



RECURSO CONTRA DESESTIMACIÓN PRESUNTA
SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DE LIMITACIÓN
OPERATIVA.

A LA AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA

D. *JESÚS MUELA MORATILLA*, mayor de edad, actuando en nombre y representación del **REAL AERO CLUB DE ESPAÑA**, en su calidad de presidente, con domicilio en Carretera del Barrio de la Fortuna nº 14 y CIF nº G28738839, comparece con el debido respeto y consideración y dice:

Que, por medio del presente escrito interpone **RECURSO** contra el acto presunto consistente en la desestimación, por silencio administrativo negativo, de la solicitud formulada en fecha 5 de marzo de 2020 (registro 2020017589) en la que se interesaba que se deje en suspenso con carácter general y temporalmente hasta que se apruebe el Proyecto de Real Decreto que se encuentra en tramitación, la limitación operativa establecida a vehículos de estructura ultraligera en el artículo 3 del Real Decreto 2876/1982, relativo a la limitación de altura máxima de vuelo, que reglamentariamente está fijada mediante Orden en 300 metros, o, de manera subsidiaria, se acuerde la ampliación del régimen operativo permitiendo el vuelo en aeronaves ultraligeras que dispongan de unas exigencias técnico-operativas concretas y, por no encontrar dicho acto presunto ajustado a derecho, interpongo el presente recurso de conformidad con las siguientes

A L E G A C I O N E S

PRIMERA.- Que en fecha 5 de marzo de 2020 se presentó a través del Registro General de AESA (entrada nº 2020017589) petición razonada de conformidad con el artículo tercero del Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, por el que se regula el Registro y uso de aeronaves de estructura ultraligera y se modifica el registro de aeronaves privadas no mercantiles, para que se deje en suspenso la limitación operativa relativa a la limitación de

altura máxima de vuelo, que reglamentariamente está fijada mediante Orden en 300 metros.

Que vencido el plazo máximo para resolver establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no ha recaído resolución expresa, incumpliendo la administración la obligación de resolver. Ello permite articular los recursos pertinentes contra el acto presunto, así como exigir la oportuna responsabilidad disciplinaria del responsable que ha incumplido la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo (art. 21.6 de la Ley 39/2015), y máxime cuando estamos ante un procedimiento que afecta de manera directa y relevante en la seguridad aérea.

SEGUNDA.- Como ya se expuso en la correspondiente solicitud, en la tramitación del Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, por el que se regula el registro y uso de aeronaves de estructura ultraligera, ha quedado patente la **extraordinaria urgencia que existe para derogar la limitación operacional a aeronaves ultraligeras de operar a una altura máxima de 300 metros**. Dado que la tramitación de dicho Real Decreto se ha demorado en exceso, y siendo una **cuestión vital de seguridad que necesita una solución inmediata**, se presentó petición razonada a los efectos de que se suspenda dicha limitación hasta que sea aprobado el correspondiente Real Decreto. Y ello por cuanto que es una vía expresamente prevista por la norma.

TERCERA: Que el artículo 3 del Real Decreto 2876/1982, de 15 de octubre, por el que se regula el Registro y uso de aeronaves de estructura ultraligera y se modifica el registro de aeronaves privadas no mercantiles, establece:

La utilización de los vehículos de estructura ultraligera estará subordinada a los siguientes requisitos y condiciones:

[...]

– Que la altura máxima de vuelo no sea superior a la que reglamentariamente se establezca.

[...]

*Con carácter excepcional por **causa justificada y previa petición razonada** ante la Subsecretaría de Aviación Civil **podrá dejarse en suspenso alguna de las limitaciones anteriores operativas**.*

La ampliación con carácter permanente del régimen operativo que en este Real Decreto y disposiciones que lo desarrollan se establece requerirá la adaptación

previa de la aeronave a las nuevas exigencias técnico-operativas y la autorización para ello de la Subsecretaría de Aviación Civil en la forma que ésta determine

Dicha previsión ha sido desarrollada reglamentariamente mediante el artículo 8 de la Orden, de 24 de abril de 1986, por la que se regula el vuelo en ultraligero, que establece:

1. Las operaciones de ultraligeros [...] están sujetas a los siguientes requisitos específicos:

[...]

*b) Operar a una **altura máxima del vuelo no superior a 300 metros** sobre tierra o agua*

[...]

*2. Con carácter excepcional, por causa justificada y previa petición razonada ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea **podrán dejarse en suspenso algunas de las limitaciones operativas** a que se refiere el apartado 1*

Tanto el Real Decreto 2876/1982 como su desarrollo mediante orden disponen de una **PREVISIÓN NORMATIVA EXPRESA PARA DEJAR EN SUSPENSO, SIN NECESIDAD DE MODIFICAR LA NORMA**, alguna de las limitaciones operativas e, incluso, el Real Decreto permite la ampliación del régimen operativo con carácter permanente si se cumplen nuevas exigencias técnico-operativas.

CUARTA: EN RELACIÓN A LA SUSPENSIÓN.

Como ya se ha expuesto en el trámite de audiencia del Proyecto de Real Decreto, así como en numerosas reuniones del sector mantenidas con esta Agencia, la limitación de altura máxima de 300 metros es tan perniciosa para la **seguridad operacional** que cada día que permanece vigente es un ataque contra la racionalidad y la buena práctica aeronáutica. Precisamente el evidente progreso que han experimentado los ULMs hacen que limitar su operación por criterio de altura carezca de sentido y sea perjudicial para su seguridad. Estas aeronaves ya quedan convenientemente encuadradas por las normas de circulación aérea y la clasificación de espacios aéreos vigente, sin que sea necesaria ninguna otra restricción específica en relación a la altura. La Orden ya establece una limitación de vuelo en espacio aéreo controlado, por lo que no tiene sentido una limitación de altura tan baja en espacio aéreo no controlado.

Resulta una limitación seguramente razonable cuando se dictó, en 1982, pero, ante el espectacular avance tecnológico del sector y un mayor equipamiento de aeronaves, es evidente que la limitación actual no es coherente con la situación tecnológica de las aeronaves ni con la política de seguridad instaurada a nivel europeo.

En relación a esa manifiesta y patente falta de seguridad, ya se puso de manifiesto en noviembre de 2016¹ que:

“Respecto a la seguridad en la AG, hemos aprendido del Canadian Safety Board que cuando se tiene un espacio vertical muy reducido o se baja hasta los 300 metros (1.000 pies) se incrementa el riesgo de colisión por 7”

A mayor abundamiento, además del claro peligro que ocasiona a la seguridad, esta limitación también deriva en un déficit en la formación de los pilotos. Con una limitación de 300 metros resulta extremadamente peligroso realizar entrenamientos de maniobras de seguridad y emergencia (por ejemplo, pérdidas) y, por ello, los pilotos no reciben formación tan básica y vital como la recuperación de una pérdida.

De ello queda justificado de manera clara la exigencia, en beneficio de la seguridad operacional, la adopción de una medida extraordinaria y, concretamente, la suspensión de dicha limitación hasta la aprobación y entrada en vigor del Proyecto de Real Decreto. Medida que, además, expresamente contempla la propia norma.

La desestimación presunta no solo vulnera con lo previsto en el artículo 3 del Real Decreto 2876/1982, al darse la totalidad de circunstancias previstas, sino que supone una vulneración de las libertades y derechos fundamentales, al imponer un riesgo superior (siete veces superior) contra la vida y la integridad física de las personas, y todo ello en contra de los propios principios y objetivos de esa Agencia, la seguridad aérea.

QUINTA: EN RELACIÓN A LA AMPLIACIÓN DEL RÉGIMEN OPERATIVO

Además, subsidiariamente a lo anterior, el propio Real Decreto establece la posibilidad de ampliar el régimen operativo de las aeronaves ultraligeras siempre que sean adaptadas a las nuevas exigencias técnico-operativas.

En este sentido el avance tecnológico experimentado por el sector en los últimos años haga que muchas aeronaves ultraligeras dispongan de un equipamiento superior al de aeronaves certificadas, pudiéndose ampliar el régimen operativo a altitudes superiores a la contemplada actualmente. Por ello, como alternativa a la planteada en el punto anterior, se propone la ampliación del régimen operativo mediante la elevación de la altura máxima a FL195 a aquellas aeronaves que dispongan, además de lo contemplado en el art. 3.1 de la

¹ https://www.enaire.es/docs/es_ES/volemosjuntos

Orden, de 14 de noviembre de 1988, por la que se establecen los requisitos de aeronavegabilidad para las Aeronaves Ultraligeras Motorizadas (ULM), de radio VHF, brújula y luces anticolidión.

Por lo expuesto,

SOLICITA: Que, previa anulación del acto desestimatorio presunto recurrido, se acuerde dejar en suspenso, con carácter general y temporalmente hasta que se apruebe el Proyecto de Real Decreto que se encuentra en tramitación, la limitación operativa establecida a vehículos de estructura ultraligera en el artículo 3 del Real Decreto 2876/1982, relativo a la limitación de altura máxima de vuelo, que reglamentariamente está fijada mediante Orden en 300 metros, o, de manera subsidiaria, se acuerde la ampliación del régimen operativo permitiendo el vuelo en aeronaves ultraligeras que dispongan de unas exigencias técnico-operativas concretas.

Es Justicia que pido en Madrid, a tres de octubre de dos mil veinte

PRIMER OTROSI DIGO: La Ley 39/2015 contempla la posibilidad de que, con ocasión de la interposición de un recurso administrativo, se adopten medidas cautelares que permitan asegurar que, caso de prosperar el recurso, los derechos del recurrente no lleguen a verse frustrados por actos administrativos sobrevenidos durante el ínterin de la tramitación de tal recurso.

Si bien es cierto que la rúbrica del artículo 117 de dicho cuerpo normativo hace referencia únicamente a la suspensión de la ejecutividad del acto administrativo impugnado, lo cierto es que en el cuerpo del precepto el legislador establece que *"al dictar el acuerdo de suspensión podrán adaptarse las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado"*. Es decir, nuestro legislador admite las medidas cautelares de carácter positivo en sede de la revisión administrativa de los actos administrativos.

Las medidas cautelares de carácter positivo son admitidas por nuestros Tribunales, desde los celebrados y estudiados autos de 21 de marzo y de 14 de octubre de 1991 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tanto en revisiones de actuaciones administrativas por la vía de hecho y de inactividad, como también en aquellos casos en los que se impugna un acto administrativo de carácter

negativo o denegatorio de una solicitud formulada a la Administración. Si bien existen otros pronunciamientos más recientes en la misma línea como es el Auto número 23/2013 de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y la Sentencia de 3 de diciembre de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

La adopción de medidas cautelares positivas es necesaria para preservar el efecto útil de la resolución futura y, de ese modo, evitar que quien aparentemente esté revestido de toda razón tenga que esperar a la decisión final del proceso para “disfrutar” de la posición o situación jurídica que, con fuerte presunción, parece corresponderle. Además, permite adoptar medidas cautelares para evitar que durante la tramitación del procedimiento puedan derivarse perjuicios al interés público o a los derechos de los interesados.

En este caso que nos ocupa en el supuesto de que no se adopte una medida cautelar durante la tramitación del recurso interpuesto en este mismo acto, ocasiona serios e importantes perjuicios para el interés general que no es otro que preservar la seguridad aérea y evitar o reducir riesgos contra la vida de las personas. En ese sentido, como ya se ha manifestado en el cuerpo del escrito, limitar la operación de los vuelos a una altitud máxima de 1000 pies MULTIPLICA POR SIETE EL RIESGO DE COLISIÓN. Lo que indudablemente debe conllevar a la adopción de la medida cautelar solicitada, ya que esta en juego el interés público y la vida de los usuarios. En el caso que no se adopte tal medida, la existencia de cualquier accidente en el que haya influido dicha limitación operativa (que incrementa el riesgo por 7), se ejercerán las acciones penales oportunas.

Sentado lo anterior, ha de señalarse que en este supuesto concurren todos los requisitos precisos para que se adopte la medida cautelar a la que se acaba de hacer referencia:

No obstante, lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonado, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.*
- b) Que la impugnación se fundamente en algunas de las causas de nulidad de pleno derecho, previstas en el art. 47.1.*

En este caso la ponderación de derechos es clara y ello por cuanto que el recurrente no solo esta alegando un perjuicio propio (y de sus asociados), sino que actúa en beneficio del interés general representado por la seguridad aérea. Ningún perjuicio se ocasiona al interés público (más bien se ocasionan beneficios) por cuanto que la limitación que se pretende suspender es claramente desproporcionada y perjudicial contra la seguridad, hecho que ha sido incluso reconocido por AESA y la DGAC y, en ese sentido, se está tramitando (desde hace varios años) un Real Decreto para la eliminación de dicha altitud y el establecimiento de otra mucho más acorde con la política de seguridad aérea europea. Consta informe emitido el pasado 10 de junio de 2020 por la Secretaria General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en la que manifiesta “Se atiende también la segunda alegación elevando las limitaciones de sobrevuelo a una altitud de presión de 3.000 metros, pudiendo operar entre 3.000 y 4.000 durante un máximo de 30 minutos, según se indica, en coherencia con lo previsto en el Reglamento (UE) 965/2012 de la Comisión de 5 de octubre, para la operación de aeronaves distintas de las propulsadas complejas”.

Una vez ponderado los intereses en juego, en el caso que nos ocupa es evidente que se dan las dos circunstancias. En primer lugar, existe causa de nulidad de pleno derecho por cuanto la no suspensión de la limitación con el fin de eliminar el elevado riesgo (lo multiplica por siete) que supone limitar la altitud máxima a 1000 pies lesiona derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional por suponer un grave riesgo contra el derecho a la vida y a la integridad física.

Aunque lo anterior es suficiente para acordar la suspensión, igualmente la no adopción de la medida cautelar, causaría notorios perjuicios de imposible o difícil reparación al sector que representa el compareciente, toda vez que supondría la persistencia de un riesgo elevado y evitable que podría lesionar la vida o la integridad física de los usuarios. Y es esa Agencia, conforme al artículo 8 de su Estatuto, quien tiene por objeto:

- a) **Preservar la seguridad** del transporte aéreo de acuerdo con los principios y normas vigentes en materia de aviación civil.
- c) **Promover una cultura de seguridad** en todos los ámbitos de la aviación civil.
- d) **Proteger y defender los intereses de la sociedad**, y en particular de los usuarios, velando por el desarrollo de un **TRANSPORTE AÉREO SEGURO**, eficaz, eficiente, accesible, fluido, de calidad y respetuoso con el medio ambiente.

En consecuencia, dándose ambas circunstancias previstas en el citado art. 117 procede acordar la referida suspensión en relación a los aspectos solicitados en el suplico, que deberá prolongarse incluso si se interpone posteriormente un recurso contencioso-administrativo.

Además, en este caso también se cumplen los requisitos exigidos por la normativa procesal para poder acordar la adopción de una medida cautelar:

- (1) *Periculum in mora*: resulta evidente, y ya se ha justificado debidamente en el presente escrito que, si no se suspende inmediatamente la limitación operativa, los usuarios se verán obligados a continuar el desarrollo de la actividad con un riesgo contra su vida y su integridad física siete veces superior a si se adopta la medida cautelar.
- (2) *Fumus boni iuris*: resulta a su vez evidente que mi representada ha actuado con total buena fe, y bajo la apariencia de buen derecho dado que: (1) autoridades extranjeras que investigan accidentes e incidentes y velan por la seguridad aérea han determinado que una limitación de vuelo a 1000 pies AGL supone multiplicar por siete el riesgo de colisión; (2) ENAIRE ha reconocido la existencia de dicho riesgo; (3) cualquier medida tendente a reducir el riesgo operacional debe aplicarse de manera inmediata y sin dilaciones, máxime cuando estamos hablando de una existencia de un riesgo muy elevado (x7) y; (4) existe en tramitación un Real Decreto que eleva dicha limitación de 1.000 pies a FL100.
- (3) *No existe perjuicio para el interés general*: Al contrario, como se ha venido exponiendo, la adopción de la medida cautelar supone un claro beneficio para el interés por cuanto que beneficia la seguridad aérea (presuntamente el objetivo de esa Agencia) al reducir el riesgo de colisión por siete.

Por tanto, la medida que el RACE propone que se adopte con carácter provisional es perfectamente conforme a Derecho y, además, necesaria para garantizar los intereses generales y la seguridad aérea.

Debiendo añadirle únicamente, que las circunstancias a las que se acaba de hacer referencia determinan que tampoco sea necesaria caución alguna de conformidad con lo contemplado en el artículo 117.4 de la Ley 39/2015, en la medida en que la adopción de la misma no ocasiona perjuicio alguno. Así las cosas, ha de eximirse totalmente a mi representada de la obligación de constituir caución para que la medida cautelar interesada surta los efectos interesados.

SOLICITO: que, tenga por efectuadas la anterior manifestación y, con carácter de **URGENCIA**, acuerde **ADOPTAR MEDIDA CAUTELAR POSITIVA** consistente en suspender la limitación operativa establecida a vehículos de estructura ultraligera en el artículo 3 del Real Decreto 2876/1982, relativo a la limitación de altura máxima de vuelo, que reglamentariamente está fijada mediante Orden en 300 metros, hasta tanto se resuelva el recurso interpuesto en vía administrativa, extendiendo los efectos de la suspensión para el caso de interposición de recurso contencioso-administrativo y hasta tanto el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo se pronuncie en su día sobre la mencionada suspensión, junto al resto de pronunciamientos legales oportunos.

En lugar y fecha "*ut supra*"



A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'J' followed by a horizontal line and a final flourish.