



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

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

RESUMEN EJECUTIVO

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



Objetivos que se persiguen	<ol style="list-style-type: none">1. Dar cumplimiento a diversas recomendaciones que la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC);2. Garantizar una mayor fiabilidad y calidad de los productos aeronáuticos que se ofrezcan al usuario de aeronaves ULM, tratando de obtener la máxima seguridad en su utilización;3. Fomentar el desarrollo de la industria aeronáutica asociada a la actividad de ingeniería, diseño, producción y mantenimiento de aeronaves ULM, teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad derivados de la política emanada de la regulación europea conocida como «parte 21 Light»;4. Facilitar la utilización de aeronaves extranjeras en España cuando quede salvaguardada la seguridad operacional de los diseños de tipo;5. Cumplir y facilitar la transición hacia el nuevo límite de masa en vacío de las aeronaves ULM previsto en el artículo 1.4 del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre;6. Dar validez indefinida a los certificados de aeronavegabilidad restringidos de las aeronaves construidas por aficionados cuando mantenga adecuadamente su aeronavegabilidad.
Principales alternativas consideradas	<ol style="list-style-type: none">1. No actuar.2. Realizar una modificación puntual del régimen aplicable a las aeronaves ultraligeras, a través de una modificación de la Orden de 14 de noviembre de 1988, por la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas.3. Abordar de forma completa todas las condiciones técnicas de aeronavegabilidad de las aeronaves ULM dentro del proyecto de Real Decreto «de aeronaves no EASA» o «de aeronaves del anexo I».4. Abordar de forma completa todas las condiciones técnicas de aeronavegabilidad de las aeronaves ULM en una iniciativa normativa independiente y transitoria, hasta que pueda ser adoptado el «PRD de aeronaves no EASA» o «de aeronaves del anexo I». <p>Se ha optado por esta última alternativa.</p>
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Orden Ministerial.
Estructura de la Norma	Un preámbulo, 41 artículos estructurados en siete capítulos, y una parte final integrada por cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria, tres finales y un Anexo.



Informes recabados		
Consulta pública previa	El proyecto se sometió a consulta pública previa durante un plazo no inferior a quince días naturales, desde el 9 de abril al 6 de mayo de 2019.	
Audiencia e Información Pública		
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
Adecuación al orden de competencias	El proyecto se dicta al amparo artículo 149.1.20ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo y matriculación de aeronaves.	
Impacto económico y presupuestario	Sobre la economía en general	Carece de impacto.
	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 sobre las personas con discapacidad, lo social, o el medioambiente, el cambio climático o la unidad de mercado.	
Normativa OACI	La norma no incorpora normativa de la Organización de Aviación Civil Internacional.	



MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

I. JUSTIFICACIÓN DE LA MEMORIA ABREVIADA.

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

El proyecto además tiene un reducido impacto normativo, pues se limita a actualizar una normativa sectorial muy específica y con un ámbito de aplicación reducido a un concreto tipo de aeronaves, y por lo tanto, dirigida a un número reducido de destinatarios.

El proyecto carece de impacto en la economía general al afectar a un sector principalmente recreativo, y carece 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. Tampoco afecta a la distribución de competencias de entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El proyecto, por su objeto, carece de impacto por razón de género, sobre la familia, la infancia o la adolescencia. Nulo es, igualmente, el impacto en la unidad de mercado, porque desarrolla competencias atribuidas en exclusiva al Estado de manera uniforme para todo el territorio nacional. Tampoco se advierte impacto en lo social, al no afectar a las relaciones entre trabajadores y empresarios ni al régimen de la Seguridad Social, ni se aprecia tampoco un impacto en lo medioambiental ni sobre el cambio climático. Finalmente, tampoco se aprecia impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.

II.1.- MOTIVACIÓN:

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

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



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

Este cambio se ha producido principalmente como consecuencia de la promulgación del **Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2018¹** (en lo sucesivo referido como «**Reglamento Base**»), donde, de acuerdo con su **artículo 2, apartado 8**, se ha dado la posibilidad a los Estados miembros de eximir del cumplimiento del mismo, y en consecuencia, de sus actos delegados y de ejecución, a determinadas aeronaves ULM que no tengan más de dos asientos y que sean capaces de operar dentro de unos límites de masa máxima de despegue («**Maximum Take Off Mass**» o «**MTOM**») y velocidad relativamente bajos.

Razones de ordenación sectorial han justificado que España se haya acogido parcialmente a esta opción de exclusión («*opt-out*») del Reglamento Base, para las aeronaves de su artículo 2, apartado 8, letras a) (aviones ultraligeros) y b) (helicópteros ultraligeros) mediante la adopción del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, donde en su artículo 1.2 se clasifican en las categorías A y B respectivamente.

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

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

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

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

¹ Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2018, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea y se modifica el Reglamento (CE) nº 2111/2005 (CE), nº 1008/2008, (UE) nº 996/2010, nº 376/2014 y las Directivas 2014/30/UE y 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) nº 552/2004 y (CE) nº 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CEE) nº 3922/91.



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Asimismo cabe hacer notar que con el desarrollo, y al igual que sucede en otros sectores industriales, el diseño y la fabricación de aeronaves ultraligeras motorizadas ha sido objeto de



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

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

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

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

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

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

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

«REC 47/16. Se recomienda a la Dirección General de Aviación Civil la modificación de la Orden de 14 de noviembre de 1988, en la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas (ULM), al objeto de que aquellos recogidos en su artículo 10 sean análogos a los que la norma básica de



certificación CS-VLA, de EASA, hace en la Subparte G sobre el Manual de Vuelo de la aeronave.

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

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

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

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

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

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

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

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

REC 30/18: Se recomienda a la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) que promueva una modificación de la normativa nacional aplicable a los requisitos de aeronavegabilidad mínimos para aeronaves ultraligeras, con objeto de requerir específicamente la instalación de cinturones de seguridad del tipo arnés de cuatro



puntos de anclaje, salvo en aquellos casos en los que la maniobrabilidad de la aeronave se pueda ver afectada que podrá ser de tres puntos de anclaje.».

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

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

A la vez que se comenzó a elaborar esta iniciativa, se realizó el trámite de consulta pública previa del artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno con la finalidad de oír al sector y recabar aportaciones e ideas adicionales del mismo. Esta consulta se publicó en la página web del entonces Ministerio de Fomento entre el 10 y el 30 de noviembre de 2017 con el título de «*Consulta pública previa sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la aeronavegabilidad, operaciones y licencias del personal de vuelo de las aeronaves incluidas en el Anexo II del Reglamento (CE) Nº 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo*». El inicio de la elaboración de esta iniciativa fue comunicado a la CIAIAC, que incluso hace mención de ello en algunos de sus posteriores informes técnicos sobre ULM.

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

Sin embargo, en la AESA se decidió desvincular esta revisión del régimen de aeronavegabilidad inicial y continuada de las aeronaves ULM de aquella otra iniciativa más ambiciosa y comprensiva de más materias, dando lugar a una iniciativa normativa independiente para la revisión de la normativa sobre certificación de aeronaves ULM, ello debido a tres razones fundamentales:

1. En primer lugar, cuando se comenzó a elaborar aquella iniciativa más ambiciosa, denominada «PRD de aeronaves no EASA» o «PRD de aeronaves del anexo I», como se desprende del título de la citada consulta pública previa, estaba en vigor el Reglamento (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, que no es otra cosa que el anterior Reglamento Base sustituido por el nuevo Reglamento Base (Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de



2018). Al conocerse en la AESA que el Anexo II del Reglamento (CE) n.º 216/2008, en el que se recogía un listado de aeronaves no EASA o de aeronaves excluidas de su ámbito de aplicación, iba a sufrir cambios en el nuevo marco europeo, se paralizaron los trabajos de elaboración de aquella iniciativa normativa, hasta que con la publicación del nuevo Reglamento Base en el DOUE de 22 de agosto de 2018 se pudo conocer la versión definitiva del anexo I de éste último (que toma el relevo del anexo II del Reglamento (CE) n.º 216/2008), así como del alcance final del «*opt-out*» del apartado 8 de su artículo 2. Tras esta publicación se tuvieron que replantear los trabajos realizados en la AESA hasta entonces para aquella iniciativa normativa cuya consulta pública previa ya había sido lanzada.

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

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

Como resultado de estas consideraciones, en la AESA se ha tomado la decisión de priorizar los trabajos para revisar y actualizar el régimen de certificación de tipo y de aeronavegabilidad inicial y continuada de las aeronaves ULM a través del presente proyecto, sin perjuicio de que en un futuro tanto los requisitos recogidos en el citado Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, como en el presente proyecto de orden ministerial, queden integrados en la parte correspondiente de aquella otra iniciativa más ambiciosa que pretende regular la aeronavegabilidad, las operaciones y las licencias de todas las aeronaves del anexo I del Reglamento Base sujetas a la normativa nacional, dando continuidad al régimen recogido en el presente proyecto quizás con los cambios que pudiera introducirse como consecuencia de nuevas recomendaciones de la CIAIAC, la experiencia adquirida por la AESA en su aplicación,



o bien tras atender nuevas reivindicaciones del sector que no supongan un riesgo inaceptable para la seguridad operacional de estas aeronaves.

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

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

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

Certificación de tipo («CT»):

El artículo 34, párrafo tercero de la LNA dice que: «*No se calificará ningún prototipo de aeronave, ni será autorizado para el vuelo, sin su previa inspección técnica por el Ministerio del Aire*».

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

Un diseño de tipo es el conjunto de planos, especificaciones, documentos técnicos, etc., que definen la configuración de una aeronave. Para demostrar la aeronavegabilidad del diseño de tipo de aeronave, es necesario demostrar que la aeronave en cuestión cumple con unos requisitos técnicos denominados bases de certificación.

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



La norma vigente define de un modo genérico los requisitos de resistencia estructural. En el proyecto que se propone, esto se determina en las bases de certificación, y en el programa de demostración de cumplimiento.

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

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

Organizaciones de diseño y producción:

El Artículo 2 establece las organizaciones de diseño y producción.

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

Por otro lado, es necesario establecer que las aeronaves se producen de acuerdo a los datos de diseño, en base a unos medios y recursos, y que se mantienen los registros de la fabricación, por lo que se define la Organización de Producción.

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

El artículo 36 de la LNA establece la obligatoriedad de las aeronaves cuenten con un certificado de aeronavegabilidad.

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

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

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

Asimismo, se contempla la posibilidad de que la AESA pueda expedir un CdA para aeronaves con un CT válido expedido por cualquier autoridad aeronáutica del Espacio Económico



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

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

- a) En cuanto a los aspectos técnicos, podemos destacar que un certificado de tipo restringido expedido por una autoridad aeronáutica certifica que el diseño satisface los requisitos pertinentes de aeronavegabilidad exigidos en el Estado de dicha autoridad, que un gran número de certificados de tipo restringido emitidos en España tienen el equivalente certificado de tipo restringido en el país del fabricante sin más requisitos técnicos que los ya aprobados en el país de origen del EEE y que no se contemplan como válidos los certificados declarativos o similares de estos países por no estar supervisados como los certificados de tipo restringidos aprobados;
- b) En cuanto a los niveles de seguridad, si tenemos en cuenta que una aeronave del EEE basada en un certificado de tipo restringido aprobado en su Estado y volando permanentemente en el territorio español no tiene ningún tipo de supervisión y control por parte de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, la apertura a que un interesado pueda matricular esa misma aeronave en España sin tener que hacerlo en esos países, permite tener un mayor control y seguimiento, así como la obligación de cumplir con los mismos estándares de calidad en cuanto a la aeronavegabilidad continuada que las aeronaves basadas en un certificado de tipo aprobado por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

En cualquier caso, la AESA debe poder inspeccionar el estado de las aeronaves para comprobar sus condiciones de aeronavegabilidad, cuando lo considere oportuno. Cuando una aeronave no conserve las condiciones de aeronavegabilidad con las que fue construida, o la aeronave haya sido modificada respecto al diseño aprobado sin contar con la aprobación de la AESA, o tras una inspección, se determine que la aeronave no está en condiciones de operar con seguridad, se deberá suspender la validez del certificado de aeronavegabilidad. Si transcurrido un plazo tras la suspensión, no se ha demostrado que la aeronave haya recuperado sus condiciones de aeronavegabilidad y su conformidad con el diseño aprobado, se deberá proceder a la revocación del certificado.

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

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

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



Mantenimiento de la validez de los certificados de aeronavegabilidad:

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

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

Con esta finalidad, se definen, en línea a la concepción establecida por la EASA, lo que se entiende por tareas de aeronavegabilidad continuada (o mantenimiento de la aeronavegabilidad), que no es otra cosa que los requisitos de mantenimiento necesarios para poder operar una aeronave una vez obtenido el certificado de aeronavegabilidad.

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

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

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

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

II.2.- FINES Y OBJETIVOS PERSEGUIDOS:

Las modificaciones introducidas en el proyecto tienen por objetivo:

1. Dar cumplimiento a diversas recomendaciones que la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC);
2. Garantizar una mayor fiabilidad y calidad de los productos aeronáuticos que se ofrezcan al usuario de aeronaves ULM, tratando de obtener la máxima seguridad en su utilización;
3. Fomentar el desarrollo de la industria aeronáutica asociada a la actividad de ingeniería, diseño, producción y mantenimiento de aeronaves ULM, teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad derivados de la política emanada de la regulación europea conocida como «parte 21 Light»;



4. Facilitar la utilización de aeronaves extranjeras en España cuando quede salvaguardada la seguridad operacional de los diseños de tipo;

5. Cumplir y facilitar la transición hacia el nuevo límite de masa en vacío de las aeronaves ULM previsto en el artículo 1.4 del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre;

6. Dar validez indefinida a los certificados de aeronavegabilidad restringidos de las aeronaves construidas por aficionados cuando mantenga adecuadamente su aeronavegabilidad. Todo ello sin perjuicio de:

a) El ejercicio de las facultades inspectoras y sancionadoras de la AESA; y

b) De la integración del contenido del presente proyecto en una futura norma sobre aeronavegabilidad, operaciones y licencias de todas las aeronaves no sujetas al régimen jurídico del Reglamento Base de EASA y de sus actos delegados y de ejecución («PRD de aeronaves no EASA» o «anexo I»).

II.3.- ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS:

Las alternativas consideradas a la propuesta han sido las siguientes:

II.3.a). No actuar.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Siendo ésta la opción que justifica el proyecto.

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

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

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

Respeto el principio de eficacia en tanto que se identifican los fines perseguidos por la norma y se considera el instrumento más adecuado para lograrlos. En particular se facilita la expedición de certificados de aeronavegabilidad restringidos para aeronaves con certificados de tipo emitidos por autoridades aeronáuticas extranjeras. así como la importación de aeronaves ULM extranjeras.



Asimismo atiende al principio de seguridad jurídica, dada su coherencia con la normativa nacional, en particular con lo previsto en el Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, y específicamente en relación con su disposición transitoria primera, donde está prevista la promulgación de esta orden, así como con la normativa de la Unión Europea, al tiempo que deroga expresamente la Orden de 14 de noviembre de 1988, a la que sustituye.

En atención a los principios de proporcionalidad y eficiencia, la orden se limita a establecer las disposiciones indispensables para cumplir con las necesidades detectadas, buscando la proporcionalidad con la regulación de la Unión Europea sobre la misma materia, la Parte 21 Light, y atendiendo al uso eficiente de los recursos públicos, no suponiendo incremento alguno de dotaciones, retribuciones u otros gastos de personal.

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

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

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

III. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO.

III.1.- CONTENIDO DEL PROYECTO:

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

En síntesis, el contenido del proyecto es el siguiente:

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

En el **Capítulo I** se contemplan las disposiciones generales.

En el **artículo 1** se define el objeto de la norma y su ámbito de aplicación. El ámbito de aplicación del proyecto sigue el del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, dado que el proyecto desarrolla dicho real decreto en base a la habilitación conferida por la disposición final primera de éste.

En el **artículo 2** se contemplan definiciones para la mejor comprensión y aplicación de la norma.

En el **Capítulo II** se establece una regulación, hasta entonces inexistente, sobre los requisitos que han de cumplir las organizaciones de diseño titulares de un certificado de tipo restringido de ULM y así como de las organizaciones de producción, así como de los titulares de una declaración de cumplimiento del diseño registrada por la AESA.



En el **artículo 3** se recoge una previsión general sobre los requisitos y obligaciones de las organizaciones de diseño, antes de proceder a su regulación en los artículos siguientes.

En los **artículos 4 a 7**, ambos inclusive, se recogen los requisitos (manual de diseño, sistema de gestión del diseño y recursos de la organización) y obligaciones a los que han de ajustarse las organizaciones de diseño para poder solicitar y ser titulares de un CT.

En el **artículo 8** se recoge una previsión general sobre los requisitos y obligaciones de las organizaciones de producción, antes de proceder a su regulación en los artículos siguientes.

En los **artículos 9 a 12**, ambos inclusive, se recogen los requisitos (manual de producción, sistema de gestión de la producción y recursos de la organización) y obligaciones que han de reunir las organizaciones de producción, para poder producir en serie aeronaves ULM.

En el **artículo 13** se recogen las obligaciones que han de cumplir quienes sean titulares de una declaración de cumplimiento del diseño registrada en la AESA.

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

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

Así, en el **artículo 14** se recogen los requisitos esenciales de aeronavegabilidad que han de cumplir todos los diseños de tipo de aeronaves ULM, independientemente del procedimiento de la orden que sea aplicable para validarlos, así como la posibilidad de que la AESA, excepcionalmente, pueda eximir del cumplimiento de algunos requisitos esenciales de aeronavegabilidad del anexo siempre que el diseño de tipo ofrezca un nivel de seguridad operacional adecuado al uso de la aeronave, considerando (i) el desarrollo técnico en materia de aeronavegabilidad civil en la fecha en la que la aeronave fue originalmente diseñada; y (ii) los propósitos para los cuales ha sido específicamente diseñada la aeronave y el tipo de operaciones a las que se pretende destinar.

Esta posibilidad de permitir exenciones a los requisitos recogidos en la norma no es una técnica novedosa², que tiene por finalidad la propia conservación de la norma tratando que las

² Por ejemplo:

- El Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, por el que se regula el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras (ULM) , que deroga el anterior, en cuyo artículo 4.3 se ha mantenido la posibilidad de dejar en suspenso la aplicación de requisitos recogidos en dicho real decreto cuando «se acredite la justificación de la suspensión»;

- El Real Decreto 660/2001, de 22 de junio, por el que se regula la certificación de las aeronaves civiles y de los productos y piezas relacionadas con ellas, en su artículo 2.2 , que permite «eximir con carácter general, del cumplimiento de aquellos requisitos aplicables que resulten incompatibles o desproporcionados en relación con



disposiciones normativas den lugar a situaciones injustificadas desde un punto de vista técnico-aeronáutico, de modo que de esta forma se dota de cierta flexibilidad a la norma, sin que el uso de ésta técnica conlleve obligaciones, requisitos o limitaciones operacionales que puedan incidir en la esfera jurídica de los particulares, por lo que su uso no puede ser considerado ejercicio de potestad normativa alguna, sino una relajación o dispensa de éstos permitida y contemplada expresamente en la propia norma.

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

En la redacción del procedimiento ordinario para la obtención de un CT restringido para ULM, se ha tomado como referencia el procedimiento *«para la emisión y modificación de certificados, aprobaciones, autorizaciones y aprobaciones y aceptaciones que se refieran a productos aeronáuticos, piezas e instrumentos»* previsto en el artículo 4 del Real Decreto 660/2001, de 22 de junio, por el que se regula la certificación de las aeronaves civiles y de los productos y piezas relacionados con ellas, aunque sin llegar a imitarlo, y precisando especialidades de procedimiento adicionales.

En el **artículo 16** se establece la documentación que debe acompañar la organización de diseño en su solicitud para la obtención de un CT restringido.

Es importante destacar que en la solicitud ha de indicarse cuál va a ser la organización de producción que producirá en serie las aeronaves concretas a raíz del CT a obtener, pues esta organización de producción es la que habrá de figurar nombrada en el CT. No pueden producirse aeronaves basadas en el CT que se expida por organizaciones de producción distintas de la que figure inscrita en el CT. Esto es así porque tanto la organización de diseño como la de producción deben cumplir unos requisitos y asumir unas obligaciones (incluyendo las de colaboración entre ellas: transmisión de datos de diseño, información de defectos, ...) para que el producto sea seguro (aeronavegable), por lo que el CT se debe emitir a la organización de diseño especificando la organización de producción para la que es válido. Si la organización de diseño titular del CT quiere modificar la organización de producción, aquélla deberá solicitar una modificación el CT. En ningún caso la organización de producción puede designarse mediante una subcontratación.

Respecto a las declaraciones de capacidad de diseño y las declaraciones de capacidad de producción, reguladas respectivamente en los **artículos 17 y 18**, conviene destacar que ambas declaraciones en modo alguno son declaraciones responsables para el ejercicio de un derecho o de una actividad a las que se refiere el artículo 69 de la LPA. Las declaraciones de diseño y de producción no habilitan al ejercicio de un derecho ni actividad desde el momento de su presentación, ni posteriormente, sino que únicamente son declaraciones que se acompañan a la solicitud de un CT restringido, para iniciar el procedimiento, y que en ningún caso conllevan la obtención de un CT restringido para un modelo de aeronave ULM por su

determinadas aeronaves, sus motores, hélices, componentes y equipos no instalados, así como sus organizaciones de diseño y producción» y «cuando se justifique adecuadamente su incompatibilidad o desproporcionalidad con la aeronave sus motores, hélices, componentes y equipos no instalados, así como las organizaciones de diseño y producción objeto de certificación, aprobación, autorización o aceptación»;

Las normas de rango legal, igualmente contienen régimen de exenciones, tal es el caso del artículo 8.3 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la disposición final sexta de la Ley sobre Navegación Aérea o el artículo 71.1 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 (nuevo o actual «Reglamento Base de EASA»), artículo 71, apartado primero.



mera presentación, sino que únicamente acompañan la solicitud inicial, y el CT restringido se expedirá o no de lo que resulte del procedimiento de certificación. Es decir, no son un medio de intervención administrativa de ninguna actividad, ni confieren por sí solas un derecho ni el acceso a una actividad, sino que únicamente son documentos a adjuntar a una solicitud para su admisión.

En los **artículos 19 a 22** se detallan las especialidades de procedimiento para la obtención de un CT restringido de manera ordinaria, para lo que se establecen por defecto varias suspensiones del cómputo de plazos que en principio son discrecionales de los instructores de los procedimientos según el artículo 22.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre («se podrá suspender» dice la Ley). Esto se hace, por un lado, porque esta previsión no contradice la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la cual tampoco fija mediante qué persona, acto o documento se podrá llevar a cabo dicha suspensión discrecional y, por otra parte, porque el Consejo de Estado, en su Dictamen 748/2001, no hizo observaciones sobre el que sería el Real Decreto 660/2001, de 22 de junio, de donde proviene esta técnica, cuando el artículo 22.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ha venido a recoger el contenido del artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, norma sobre procedimiento administrativo aplicable en el tiempo de emisión de aquél dictamen. Adicionalmente, en el Dictamen 875/2021, el Consejo de Estado, apartado V observaciones particulares, letra h), ha admitido que mediante una orden ministerial se puedan establecer trámites que conlleven la suspensión del procedimiento adicionales a los recogidos en el artículo 22 de la LPA, basándose en la habilitación del artículo 1.2 de la propia LPA:

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

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



plazos propios de dicho procedimiento. Como también es una especialidad procedimental la posibilidad prevista en el proyecto de una segunda audiencia simultánea de las partes.»

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

En el **artículo 23** se contempla la validez indefinida o ilimitada en el tiempo de los certificados de tipo mientras se mantengan las condiciones en las que fue expedido y las causas de determinan su invalidez.

En el **artículo 24** se recoge por primera vez una clasificación de cambios en los CT en «mayores» y «menores» de acuerdo con su relevancia para la seguridad operacional, recogiendo los criterios necesarios para su discernimiento. En el caso de que el cambio sea «mayor», se exige una recertificación del de tipo, si bien limitada a los aspectos afectados por el cambio. En este caso, como en otros en los que la casuística es imprevisible, se espera que, una vez establecida la previsión con incidencia en la esfera jurídica de terceros como requisito en la norma, mediante los oportunos medios aceptables de cumplimiento (más conocidos en el sector como «*Acceptable Means of Compliance*» o «AMC») previstos en la disposición adicional primera, puedan concretarse criterios o supuestos concretos en los que en todo caso entenderá un cambio como «mayor» o «menor», sin perjuicio de que los titulares puedan proponer a la AESA medios alternativos de cumplimiento («AltMoC», por sus siglas en inglés de «*Alternative Means of Compliance*») cuando éstos últimos hayan sido previamente aprobados por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea por considerarlos conformes con las disposiciones aplicables de la orden.

En los **artículos 25 a 27**, ambos inclusive, se recoge (i) el procedimiento de la declaración de cumplimiento del diseño, que a semejanza de lo que sucede con la declaración de conformidad del diseño de la Parte 21 Light para aeronaves sujetas a regulación de la Unión Europea, es una forma opcional para los interesados y alternativa a la certificación de tipo, y únicamente aplicable cuando se trate de **aviones ULM de los de la «Categoría A»** recogida en el artículo 1.2 del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, sin que sea posible aplicar este procedimiento cuando se trate de helicópteros y autogiros ULM de las categorías B y C respectivamente del artículo 1.2 del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, (ii) las condiciones para el mantenimiento de la validez de las declaraciones de cumplimiento del diseño; y (iii) las condiciones para introducir cambios en el diseño cuando exista una declaración de cumplimiento del diseño registrada en la AESA conforme al proyecto, aplicando los mismos criterios que en el caso de diseños con CT para la clasificación de los cambios en menores o mayores y las consecuencias según se trate de uno u otro.

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

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



El capítulo se abre con el **artículo 28**, en el cual, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36 de la LNA, establece que ninguna aeronave ULM estará autorizada para el vuelo si no cuenta con un certificado de aeronavegabilidad restringido válido para su operación, salvo que tenga expedida una autorización de vuelo de las reguladas en el proyecto.

A continuación, en el **artículo 29** se recoge la forma de solicitar un CdA, según se trate de aeronaves ULM nuevas o usadas, y su relación con el Registro de Matrícula de Aeronaves Civiles, también dependiente de la AESA, de conformidad con el artículo 9.1.b) de su Estatuto, aprobado mediante Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero.

En particular, destaca la posibilidad de que sean emitidos CdA basándose en la previa existencia de un CT válido expedido por cualquier autoridad aeronáutica del Espacio Económico Europeo; o por la existencia de un CT válido expedido por cualquier autoridad aeronáutica de un tercer país cuyo sistema de certificación del diseño de tipo garantice unos niveles de seguridad operacional equivalentes al establecido en esta orden, y previamente se haya reconocido dicha equivalencia mediante resolución del órgano competente por razón de la materia de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

De esta forma, se amplían las opciones para poder matricular una aeronave ULM en España y obtener un CdA restringido, lo que hasta ahora pasaba únicamente por la obligación de que existiese un Certificado de Tipo Restringido aprobado previamente por la AESA. Junto con este nuevo sistema para la obtención de un CdA restringido se ha añadido una tercera opción que pasaría por la existencia de una declaración de cumplimiento del diseño registrada por la AESA como alternativa a la obtención de un Certificado de Tipo emitido por la AESA.

En el **artículo 30** se establece la validez indefinida o de duración ilimitada en el tiempo de los CdA, condicionada, entre otras circunstancias, al cumplimiento de los requisitos de mantenimiento de la aeronavegabilidad establecidos más adelante en el proyecto y, en particular, a la validez del certificado de revisión de la aeronavegabilidad.

En el **artículo 31** se recogen los casos en los que cabe solicitar a la AESA una autorización de vuelo, los propósitos en los que cabe solicitarla, así como su régimen de validez, la que, a diferencia de los CdA, será limitada en el tiempo.

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

Este supuesto está pensado, entre otras opciones recogidas en la disposición transitoria sobre el «*Periodo transitorio de validez de los certificados de aeronavegabilidad restringidos con exceso de masa en vacío y formas de adaptación al peso en vacío límite*», para dar la posibilidad de seguir operando, bajo ciertas limitaciones operacionales, a aquellas aeronaves ULM cuyo CdA esté basado en un CT que no se ajuste a la limitación de masa en vacío del artículo 1.4 del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, ni tampoco se ajuste al régimen especial previsto en la disposición adicional primera del mismo real decreto, de modo que en esos casos, los propietarios u operadores de las aeronaves ULM afectadas por dichas limitaciones puedan acogerse a la opción de solicitar una autorización de vuelo.



En el **artículo 32** se detallan los requisitos para poder obtener una autorización de vuelo basándose en alguno de los propósitos enumerados en el artículo precedente.

Cerrando el capítulo, en el **artículo 33** se regulan las modificaciones a aeronaves ULM, vinculándolas a las llamadas modificaciones «mayores» o «menores» antes citadas para las modificaciones de los certificados de tipo restringidos para ULM, y estableciendo un régimen de intervención de comunicación o autorización previa por AESA según la magnitud del cambio operado, para asegurar que una modificación mayor no supondrá un riesgo para la aeronavegabilidad de la aeronave. Esto puede llevar al resultado de que una modificación mayor que no sea aprobada por la AESA lleve consigo la invalidez del CdA y la imposibilidad de operar, en caso de no devolver la aeronave a su estado anterior.

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

En primer lugar, en el **artículo 34** se determinan las tareas que deberán gestionarse para el mantenimiento de la aeronavegabilidad, bien por el propietario o bien por el arrendatario de la aeronave ULM, en lo sucesivo denominado como el responsable del mantenimiento y conservación de la aeronavegabilidad.

En el **artículo 35** se detallan la forman en que habrán de ejecutarse las tareas de mantenimiento de la aeronavegabilidad. Los puntos incluidos en este artículo vienen a desarrollar los aspectos relacionados con el mantenimiento de la aeronavegabilidad y en concreto la ejecución de las tareas de mantenimiento y que en la Orden Ministerial de 14 de noviembre de 1988 no estaban incluidos. A su vez, se pretende ayudar a la realización de estas tareas aportando información de gran utilidad y soporte para quién las realice, así como dejar claramente indicado que estas tareas pueden ser realizadas por cualquier persona que disponga de la competencia técnica suficiente indicada en la orden y entre las que puede estar el propietario de la aeronave.

En el **artículo 36** se detalla el contenido del Programa de Mantenimiento de la aeronavegabilidad que ha de aplicarse sobre cada aeronave ULM, en la forma que proceda, por el responsable del mantenimiento y conservación de la aeronavegabilidad. Este punto viene a desarrollar uno de los aspectos no contemplados en la actual Orden Ministerial de 14 de noviembre de 1988. Con él se pretende establecer las pautas y los criterios para la elaboración de un programa de mantenimiento por parte del responsable de la aeronavegabilidad de la aeronave sin que ello suponga un perjuicio con respecto de la situación actual dado que dicho programa no requiere ser aprobado por la autoridad sino que podrá ser declarado por parte del responsable de la aeronavegabilidad y en él se podrán realizar las desviaciones con respecto de las indicaciones de aeronavegabilidad del fabricante en los casos indicados en este artículo.

En el **artículo 37** se crea el «certificado de revisión de la aeronavegabilidad», el cual se expedirá por la AESA junto con el primer certificado de aeronavegabilidad restringido de la aeronave o subsiguientes.

El certificado de revisión de la aeronavegabilidad acredita la validez del certificado de aeronavegabilidad restringido y dispone de una validez de dos años. Puede ser renovado por el responsable del mantenimiento y conservación de la aeronavegabilidad mediante la presentación de una declaración de mantenimiento de la aeronavegabilidad.



El certificado de revisión de la aeronavegabilidad y las posteriores declaraciones de mantenimiento de la aeronavegabilidad, deberán permanecer junto con el certificado de aeronavegabilidad restringido, como documentación acreditativa del mantenimiento de aeronavegabilidad de la aeronave.

En el **artículo 38** se regula la validez de los certificados de revisión de la aeronavegabilidad.

La regla general es que para su mantenimiento se exige la presentación de una declaración de mantenimiento de la aeronavegabilidad cada dos años por parte del responsable del mantenimiento y conservación de la aeronavegabilidad de la aeronave ULM.

El **Capítulo VI** sólo contiene el **artículo 39**, sobre directivas de aeronavegabilidad, las cuales están definidas en el artículo 2 relativo a definiciones.

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

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

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

Finalmente, en el **Capítulo VII** se recogen disposiciones administrativas comunes.

En el **artículo 40** se recogen disposiciones comunes sobre procedimiento administrativo, supervisión y régimen sancionador.

En primer lugar se establece la competencia de la AESA para los procedimientos regulados en el proyecto.

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

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

En el proyecto no se tipifican conductas y no se establecen infracciones de ningún tipo. Se dice, únicamente a efectos de advertencia a los destinatarios de la norma, que las conductas que puedan constituir alguna infracción de las ya recogidas en la Ley 21/2003, de 7 de julio,



de Seguridad Aérea, en cuyo caso les será de aplicación dicho régimen sancionador, como no puede ser de otro modo, y lo que el proyecto recuerda o advierte en ciertos casos, únicamente con la finalidad de informar a los destinatarios de la norma, es de que existe un régimen sancionador detrás de la orden que podría ser aplicado si su conducta se ajusta a lo tipificado en las leyes que recogen dichos regímenes sancionadores, no que el incumplimiento de lo recogido en el proyecto sea sancionable por disponerlo la orden.

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

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

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

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

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

En el **artículo 41** se establecen unas especialidades de procedimiento en la vigilancia de estas organizaciones, sin perjuicio de la aplicación del Reglamento de Inspección Aeronáutica aprobado mediante el Real Decreto 98/2009, de 6 de febrero, cuando corresponda.

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

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

Mediante la **disposición adicional primera** se da seguridad jurídica a la AESA facultándola expresamente para iniciar de oficio los procedimientos pertinentes para la suspensión, limitación o revocación de los CT restringidos sobre los que existan dudas sobre su ajuste a la limitación de la disposición adicional primera del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre cuando se solicite un CdA en base a dicho CT restringido dudoso.



En la **disposición adicional segunda** se recoge un régimen especial para la adaptación y modificación de los CT restringidos emitidos con anterioridad al Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, para ajustarse a la limitación de su disposición adicional primera, de modo que admitan como bases de certificación las originales pero con las desviaciones necesarias conforme a nuevas especificaciones de certificación que se ajusten a los requisitos esenciales de aeronavegabilidad del anexo I del proyecto y aplicables conforme al procedimiento para la certificación de tipo ordinaria recogido también en el proyecto, y que la Agencia Estatal de Seguridad Aérea apruebe conforme a dicho procedimiento cuando las considere técnicamente justificadas.

En la **disposición adicional tercera** se introduce una previsión que si bien puede entenderse derivada del régimen del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, por el que se regula el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras (ULM) y del proyecto, no obstante se ha considerado conveniente manifestar expresamente para seguridad jurídica de los usuarios de aeronaves ULM ya matriculadas, de modo que tengan la certeza de que aquellas aeronaves ULM matriculadas a la entrada en vigor del proyecto y cuyo peso en vacío, tanto real como conforme a los datos que consten en Registro de Matrícula de Aeronaves Civiles, no supere el peso en vacío límite de la disposición adicional primera del citado Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, mantendrán la validez de su certificado de aeronavegabilidad sin necesidad de hacer cambios.

En la **disposición adicional cuarta** se contempla el no incremento del gasto público, de acuerdo con disposición adicional trigésima primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, pues las necesidades de personal derivadas del proyecto se cubrirán con los medios personales actualmente disponibles en la AESA.

En la **disposición adicional quinta** se recogen las previsiones habituales para la adopción por la AESA de medidas de ejecución, que incluyen la posibilidad de adoptar AMC y material guía o «GM», sin perjuicio de las demás medidas de ejecución contempladas para la AESA en la orden.

En la **disposición transitoria primera**:

- Mediante su primer apartado se concreta en dos años el periodo transitorio para la adaptación de los certificados de aeronavegabilidad basados en certificados de tipo que no se ajusten al peso en vacío límite de la disposición adicional primera del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre. La fijación de este plazo en el proyecto es una determinación en base a lo previsto en la disposición transitoria primera del citado real decreto.
- Mediante el resto de sus apartados se contemplan diferentes medidas para tratar de que las aeronaves ULM cuyo CdA se base en un CT que no se adapte a la limitación de la disposición adicional primera del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, no tengan necesariamente que quedarse en tierra y pueda seguirse operando con ellas. En concreto se contemplan las siguientes formas para ello:
 - A iniciativa de los titulares de CTs, la adaptación del CT restringido, generalmente en base a la nueva relación entre la masa en vacío y la MTOM establecida en el artículo 1.4 del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre,



que ha supuesto una elevación sustancial de MTOM para las aeronaves ULM que quedan sujetas a la normativa nacional;

- A iniciativa de los propietarios o arrendatarios de aeronaves ULM afectadas por el peso en vacío límite de la disposición adicional primera del del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, cuyo CT no haya sido revisado:
 - La realización de las acciones oportunas sobre la aeronave para ajustar su peso en vacío al peso en vacío límite; o bien
 - Solicitar una autorización de vuelo a la AESA, justificando que la aeronave es segura para el vuelo con una masa máxima al despegue superior a la indicada en el certificado de tipo y cumpliendo en ese caso con el peso en vacío límite.
- A iniciativa de la AESA, y antes de que finalice el periodo de transición, emitir directivas de aeronavegabilidad, estableciendo las restricciones necesarias para hacer aceptable el peso en vacío de las aeronaves ULM que no se hayan adaptado al peso en vacío límite durante dicho periodo.

La **disposición transitoria segunda** contempla la no aplicación del proyecto a los procedimientos de certificación de tipo en tramitación, sin perjuicio de la aplicación la limitación de masa máxima en vacío prevista en la disposición adicional primera del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, dado que de otro modo se daría la incoherencia de que a los certificados emitidos antes se les aplicase dicha limitación, y que los estuvieran en tramitación no tuvieran que ajustarse a la misma.

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

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

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

En este sentido, no debe confundirse lo que es una revisión general de la aeronave, excepto del material o equipo aeronáutico que tenga potencial propio, como pueden ser los motores,



con una inspección de la AESA. Los inspectores de la AESA nunca realizan esa revisión general de la aeronave construida por un aficionado, sino que se realiza por, o por cuenta del propietario o poseedor, pues ellos son los responsables del mantenimiento de la aeronave, como es lógico en una aeronave que ha sido construida por un aficionado.

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

Por último, la **disposición final tercera** establece su entrada en vigor al día siguiente de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado». Finalmente, en el **anexo** se establecen los requisitos esenciales de aeronavegabilidad que han de cumplir los diseños de tipo de aeronaves ULM.

III.2.- ANÁLISIS JURÍDICO:

III.2.a) Título competencial prevalente:

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

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

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

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

El proyecto extiende su ámbito de aplicación sobre aviones ligeros, helicópteros ligeros y autogiros ligeros en desarrollo del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, en cuya disposición final primera se recoge la habilitación normativa al Ministro de Transportes Movilidad y Agenda Urbana «para dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación, en particular en materia de aeronavegabilidad» de las aeronaves ULM. Por lo tanto, el proyecto cubre un ámbito de aplicación ajeno al del Reglamento Base de EASA y sus actos delegados y de ejecución.



El ámbito de aplicación del proyecto es una especialidad dentro de la materia de la certificación de tipo y de la aeronavegabilidad inicial y continuada de ámbito nacional, y es coherente con el ámbito de aplicación del Real Decreto 660/2001, de 22 de junio, por el que se regula la certificación de las aeronaves civiles y de los productos y piezas relacionados con ellas³, cuya aplicación está pensada para aeronaves de mayor masa sujetas a la normativa nacional, en particular para aquellas excluidas del Reglamento Base de EASA en virtud de su artículo 2.3.a) y reguladas por lo tanto a nivel nacional actualmente por el Real Decreto 750/2014, de 5 de septiembre, en especial para las aeronaves utilizadas en dichas actividades no EASA sin certificado de tipo EASA, reguladas en la sección TAE.AER.GEN.300, sin perjuicio de su aplicación además a otras aeronaves, como pueden ser las aeronaves históricas grandes, aeronaves específicamente diseñadas o modificadas para la investigación o para propósitos de experimentación o científicos, o para aeronaves que hayan estado al servicio de fuerzas militares y hayan sido cedidas para otros usos civiles.

III.2.c) Habilitaciones y rango normativo:

El título competencial habilitante para la aprobación de esta norma se encuentra recogido en el artículo 149.1.20.^a de la Constitución, donde se reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo y matriculación de aeronaves, y se dicta en virtud de la habilitación normativa realizada al Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana contemplada en la disposición final primera del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre.

Su rango es el de orden ministerial, y pretende la sustitución de una norma del mismo rango, artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El Consejo de Estado ha declarado en reiteradas ocasiones que es adecuado el rango normativo de una norma reglamentaria que viene a sustituir a otra anterior del mismo rango (Dictámenes 458/2019, 487/2019, 548/2019, entre otros).

III.2.d) Entrada en vigor:

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

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

1. El proyecto trata de atender varias de las recomendaciones emitidas por la CIAIAC para tratar de promover la seguridad operacional en el uso de aeronaves ULM, razones que por otra parte, han llevado a promover esta iniciativa al margen de aquella otra más ambiciosa de aeronaves no EASA. La seguridad operacional, como parte de la seguridad aérea, se integra dentro de la razón imperiosa de interés general de la seguridad pública⁴. La previsión de hacer coincidir la fecha de entrada en vigor el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a la aprobación de la norma para hacerla coincidir con

³ Modificado mediante la disposición final primera del Real Decreto 728/2022, de 6 de septiembre, por el que se establecen las disposiciones complementarias de la normativa europea en materia de títulos y licencias del personal de vuelo de las aeronaves civiles y restricciones operativas por ruido.

⁴ Artículo 3, definición 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, a la que también se remite el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.



fechas relevantes de cara a la contabilidad, tributación o rendición de cuentas de quienes desempeñen una actividad económica o profesional, ha de ceder ante esta razón imperiosa de interés general.

2. Las aeronaves ULM en su inmensa mayoría se dedican a realizar operaciones de aviación general, esto es, operaciones distintas de las especializadas (comerciales o no) y de las de transporte aéreo comercial, por lo que el proyecto va dirigido principalmente a un sector mayormente recreativo o deportivo.
3. Tras la aprobación del Real Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, la entrada en vigor de esta orden, cuya adopción está prevista en la disposición transitoria aquél real decreto, requiere de celeridad, dado que la parte del sector afectado por el peso en vacío límite del artículo 1.4 y disposición adicional primera del real decreto, se encuentra a la espera de la determinación del nuevo régimen jurídico aplicable para tomar las decisiones que correspondan.
4. Adicionalmente, la orden recoge algunas facilidades para el sector, como la posibilidad de validar el diseño de tipo de determinados aviones ULM al amparo del régimen de la declaración del cumplimiento del diseño una vez sea registrada por la AESA, o la posibilidad de expedir un CdA a aeronaves extranjeras cuando tengan un CT válido emitido por la autoridad aeronáutica de un Estado miembro del EEE, sin más trámite, o bien tras su reconocimiento cuando se trate del CT expedido por la autoridad aeronáutica de un tercer país que no sea parte del EEE, lo que puede coadyuvar a impulsar al sector en un contexto de recuperación económica general.

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

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

IV. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN:

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

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

Durante la misma se presentaron 5 aportaciones, a saber:

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



En estas comparecencias se valoró positivamente la posibilidad de realizar el mantenimiento por el propietario y la reconocimiento de certificados emitidos en otros países, además de otras consideraciones ajenas al objetivo de este proyecto. Todas las propuestas fueron analizadas y tenidas en cuenta por la AESA.

IV.2 Audiencia pública.

IV.3 Informes recabados.

V. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS.

V.1 Impacto presupuestario.

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

V.2 Impacto por razón de género:

El proyecto se considera neutro en materia de género, por lo que su impacto se considera también nulo.

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

Se considera que el proyecto carece de impacto en dichos ámbitos.

V.4 Impacto por razón del cambio climático:

Se considera que el proyecto carece de impacto en dicho ámbito.

V.5 Otros impactos:

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

Tampoco se advierte impacto en lo social, al no afectar a las relaciones entre trabajadores y empresarios, ni al régimen de la Seguridad Social, ni se aprecia tampoco un impacto significativo en lo medioambiental y el cambio climático, más allá de que el proyecto procure dar seguridad operacional y promover la actividad con aeronaves ULM.

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

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

VI. EVALUACIÓN EX POST.

Dada la naturaleza y el contenido de la norma, y una vez considerado lo dispuesto en el artículo 28.2 la Ley del Gobierno, y en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de



la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, se considera que no es precisa su evaluación por sus resultados.