



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LOS CENTROS DE VUELO Y LAS ESCUELAS DE AEROSTACIÓN Y DE VUELO A VELA

I. Oportunidad de la norma proyectada.

La finalidad de este proyecto de orden es disponer de un único texto normativo que regule la actividad de los centros de vuelo y de las escuelas que están dedicados a la práctica de la aerostación y del vuelo a vela. Persigue un doble objetivo: en primer lugar, la actualización y modernización de la normativa aplicable a estas modalidades aéreas y, en segundo término, la transposición en este ámbito de la Directiva de Servicios.

a) Actualización normativa.

Los centros de vuelo son establecimientos que ponen a disposición de sus usuarios los medios humanos y materiales necesarios para realizar la práctica de vuelo. Estas instalaciones deben estar dotadas de las garantías suficientes para que los vuelos se desarrollen de acuerdo con los estándares de seguridad aérea tanto para los pilotos y operadores de la aeronave como para las personas y bienes que sobrevuelan. En consecuencia, corresponde a la Administración aeronáutica determinar las condiciones para que estos centros de vuelo puedan desarrollar sus operaciones, definiendo tanto los requisitos para su apertura como las claves para la práctica de los vuelos.

Por su parte, el objeto de las escuelas es ofrecer las actividades formativas conducentes a la obtención de los títulos y licencias del personal aeronáutico vinculado a estas modalidades de la aviación. Igualmente deben cumplir con las medidas de seguridad suficientes para el desempeño de su actividad, como son, la cualificación y competencia de los instructores, el desarrollo de un programa formativo adecuado y la existencia de los medios materiales y de apoyo suficientes.

La ordenación de estas actividades se encuentra actualmente recogida en las Órdenes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 30 de diciembre de 1985 por la que se regula el vuelo sin motor y de 8 de mayo de 1986 sobre la práctica y enseñanza de la aerostación. No obstante, la derogación parcial realizada por la Orden de 14 de julio de 1995, sobre títulos y licencias aeronáuticos civiles, así como los avances tecnológicos y administrativos han favorecido la elaboración de este proyecto de orden que pretende la actualización y la modernización de la normativa sobre la materia.

De este modo, este proyecto de orden persigue incrementar la seguridad jurídica para el colectivo afectado (compuesto fundamentalmente por pequeñas sociedades y clubes deportivos) compilando en un solo texto la norma aplicable y actualizando las referencias a la actual Administración aeronáutica. Así, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, creada por el Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba su estatuto, ha sucedido al Ministerio de



Fomento y, en particular, a la Dirección General de Aviación Civil en el ejercicio de las funciones de supervisión de las actividades aeronáuticas desarrolladas por los centros de vuelo y las escuelas.

En consecuencia, le corresponde a esa Agencia la gestión del procedimiento para la concesión de la autorización para la prestación de esos servicios así como la posibilidad de otorgar dispensas en el desarrollo de determinadas operaciones y, finalmente, desarrollar la función inspectora e investigadora de conformidad con lo dispuesto en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

b) Transposición de la Directiva de Servicios.

Como consecuencia de la aprobación de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios), las actividades de los centros de vuelo y de las escuelas de aerostación y de vuelo a vela se han visto afectadas por el proceso de simplificación administrativa que impulsa esa norma comunitaria.

La Directiva de Servicios persigue la revisión de los regímenes de autorización que posibilitan la prestación de las actividades incluidas en su ámbito de aplicación. Así, en la medida que la práctica y la enseñanza de la aerostación y del vuelo a vela se encuentran afectados, el artículo 9 de esa Directiva permite la existencia de un régimen de autorización para el acceso a una actividad de servicios cuando:

- El régimen de autorización no sea discriminatorio.
- La necesidad del régimen de autorización esté justificada por una razón imperiosa de interés general.
- El objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva.

Todas estas condiciones son cumplidas en el caso del régimen de los centros de vuelo y de las escuelas. En primer lugar, se establecen las mismas condiciones para la obtención de la autorización para todos los solicitantes sin incluir discriminaciones para los solicitantes de nacionalidad, ni obligación de estar registrado de una forma societaria determinada, ni cualquier otro requisito prohibido de acuerdo con el artículo 14 de la Directiva.

En segundo término, dentro del concepto de "razón imperiosa de interés general", el apartado 8) del artículo 4 de la norma comunitaria incluye expresamente la razón de seguridad, por lo que la garantía de la seguridad aérea justifica ampliamente la necesidad de establecer un régimen de autorización que compruebe el cumplimiento por el solicitante de todos los requisitos relativos a la seguridad de los centros de vuelo y de las escuelas, tanto de sus instalaciones, como de sus aeronaves y del personal que presta sus servicios.



Finalmente, una comunicación previa por parte del prestador con control a posteriori tras la apertura del centro no garantizaría de forma suficiente el cumplimiento de los requisitos de seguridad. Y las consecuencias de un accidente o incidente por la falta de cumplimiento de tales requisitos podrían ser muy graves tanto para el personal de vuelo como para las personas y bienes que pudieran verse afectados por el suceso.

En consecuencia, el régimen de autorización se encuentra justificado por las razones expuestas y se mantiene, por tanto, en este proyecto de orden. Desde el punto de vista de su duración, la autorización se concede de forma indefinida, siempre que se mantengan las condiciones inicialmente aprobadas.

Pero la novedad sustancial que aporta la transposición de la Directiva de Servicios en este ámbito es la renovación del procedimiento de autorización mediante la simplificación de los trámites para su gestión. Las órdenes citadas de 1985 y 1986 que vienen regulando la materia recogen de forma somera los requisitos para la apertura de un centro de vuelo sin especificar los trámites que deben cumplir, la documentación a aportar o los plazos para su resolución. En este proyecto de orden se indican tanto el órgano competente como el plazo de respuesta, se describen los requisitos para que se pueda conceder la autorización y las atribuciones y vigencia de la habilitación concedida. Además, la orden proyectada incluye modelos para la presentación de distintas solicitudes (entre ellas, la de autorización para la apertura del centro o de la escuela) que faciliten tanto la comunicación de los interesados con la administración, como la gestión automatizada por parte de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

La orden propuesta incluye también la posibilidad de tramitar el procedimiento por vía telemática, dando así respuesta no sólo a la Directiva de Servicios sino a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

II. Contenido del proyecto de orden.

La orden que se propone consta de trece artículos, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales, además de tres anexos.

En el primer artículo, la orden determina su ámbito de aplicación en el que incluye a los centros de vuelo y a las escuelas de aerostación y de vuelo a vela. Si bien hasta ahora la regulación de los centros para ambas modalidades aeronáuticas, vuelo en globo y en planeador, se ha separado en dos órdenes distintas, dadas las similitudes de ambos regímenes, se considera oportuno recoger en un único cuerpo normativo la ordenación de estas actividades, señalando las condiciones especiales, en su caso, para una y otra modalidad. Así, se evita la dispersión normativa y se facilita la identificación y comprensión para los ciudadanos de la legislación que les es aplicable.

El tratamiento que la orden ofrece a las dos modalidades de aviación siempre incluye en primer lugar a la aerostación frente al vuelo a vela dado la mayor trascendencia de esta actividad, en particular en el ejercicio de trabajos aéreos.



No recoge este proyecto normativo la ordenación de los títulos y licencias para los pilotos de globo libre y de planeador. En relación con estas modalidades aeronáuticas, el Real Decreto 270/2000, de 25 de febrero, por el que se determinan las condiciones para el ejercicio de las funciones del personal de vuelo de las aeronaves civiles señala el régimen, entre otros títulos y licencias, de los correspondientes a los pilotos de planeador y de globo libre. La normativa sobre la expedición de estos títulos y las atribuciones de su ejercicio está recogida en la Orden de 14 de julio de 1995 sobre títulos y licencias aeronáuticos civiles que, a pesar de ser anterior en el tiempo, mantiene su vigencia en virtud de la disposición transitoria tercera del Real Decreto 270/2000, de 25 de febrero, hasta que no sean modificadas por normas posteriores dictadas en desarrollo de ese Real Decreto.

Se entiende oportuno no realizar mediante esta orden la modificación del régimen de los pilotos de globo libre y planeador ya que su ordenación forma parte de las competencias que serán asumidas por la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA, en su acrónimo en inglés *European Aviation Safety Agency*) de acuerdo con el Reglamento (CE) nº 216/2008, del Parlamento europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, y se deroga la Directiva 91/670/CEE, del Consejo, el Reglamento (CE) nº 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE. De acuerdo con el artículo 17.2.b) de ese Reglamento (CE) nº 216/2008, EASA tiene encomendado desarrollar la normativa relativa a las licencias y formación de los pilotos tanto de aviones y helicópteros como de otras categorías de aeronaves. En particular, para los pilotos de globos y planeadores, dado que estas titulaciones no se encuentran reguladas por los JAR-FCL, la normativa se basará en el Anexo 1 del Convenio OACI (Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Chicago 1947) y en las disposiciones nacionales de aplicación.

La publicación de la normativa de EASA sobre estas titulaciones aeronáuticas supondrá la derogación de la Orden de 14 de julio de 1995 de los artículos relativos a los pilotos de globo y de planeador. Por tanto, no se ha entendido conveniente modificar el régimen que actualmente se encuentra en vigor dado que en fechas próximas podría quedar superado por la normativa comunitaria.

Como ya se ha mencionado, el proyecto incluye el procedimiento para la concesión de la autorización de los centros de vuelo y las escuelas, así como las atribuciones que se derivan de esa habilitación administrativa. Dentro de los requisitos que se exigen para el desarrollo de estas actividades la orden propuesta distingue entre los requisitos materiales y los medios personales. En este aspecto, los centros precisan de un jefe de vuelos que ordene las actividades de vuelo y las escuelas necesitan un piloto con la habilitación de instructor acorde con la clase de aeronave para la que impartan formación. Se corrige en este proyecto de orden la laguna normativa en relación con la habilitación de instructor de globo libre producida con la derogación por la Orden de 8 de mayo de 1986 de la Orden de 5 de abril de 1978 por la que se regula, con carácter provisional, la práctica de la aerostación en el espacio aéreo español.



Este proyecto normativo también regula la práctica de vuelo y las condiciones en las que pueden operar estas aeronaves, además de la posibilidad de obtener de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea una suspensión de las limitaciones operativas siempre que estén garantizados los requisitos de seguridad.

Asimismo, la orden proyectada regula las obligaciones de información y documentación que deben llevar los centros y actualiza, de acuerdo con la normativa en vigor, las condiciones la comunicación a la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil.

La parte final recoge la derogación de las órdenes mencionadas de 1985 y 1986 sobre la práctica y enseñanza del vuelo a vela y la aerostación y las disposiciones finales hacen mención al título competencial habilitante, la incorporación de la Directiva de Servicios, la habilitación para el desarrollo normativo y la entrada en vigor. En este sentido, se establece una *vacatio legis* de dos meses, al objeto de que los operadores afectados por esta modificación dispongan del tiempo necesario para adaptar su documentación y operación a los nuevos requisitos, y su cumplimiento pueda ser evaluado por la Autoridad competente.

III. Análisis jurídico.

Dentro del concepto de aviación general y deportiva, la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre navegación aérea determina, en su artículo 150, la sujeción de las escuelas de aviación y de las actividades de deportes aéreos a las prescripciones de esa Ley. Esta norma legal prescribe la sujeción de estas modalidades aéreas a las disposiciones de la propia ley y en particular, a la exigencia para el ejercicio de estas actividades de estar en posesión del título aeronáutico correspondiente.

Asimismo, la citada Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, atribuye al Ministerio de Fomento, en su artículo 5.1.g), la ordenación de la aviación general y deportiva que se encuentra, además, sujeta a las previsiones de esa ley relativas a las obligaciones en materia de seguridad.

Este proyecto de orden regula, por tanto, la actividad de los centros de vuelo y de las escuelas de aerostación y de vuelo a vela en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final cuarta de la Ley 48/1960, de 21 de julio.

Con la aprobación de este proyecto normativo, quedan derogadas las siguientes disposiciones:

- Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 30 de diciembre de 1895, por la que se regula el vuelo sin motor.
- Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de 8 de mayo de 1986, sobre práctica y enseñanza de la aerostación.

Si bien este proyecto normativo traslada algunas previsiones actualmente vigentes, la aprobación de una orden nueva y la derogación de las anteriores es la



fórmula jurídica más correcta de acuerdo con las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

IV. Adecuación al orden de distribución de competencias.

Esta norma se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo y matriculación de aeronaves, establecida por el artículo 149.1.20ª de la Constitución.

Es, por tanto, competencia del Estado dictar normas sobre seguridad aérea, incluyendo las relativas a las actividades de los centros de vuelo y escuelas de aerostación y de vuelo a vela, sin que afecte a ámbitos de competencia de las Comunidades Autónomas en los aspectos relativos a la ordenación de los establecimientos comerciales o a los clubes deportivos.

Madrid, septiembre 2009



MEMORIA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LOS CENTROS DE VUELO Y LAS ESCUELAS DE AEROSTACIÓN Y DE VUELO A VELA

La aplicación de la orden proyectada no conllevará ningún aumento de los gastos públicos ni disminución de los ingresos presupuestarios ya que la gestión de los trámites que recoge el proyecto está incluida en los gastos de normal funcionamiento de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

Por otra parte, la orden pretende reducir las cargas administrativas para los particulares con la gestión telemática de los procedimientos y la introducción de formularios comunes para la tramitación.

Madrid, septiembre de 2009



INFORME SOBRE EL IMPACTO DE GÉNERO DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LOS CENTROS DE VUELO Y LAS ESCUELAS DE AEROSTACIÓN Y DE VUELO A VELA

Esta norma, por la que se regulan los centros de vuelo y las escuelas de aerostación y de vuelo a vela, no afecta a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, por lo que su impacto de género puede ser considerado nulo.

Este informe se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24.1 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, tal como fue modificada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

Madrid, septiembre de 2009