



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN LOS REALES DECRETOS QUE REGULAN LA LICENCIA Y HABILITACIONES DEL PILOTO DE ULTRALIGERO Y EL USO DE AERONAVES MOTORIZADAS ULTRALIGERAS Y EL REGLAMENTO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES

IPN/CNMC/025/25

23 de septiembre de 2025

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN LOS REALES DECRETOS QUE REGULAN LA LICENCIA Y HABILITACIONES DEL PILOTO DE ULTRALIGERO Y EL USO DE AERONAVES MOTORIZADAS ULTRALIGERAS Y EL REGLAMENTO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES

Expediente nº: IPN/CNMC/025/25

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 23 de septiembre de 2025

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible sobre el proyecto de real decreto de referencia, que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 26 de agosto de 2025, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La **aviación ultraligera** ha venido registrando un crecimiento significativo y una evolución constante en los últimos años, consolidándose como un componente destacado dentro de la aviación general y deportiva.

Este proceso de desarrollo, impulsado por avances tecnológicos y operativos, ha ido acompañado de una evolución normativa, tanto en el ámbito de la Unión Europea¹ —en lo que respecta a las aeronaves sujetas a su regulación— como en el de otros Estados miembros, en relación con la aviación ultraligera de competencia nacional.²

En España, se aprobaron el [Real Decreto 123/2015, de 27 de febrero, que regula la licencia y las habilitaciones del piloto de ultraligero](#)³, y posteriormente el [Real](#)

¹ Entre la normativa europea destacan: el [Reglamento \(UE\) n.º 1178/2011](#) de la Comisión, de 3 de noviembre de 2011, por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos relacionados con el personal de vuelo de la aviación civil en virtud del Reglamento (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo; el [Reglamento \(UE\) 2018/1139](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2018 sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 2111/2005, (CE) n.º 1008/2008, (UE) n.º 996/2010 y (UE) n.º 376/2014 y las Directivas 2014/30/UE y 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 552/2004 y (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CEE) n.º 3922/91 del Consejo (en lo sucesivo, «Reglamento Base»); y el [Reglamento de Ejecución \(UE\) n.º 923/2012](#) de la Comisión, de 26 de septiembre de 2012, por el que se establecen el reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea, y por el que se modifican el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1035/2011 y los Reglamentos (CE) n.º 1265/2007, (CE) n.º 1794/2006, (CE) n.º 730/2006, (CE) n.º 1033/2006 y (UE) n.º 255/2010 («Reglamento SERA»)

² Existen determinadas materias que se excluyen expresamente del Derecho de la Unión Europea como, por ejemplo, la regulación de aeronaves de bajo riesgo, que es objeto de la propuesta normativa sometida a análisis. Más concretamente, la regulación se proyecta sobre aeronaves ultraligeras que han sido expresamente excluidas en el artículo 2.3, letra d) del Reglamento Base, así como a las aeronaves a las que a nivel nacional se ha optado por no aplicar la normativa europea de acuerdo con la previsión contenida en el apartado 8 del artículo 2 del Reglamento Base.

³ En el ámbito nacional, el artículo cincuenta y ocho de la [Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea](#) establece la necesidad de estar en posesión de un título, licencia, autorización o certificado que faculte específicamente para ejercer funciones en el ámbito de la aviación civil, que afecten al control del espacio aéreo, al tránsito y al transporte aéreo. Seguidamente, señala que las condiciones para su obtención y las atribuciones se determinarán de acuerdo con las normas del Derecho europeo, los tratados, convenios internacionales y normas de organismos internacionales de los que el Estado español sea parte y con lo dispuesto en la Ley de Navegación Aérea y en sus normas de desarrollo. En ejecución

[Decreto 765/2022, de 20 de septiembre, que establece el marco normativo para el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras](#) (en lo sucesivo, «ULM»), constituyendo el actual marco normativo en materia de aeronaves ultraligeras motorizadas, que abarca, por un lado, el ámbito de las licencias y habilitaciones de los pilotos y, por otro lado, el ámbito de las operaciones aéreas.

El objetivo de la norma objeto de análisis es modificar los dos anteriores reales decretos con el ánimo de avanzar hacia una regulación más coherente con las políticas europeas y con las prácticas adoptadas por otros Estados miembros y, con ello, impulsar la internacionalización y la competitividad del sector⁴. Para ello, el proyecto de norma pretende simplificar requisitos y facilitar su cumplimiento en materia de licencias y de operaciones con aeronaves ULM⁵.

Por otro lado, y siguiendo el objetivo de flexibilizar la regulación sectorial en materia de transportes, el proyecto de norma modifica también la regulación en materia de **transporte terrestre**, en particular el [Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado mediante el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre](#)⁶. La reforma incide en lo referido en este reglamento a las condiciones de solvencia técnica, profesional y económica en caso de proposiciones conjuntas por varias empresas para la adjudicación de contratos públicos de explotación de concesiones en el transporte terrestre.

de lo dispuesto en dicho precepto, se desarrolló el Real Decreto 123/2015, de 27 de febrero, por el que se regula la licencia y habilitaciones del piloto de ultraligero y que ahora el proyecto de norma viene a modificar.

⁴ Según los datos disponibles en la Agencia Estatal de Seguridad Aérea actualmente, el número de aeronaves ULM matriculadas en España asciende a 1.700.

⁵ En particular: facilitar que el personal de vuelo con licencias expedidas de acuerdo con la normativa europea pueda operar aeronaves ultraligeras sujetas a regulación nacional; facilitar que los instructores y examinadores cualificados para aeronaves de mayor complejidad y nivel de riesgo amplíen su ámbito de actuación a la formación y verificación de pilotos en aeronaves ULM; ampliar la masa en vacío mínima, alterando la fórmula preexistente mediante la reducción a la mitad de la masa de combustible requerido a potencia máxima continua (de 2 horas a 1) y adoptar medidas de flexibilización de las restricciones operacionales actuales en línea con el contexto operativo de países vecinos.

⁶ De acuerdo con la MAIN, pese a no guardar relación directa con el uso de aeronaves, se ha considerado apropiado incluir en el mismo proyecto normativo la reforma del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres porque, por un lado, se trata de regulación en el ámbito sectorial de los transportes y, por otro lado, tiene por objeto también la flexibilización regulatoria.

La CNMC ya ha analizado en el pasado, desde el prisma de la promoción de la competencia, normas relacionadas con el acceso al ejercicio de una profesión⁷ o con el espacio aéreo ([IPN/CNMC/012/21](#)). Asimismo, la Comisión se ha pronunciado ya anteriormente sobre el propio reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres ([IPN/CNMC/012/15](#)).

Destaca también el Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús ([E/CNMC/006/19](#)) que realizaba un análisis del sistema concesional del transporte por carretera y la Evaluación de impacto de las recomendaciones emitidas en el Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús ([EI/01/2024](#)). Además, recientemente se ha publicado la Guía sobre preparación y diseño de licitaciones públicas ([G-2023-01](#)).

2. CONTENIDO

El proyecto objeto de informe modifica tres normas⁸:

- **El Real Decreto 123/2015, de 27 de febrero, por el que se regula la licencia y habilitaciones del piloto de ultraligero**, con el objetivo de garantizar la seguridad y calidad operativa del sector, alineándolo con los estándares europeos y facilitar el acceso a la formación y evaluación de pilotos.
- **El Real Decreto 765/2022 de 20 de septiembre, por el que se regula el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras (ULM)**, para adoptar medidas que alivien las actuales restricciones operacionales y adaptar la

⁷ Sin ánimo de exhaustividad, véanse el Informe sobre el sector de servicios profesionales y los colegios profesionales ([E-2008-01](#)) y el Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales ([IPN 110/13](#)), documentos de referencia en cuanto a la posición de la CNMC sobre el acceso a actividades reguladas.

⁸ Se apunta en la MAIN que, para atender a las reiteradas recomendaciones del Consejo de Estado de poner fin a la actual dispersión normativa en materia de los ULM, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea se encuentra trabajando en un proyecto de real decreto en el que pretende unificar, en un solo cuerpo normativo, la aeronavegabilidad, operaciones y licencias, no sólo de las aeronaves ULM, sino de todas las aeronaves de competencia de los Estados miembros en virtud del artículo 2, apartado 3, letra d), y Anexo I, del Reglamento Base. Sin embargo, se ha decidido aprobar este proyecto normativo con carácter previo debido al apremio que existe en relación con las modificaciones que ahora se proponen.

regulación a las nuevas capacidades técnicas de las aeronaves ultraligeras y a la cualificación de los pilotos.

- El **Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado mediante el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre**, con el fin de permitir una mayor concurrencia de licitadores, disminuir la barrera de acceso existente y evitar que determinadas concesiones puedan declararse desiertas en el ámbito de transportes por carretera.

Para ello, el proyecto de real decreto se estructura en un preámbulo, tres artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El **artículo primero** contiene las modificaciones del Real Decreto 123/2015 ya citado, dividiéndose en catorce apartados. De su contenido, destacan las reformas que introducen cambios en los requisitos, competencias, procedimientos o condiciones técnicas:

- Se prevé la adaptación de la competencia de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea española (AESA) respecto a licencias europeas (**apartado 2**);
- Se actualiza la autorización de instructores europeos para impartir formación en aeronaves ultraligeras bajo condiciones específicas de experiencia y competencia (**apartado 4**);
- Se introduce una vía simplificada para que examinadores europeos obtengan el certificado de examinador de ultraligeros (**apartado 5**);
- Se incluye la flexibilización de la incompatibilidad entre instructor y examinador en función del porcentaje de formación impartida (**apartado 6**);
- Se prevé la supresión de la revalidación periódica de habilitaciones y la introducción de requisitos de experiencia reciente para mantener su validez (**apartado 9**);

- Se añade la posibilidad de obtener simultáneamente la habilitación de radiofonista con la licencia inicial (**apartado 11**); y
- Se incorporan los medios aceptables y alternativos de cumplimiento para facilitar la aplicación de la norma por parte de la AESA (**apartado 14**).

El **artículo segundo** contiene las modificaciones al Real Decreto 765/2022 ya citado, dividiéndose en tres apartados:

- En el **apartado Uno** se amplía la masa en vacío máxima admisible para ciertas aeronaves. La fórmula se ajusta reduciendo a la mitad la masa de combustible requerida a potencia máxima continua, pasando de dos horas a una hora, lo que permite una mayor flexibilidad técnica en la operación.
- En el **apartado Dos** se elimina la referencia a los *wingsuits* o trajes aéreos, ya que no son considerados aeronaves según la normativa vigente y su uso depende de la regulación específica de operaciones. Además, se modifica el régimen aplicable a aeronaves no consideradas ULM, trasladando las anteriores limitaciones operacionales a una nueva disposición adicional.
- En el **apartado Tres** se actualizan los requisitos y limitaciones operacionales para las aeronaves ultraligeras: se flexibilizan las restricciones de altitud, permitiendo superar ciertos límites siempre que se disponga de suministro de oxígeno, y se autoriza el acceso a espacio aéreo controlado bajo determinadas condiciones. Asimismo, se eliminan prohibiciones específicas relacionadas con operaciones en zonas urbanas y sobre aglomeraciones de personas, ajustándose a la normativa europea. Finalmente, se reconoce la habilitación de vuelos visuales nocturnos para quienes dispongan de la cualificación correspondiente conforme a la regulación europea.

El **artículo tercero**, que consta de dos apartados, modifica los artículos 68.2 y 80.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado mediante el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre en los siguientes términos:

- En el **apartado Uno** se modifica el artículo 68.2 con el objetivo de precisar las condiciones de solvencia en las propuestas conjuntas, incorporando una remisión expresa al artículo 69 del ROTT y permitiendo que los pliegos de cláusulas administrativas particulares definan los requisitos específicos de solvencia según cada licitación, incluyendo además una nueva letra e) que prevé la determinación de reglas específicas para acreditar la acumulación de solvencia.
- En el **apartado Dos** se modifica el artículo 80.2 para eliminar la exigencia de que una sola empresa cumpla con todos los requisitos de solvencia económica, financiera y técnica en las proposiciones conjuntas, acercando así al ROTT a la normativa general de contratación pública.

Por último, el proyecto normativo cierra con varias disposiciones: una **disposición adicional única** sobre el no aumento neto en las asignaciones presupuestarias ni en gastos de personal; dos **disposiciones transitorias**, una que asegura la validez de las licencias emitidas antes de la entrada en vigor del decreto hasta su caducidad y otra que introduce una cláusula de salvaguarda que permite la aplicación del régimen anterior en caso de que una parte del nuevo decreto sea declarada nula o anulable por vía judicial. Además, la **disposición derogatoria única** elimina todas las normas de igual o inferior rango que se opongan al contenido del nuevo decreto y las **disposiciones finales primera y segunda** determinan el título competencial que ampara la aprobación del decreto y fijan su fecha de entrada en vigor (en general, a los 20 días de su publicación en el BOE, salvo para la reforma del ROTT, que será al día siguiente de su publicación en el BOE).

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

En líneas generales, **cabe realizar una valoración positiva del contenido recogido en el proyecto normativo informado**, sin perjuicio de las matizaciones que se realizan a continuación.

Por lo que se refiere al **ámbito de las ULM**, el PRD facilita el **acceso al mercado** a los titulares de licencias obtenidas de acuerdo con la normativa europea (incluyendo también a instructores y examinadores de vuelo), favoreciendo con

ello la entrada de operadores al mercado español e induciendo una mayor competencia en precios, calidad y/o variedad de los servicios.

Asimismo, se considera favorable que el PRD introduzca cambios significativos orientados a simplificar y reducir trámites, incorporando medidas como el reconocimiento automático de licencias y habilitaciones expedidas en el marco de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA), la ampliación del periodo de validez de las habilitaciones de instructor, la eliminación de determinadas obligaciones de revalidación formal y la eliminación de la intervención administrativa en algunos supuestos⁹.

Sin embargo, de cara a garantizar el éxito efectivo de estas medidas, se considera aconsejable reforzar la claridad y transparencia de los requisitos a cumplir para realizar las convalidaciones de las licencias, así como que se concrete de forma clara la experiencia previa que debe acreditarse para poder mantener indefinidamente la licencia de piloto de ULM.

Por lo que se refiere a la **flexibilización de la regulación sectorial en materia de acreditación de la solvencia de los operadores que pretenden licitar en concesiones de transporte terrestre**, la CNMC ha venido advirtiendo sobre la importancia de adoptar un sistema de licitaciones públicas que sea eficiente y no distorsione injustificadamente la competencia de los mercados¹⁰.

Por ello, no cabe si no valorar muy positivamente la modificación proyectada, que, a partir de ahora, va a permitir acreditar la solvencia mínima requerida mediante la suma de la solvencia de las diferentes empresas que puedan formar parte de una proposición conjunta, equiparando de esta forma la regulación especial (transportes) a la general (contratación pública), donde esta posibilidad ya estaba contemplada (artículos 75.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y 24.1 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).

⁹ De acuerdo con la MAIN, con la introducción de este PRD se prevé una reducción de cargas administrativas que se cuantifica en un ahorro de 2.326.996 €/año.

¹⁰ En este sentido, destaca el trabajo de la CNMC en la elaboración de la [Guías sobre la contratación pública](#) que se encuentran ahora en fase de actualización.

Cabe señalar que esta reforma había sido solicitada por la propia CNMC en el Estudio ya citado sobre transporte interurbano de viajeros en autobús ([E/CNMC/006/19](#)), así como en la reciente Guía sobre preparación y diseño de licitaciones públicas ([G-2023-01](#)), de cara a favorecer la concurrencia en las concesiones de estos servicios¹¹.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar igualmente que estas formas de colaboración empresarial, que son perfectamente legítimas, no deben servir de instrumento para alcanzar acuerdos restrictivos y contrarios a la normativa de defensa de la competencia, limitando artificialmente la competencia efectiva¹². Su constitución debe responder a una justificación objetiva en atención a los requisitos de cada licitación y a las posibilidades técnicas y económicas de las empresas licitadoras de cara a poder participar individualmente¹³.

Se recomienda por ello a las autoridades responsables de estas licitaciones una adecuada supervisión de estas circunstancias caso por caso, sin perjuicio de la total colaboración de esta Comisión en caso de ser requerida para ello.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La adecuada regulación de la aviación ultraligera y del régimen concesional en el transporte constituye un elemento esencial para garantizar la competencia efectiva en ambos sectores. En este contexto, resulta imprescindible adaptar el marco normativo a las nuevas realidades y necesidades del mercado, asegurando así un entorno más transparente, competitivo y alineado con los principios de buena regulación.

¹¹ La CNMC ha recomendado considerar medidas flexibilizadoras o favorecedoras de la acreditación de la solvencia, como la utilización de medios externos (art. 75 LCSP) o la agrupación en UTE (art. 69 LCSP) cuya finalidad sea acumular capacidad y con ello promover la concurrencia, siempre que sea compatible con la normativa de defensa de la competencia.

¹² [INF/CNMC/033/19](#) – Contratación pública del programa del IMSERSO.

¹³ Véase, entre otras, la Resolución sancionadora CNMC de 19 de agosto de 2023, [S/0008/21](#) LICITACIONES MATERIAL MILITAR, en la que se recoge la jurisprudencia sobre la antijuridicidad de las UTE desde la óptica de la normativa de defensa de la competencia.

En líneas generales, la CNMC valora positivamente el proyecto de real decreto por su contribución a la flexibilización y modernización del marco regulatorio, tanto en el ámbito de la aviación ultraligera como en el del transporte terrestre.

Sin perjuicio de lo anterior, se recuerda, por un lado, la necesidad de clarificar los requisitos contemplados para la equivalencia y convalidación de licencias de ULM; y por otro, la necesidad de que las formas de colaboración empresarial a la hora de presentar ofertas conjuntas presenten la debida compatibilidad con la normativa de defensa de la competencia.