículo 149.1.20ª de la Constitución en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.

IV. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS.

1.- IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO:

a) Impacto económico general.

El proyecto no tiene, en general, impacto en la economía española ni en sus componentes. No genera efectos sobre los precios, la competitividad, la innovación, los consumidores, la economía europea o el empleo. No se impone cambio alguno en la forma de producción.

En este sentido hay que considerar que actualmente existe en España una única empresa que diseña y fabrica estos modelos de aeronaves. La adaptación de la normativa española a la nueva regulación europea en lo referente a pesos máximos en todo caso podría mejorar su capacidad competitiva, así como en general, la apertura del mercado a nuevos operadores económicos.

En cuanto al impacto en el sector, más allá de la necesidad de adaptación, en los términos previstos en la disposición transitoria primera, de los certificados de aquellas aeronaves que excedan de los pesos máximos al vacío previstos en la disposición adicional primera -que se concretan, según las estimaciones de la Agencia, en la revisión de, al menos, 18 certificados de tipo de ULMs nacionales, lo que afectará aproximadamente a 151 ULMs matriculados, con la posibilidad, cuando se promulgue la futura nueva orden de aeronavegabilidad de ULM, de que deba producirse la limitación del certificado de tipo o de aeronavegabilidad al permitir únicamente la utilización por el piloto, sin posibilidad de llevar ningún ocupante por no cumplir con el peso máximo al vacío, el régimen introducido en el proyecto implica una importante simplificación de los requisitos y procedimientos para la certificación de las aeronaves y una importante reducción de costes a tenor de las tasas establecidas a tales efectos por el Reglamento (UE) n° 319/2014 de la Comisión, de 27 de marzo

de 2014, relativo a las tasas y derechos percibidos por la Agencia Europea de Seguridad Aérea, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n ° 593/2007 de la Comisión, que, en lo que aquí afecta, se pueden concretar en las siguientes:

Expedición de certificación de tipo o restringido por EASA (cantidades en euros):

- Hasta 2 000 kg (excepto aeronaves de alto rendimiento), 13.940.
- Aviones muy ligeros, planeadores con motor, planeadores, 6.970.
- Aviones deportivos ligeros, 5.230.
- Giroaviones pequeños, 23.240.
- Giroaviones muy ligeros, 23.240.

Tasas anuales aplicables a los titulares de certificados de tipo, certificados de tipo restringidos y otros certificados de tipo expedidos por EASA:

- Hasta 2 000 kg (excepto aeronaves de alto rendimiento), 2.320 diseño UE y 780 diseño no UE.
- Aviones muy ligeros, planeadores con motor, planeadores, 1.050 diseño UE y 350 diseño no UE.
- Aviones deportivos ligeros, 780 diseño UE y 260 diseño no UE.
- Giroaviones pequeños, 20.880 diseño UE y 7.710 diseño no UE.
- Giroaviones muy ligeros, 3.490 diseño UE y 1.160 diseño no UE.

Frente a ello, la normativa nacional contempla los 1.202,20 € de la Tarifa séptima, para aeronaves de menos de 750 kilogramos de peso máximo al despegue, globos y ultraligeros motorizados, de la Tasa por Prestación de Servicios y Realización de Actividades de la Administración del Estado en Materia de Navegación Aérea, establecida en el artículo 22 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

b) Impacto presupuestario.

El proyecto carece de impacto presupuestario, su aplicación no afecta a los gastos o ingresos públicos.

El proyecto no atribuye nuevas funciones a la Agencia, aunque sí se espera que implique una carga de trabajo adicional. De un lado, por la adaptación de determinadas aeronaves a los requisitos de peso máximo al vacío, exigible por razones de seguridad; de otro, por el incremento estimado de aeronaves certificadas por la Agencia, derivado de la elevación de los pesos máximos al despegue establecidos en el proyecto, no obstante lo cual, pueden ser atendidos con los medios propios de AESA.

c) Cargas administrativas.

El proyecto no implica nuevas cargas administrativas. Las establecidas en los artículos 6 y 8 en relación con las Escuelas de vuelo, se encuentran contempladas en los artículos 3 y 5 de la vigente Orden de 24 de abril de 1986, por la que se regula el vuelo en ultraligero, que deroga el proyecto.

2. – IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO, EN LA INFANCIA ADOLESCENCIA Y EN LA FAMILIA:

Según lo previsto en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto

Normativo, debe analizarse el impacto de género del proyecto, impacto que en este proyecto es nulo.

Obligado es, asimismo, el análisis del impacto en la infancia y la adolescencia, a tenor de lo previsto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, así como en la familia, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. Este proyecto carece de impacto en los ámbitos considerados.

3. – OTROS IMPACTOS:

Las medidas que se establecen en este proyecto carecen de impacto social y medioambiental, así como en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

V. EVALUACIÓN EX POST.

De conformidad con lo previsto en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, 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 de Evaluación Normativa de la Administración general del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, no concurren en el proyecto las circunstancias que aconsejan su evaluación ex post.