

Drones: seguridad pública y régimen sancionador

Fernando González Botija

Sumario: I. Introducción.—II. El control del vuelo desde la perspectiva de la seguridad pública. 1. ¿Por qué los drones suponen un riesgo para la seguridad? 2. Protección de instalaciones estratégicas. 3. Protección de aeropuertos.—III. Los drones y las fuerzas y cuerpos de seguridad. 1. ¿Por qué usan drones las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad? 2. La regulación del Real Decreto 1036/2017. 3. Apreciaciones sobre la regulación existente.—IV. Régimen sancionador. 1. La denuncia de las infracciones. 2. Principios de legalidad y tipicidad. 3. La determinación del infractor y su culpabilidad. 4. La prueba de la infracción.

I. Introducción(1)

Las aeronaves pilotadas por control remoto, popularmente conocidas como drones, son protagonistas de una revolución tecnológica de la cual se esperan beneficios importantes para toda la población en general, como ha ocurrido con muchos otros inventos humanos desde la revolución industrial del siglo XIX. Es muy larga la lista de aplicaciones de estos aparatos que contribuirán a mejorar nuestra calidad de vida. Sin embargo, no todos son ventajas.

Efectivamente, las rentabilidades económicas expresadas en I+D y creación de empresas y de empleo, no debe hacernos olvidar los múltiples problemas que se pueden derivar del uso cada vez más generalizado de los drones. Es por ello que una de las perspectivas claves de esta cuestión haya sido la relativa a la seguridad.

Así, desde comienzos de la actual década, la preocupación del legislador con respecto a los drones no sólo se ha centrado en dar cobertura legal al fomento de un importante sector económico con grandes perspectivas de futuro. También ha estado presente en la mente del Estado

(1) El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto I+D, Referencia DER2017-87981-P, titulado «El régimen jurídico-público de los drones», y del que son I.P.s los profesores Juan Ramón Fernández Torres y Fernando González Botija.

establecer una serie de límites en su utilización con el fin de evitar los problemas o riesgos que pueden afectar claramente a la seguridad pública. En cualquier caso, a la hora de plantear la regulación legal de los drones siempre se ha buscado una motivación «protectora». Es decir, se trata de poner coto a los potenciales peligros que acechan el vuelo de los drones, al mismo tiempo que se ha de castigar por vía de la potestad sancionadora a quien esquivase las reglas.

Desde el Derecho siempre se ha ido dando respuesta a los profundos cambios que la evolución tecnológica produce en la sociedad y a los riesgos que genera. Precisamente atender desde el plano normativo esos riesgos ha estado muy presente en la regulación que se acaba de aprobar el pasado mes de diciembre de 2017, contenida en el Real Decreto 1036/2017, de 15 de diciembre, por el que se regula la utilización civil de las aeronaves civiles pilotadas por control remoto (en adelante usaremos la abreviatura inglesa RPA) (2). En materia de seguridad pública este Real Decreto tiene en cuenta la incidencia que el uso de estas aeronaves puede tener sobre ella. La norma diseña un régimen completo estableciendo las condiciones mínimas aplicables cualesquiera que sean sus usos. Introduce requisitos de identificación, medidas de limitación de sus operaciones por razones de seguridad pública y un régimen de comunicaciones previas y autorizaciones. El legislador ha querido intervenir en este terreno no dejando a las fuerzas del mercado la decisión final. La verdad es que no quedaba más remedio, porque la evolución del tema no permitía permanecer ajeno al más que serio problema que estos aparatos están generando y, sin ánimo de ser pesimista, van a generar. Varios factores favorecen que se esté experimentando una proliferación de su uso de forma casi indiscriminada: 1.º los avances científicos y técnicos que los hacen cada vez más sofisticados y perfectos y con más prestaciones (pueden transportar cámaras de alta resolución); 2.º la progresiva reduc-

(2) Ver Real Decreto 1036/2017, de 15 de diciembre, por el que se regula la utilización civil de las aeronaves pilotadas por control remoto, y se modifican el Real Decreto 552/2014, de 27 de junio, por el que se desarrolla el Reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea y el Real Decreto 57/2002, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Circulación Aérea, «BOE» núm. 316, de 29 de diciembre de 2017. AESA ha publicado un aviso con los principales cambios normativos que afectan a los operadores habilitados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo Real Decreto. Sobre esto puede consultarse http://www.dronepedia.es/wp-content/uploads/2018/01/cambios_nuevo_rd.pdf. Ver CASTRO YEBRA, F, <https://blog.cuatrecasas.com/futuro-vez-esta-mas-cerca-entrada-vigor-la-nueva-normativa-nacional-materia-drones/>. Un análisis de esta cuestión especialmente centrado en la regulación de 2014 (aunque con referencias a lo que ha sido la nueva normativa) puede encontrarse en el excelente estudio de MORA RUIZ, M: «La ordenación jurídico-administrativa de los drones en el Derecho español: entre la libre competencia y la protección del interés general», pág.210 y ss., (en especial, pp.231 y 232) publicado en el volumen colectivo: «El derecho aéreo entre lo público y lo privado (Aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad)», Ed. Universidad Internacional de Andalucía, 2017. Sobre la perspectiva civil actual véase SARRIÓN ESTEVE, J: «Introducción a la regulación del uso civil de los drones», en *CEFLegal. Revista práctica de Derecho*, n.º 207, abril, 2018, págs. 91 a 106.

ción de su coste de adquisición con precios asequibles para el público en general; y 3.º) el interés cada vez mayor por esta máquina. Todo apunta a que en este terreno se va a producir lo mismo que ha ocurrido con los ordenadores y con los móviles en su momento. Hace tiempo eran unos aparatos reservados a un colectivo restringido y ahora es muy raro encontrar personas que no los tengan y empleen cotidianamente. La gran y preocupante diferencia con estos últimos objetos reside en que los usuarios de drones son potencialmente mucho más peligrosos que los usuarios de ordenadores y móviles, pues utilizan el espacio aéreo, con el consiguiente especial riesgo que de todo ello se deriva.

Por ello, desde el sector aeronáutico se insiste en que la nueva normativa «debe priorizar la seguridad de todas las aeronaves que comparten el espacio aéreo». También desde la política se ha puesto de relieve este planteamiento. Sirva de botón de muestra la reciente Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, sobre medidas para la mejora de la seguridad en el uso de drones(3). Introducida a poco de aprobarse la norma de 2017, subraya la necesidad de «seguir manteniendo unos altos estándares en la seguridad operacional compatibles con un alto ritmo de innovación». Para ello propone «adecuar casi en tiempo real la normativa y sus medidas aceptables de cumplimiento a un estado del arte que evoluciona como solo las nuevas tecnologías saben hacerlo». Por ello, y tras consultar con expertos y representantes de la sociedad civil, se defiende que la norma debe ser modificada y actualizada, con el fin de incluir, entre otros aspectos, medidas de fomento de la cultura de la seguridad(4), una adecuación del régimen sancionador, la ne-

(3) Ver http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-316.PDF. BOCD, Serie D, General, 13 de marzo de 2018, n.º 316, págs. 23 a 26. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS XII LEGISLATURA Serie D: GENERAL 13 de marzo de 2018 Núm. 316. pág. 1. 161/003019

(4) A este respecto se destaca lo siguiente: «En primer lugar, al igual que en el siglo pasado la aparición del utilitario o vehículo de tipo turismo democratizó el acceso a las carreteras de la sociedad española, la tecnología dron está facilitando el acceso de todos los ciudadanos al bien público que supone el espacio aéreo, convirtiéndolo en una nueva red viaria para el siglo XXI. Nuestra sociedad no puede permitirse que, al igual que ocurrió en los años 60 del pasado siglo, el acceso de operadores con un bajo nivel de concienciación en términos de seguridad a un medio novedoso, como lo es el aéreo, suponga un incremento del riesgo o, peor aún, de la accidentalidad en términos similares al sufrido en las carreteras hasta la generalización de las campañas de seguridad vial y su asimilación por la sociedad española. Por ello se propone que, siguiendo el modelo puesto en práctica por la Dirección General de Tráfico en sus campañas contra la siniestralidad en carretera, se promuevan contenidos que difundan la cultura de la seguridad (ya no vial, sino aérea), principalmente entre aquellos colectivos de mayor riesgo potencial, como es el caso de los operadores de drones no profesionales en el ámbito recreativo, sin obviar la necesidad de campañas de concienciación destinadas a colectivos profesionales de reciente incorporación a la comunidad aeronáutica, como es el de los operadores de RPAS. Dicha tarea es transversal a otras administraciones públicas, como es el caso del Ministerio de Educación, que llegará a plantearse la incorporación de contenidos educativos sobre la seguridad aérea en los diseños curriculares de la educación obligatoria en términos similares a los que ya se incorporan en lo referente a la seguridad vial».

cesaria proporcionalidad ante la protección de la seguridad pública, y una supervisión efectiva del intrusismo profesional».

El tema de los riesgos de seguridad que pueden llegar a generar los drones presenta muchas aristas. Está la cuestión de la responsabilidad civil por daños a terceros o el de la responsabilidad penal por los delitos que se pueden cometer por su uso. Nosotros nos vamos a centrar aquí, obviamente, en algunos aspectos que interesan desde la perspectiva del Derecho administrativo: el control del vuelo que afecta a la seguridad pública, el papel de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la faceta represiva consistente en sancionar las infracciones derivadas del uso ilegal de drones.

II. El control del vuelo desde la perspectiva de la seguridad pública

II.1. ¿Por qué los drones suponen un riesgo para la seguridad?

Acabamos de advertir que los drones suponen un riesgo potencial para la seguridad de todos. Es el momento de detallar esos riesgos y abordar las medidas paliativas que ha aplicado el legislador. Los riesgos, como se ha explicado por la propia Agencia Europea de Seguridad Aérea (en lo sucesivo EASA), se resumen en su capacidad de generar accidentes e incidentes en el suelo y en el aire(5). Efectivamente, el usuario del dron puede sin querer causar un daño o, por el contrario, puede deliberadamente desear atentar contra la seguridad colectiva. Por desgracia, la realidad se ha encargado ya de superar cualquier especulación teórica que queramos hacer y, por ello, las fuerzas de seguridad contemplan estos aparatos como un verdadero peligro contra la seguridad(6).

Empezando por los accidentes o incidentes involuntarios(7), hay que decir que existe una falsa sensación de seguridad (basada en la idea de

(5) Ver «Notice of Proposed Amendment 2017-05 (B). Introduction of a regulatory framework for the operation of drones (unmanned aircraft system operations in the open and specific category». RMT.0230. [https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/NPA%202017-05%20\(B\).pdf](https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/NPA%202017-05%20(B).pdf) pp.27 y ss (en adelante Documento EASA 2017-05 (B)).

(6) Los problemas de seguridad desde luego se pueden desbordar. Por ejemplo, LÓPEZ, J: «Tiro al dron, ¿derecho o delito?», <https://confilegal.com/20160509-tiro-al-dron-derecho-o-delito/>, 9 de mayo de 2016, nos explica que «en Estados Unidos saltaron algunas noticias referentes al derribo a tiros de drones que habían penetrado en el «espacio aéreo» de propiedades privadas; e, incluso en la localidad de Deer Trail (Colorado) se planteó la concesión de licencias por unos 25 dólares para disparar a los vehículos aéreos no tripulados que sobrevolaran la ciudad a menos de 300 metros de altura».

(7) Por ejemplo, en la prensa no hace mucho se informaba (<http://www.lavanguardia.com/vida/20170502/422207718920/drones-amenaza-eguridad-mossos-multas.html>) que la recién inaugurada atracción de Port Aventura, Ferrari Land, tuvo que ser paralizada durante unos minutos debido a que se detectó la presencia de un dron sobrevolando el interior del recinto donde hay una mon-

que estos aparatos cuentan con una buena tecnología que permite su control permanente para mantenerlos en el aire) que impide pensar en la hipótesis de una avería del aparato y que se estrelle contra el suelo o un edificio (lo que en sí mismo puede ser muy peligroso) y, por ende, contra quien en ese momento esté en él. También es muy preocupante la pérdida de control del aparato en el aire y que pueda colisionar con un avión, causando un accidente o forzando a realizar una maniobra evasiva que le ponga en peligro.

Aparte de la búsqueda de soluciones técnicas para frenar este uso inapropiado de los drones(8), nuestro legislador ha plasmado en una serie de preceptos del citado Real Decreto 1036/2017 esta preocupación por la seguridad pública a la que antes nos hemos referido. Por ello ha previsto una serie de medidas para paliar o evitar en la medida de lo posible (pues el riesgo cero es inviable si queremos que haya una mínima libertad de vuelo de estos aparatos) los problemas que hemos apuntado. Vamos a ver en las siguientes líneas cuáles han sido esas medidas.

Con todo, se debe advertir que estos riesgos se pueden acrecentar con la reforma aprobada en 2017. Efectivamente, la gran novedad de dicha reforma ha consistido en pasar de un escenario donde el uso del dron estaba muy restringido por el legislador a uno donde se ha abierto la mano más generosamente para que los drones puedan realizar operaciones aéreas especializadas sobre aglomeraciones de edificios en ciudades, pueblos o lugares habitados o reuniones de personas al aire libre, en espacio aéreo no controlado y fuera de una zona de información de vuelo (en adelante usaremos la abreviatura inglesa FIZ). Pero esta generosidad

taña rusa. También se da noticia de que en el Camp Nou, durante el partido entre el Barça y Las Palmas, la policía identificó a un hombre que hizo volar un dron por el estadio justo cuando acabó el partido. Igualmente fue curioso el caso de un turista norteamericano que deseaba captar una buena toma de la torre Agbar y por el camino decidió también grabar unos planos de una comisaría de los Mossos. Durante la última edición del Mobile World Congress los Mossos avistaron en la plaza España dos drones planeando por la zona. Fuera de España está documentado el caso de un funcionario ebrio que estrelló accidentalmente un dron en el jardín de la Casa Blanca (<https://www.nytimes.com/2015/01/28/us/white-house-drone.html>).

(8) En <http://www.expansion.com/economia-digital/2016/11/22/58336f82e2704e70558b4675.html>, se explica lo siguiente: «Noah Price, al frente del desarrollo de soluciones en G4S, declaró que, para lidiar con los intrusos, la empresa informa a la Autoridad de Aviación Civil de Reino Unido, que fija las normas para volar drones. En ellas se prohíbe que los drones con cámara se acerquen a menos de 50 metros a personas, vehículos o edificios y deben alejarse de áreas congestionadas o eventos multitudinarios. La cuestión es cómo pararlos. Mientras G4S vigila las instalaciones para que no se acerquen los pilotos de drones, las empresas de tecnología están desarrollando dispositivos que interfieren la señal o se hacen con el control de los drones. Otras medidas para evitar los drones son dispararlos, atraparlos con redes o utilizar otros drones para que choquen contra los intrusos, aunque estos métodos suponen también un peligro puesto que los drones dañados caen al suelo. En sintonía con Juego de Tronos, la policía holandesa está probando una nueva opción: emplear aves rapaces para acabar con los drones».

no es ilimitada(9). Por ello el Gobierno ha sido sensible a los riesgos que conlleva y su regulación se ha reforzado al preverse el apartado 4 de la Disposición adicional primera del Real Decreto 1036/2017, dedicada precisamente al tema de la Seguridad pública. En esta norma se dispone que la ejecución de las citadas operaciones requerirá una comunicación previa al Ministerio del Interior con un plazo mínimo de diez días de antelación respecto a la operación. Las autoridades competentes en materia de seguridad pública en el ámbito territorial de la operación podrán limitar o prohibir su realización cuando pueda dar lugar a graves riesgos para la protección de personas o bienes.

Hay que destacar que de manera general el apartado 3 de la citada Disposición adicional primera dispone que cuando sea necesario para garantizar la seguridad pública, la autoridad competente en la materia podrá acordar limitar la operación de RPA, cualesquiera que sean sus usos. Cuando estas limitaciones o prohibiciones afecten al uso del espacio aéreo, tendrán carácter temporal, y deberán publicarse con carácter previo el correspondiente aviso aeronáutico (en adelante usaremos la abreviatura inglesa NOTAM)(10). Sin perjuicio de lo anterior, dichas aeronaves deberán abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones que puedan poner en riesgo la seguridad o regularidad de las operaciones aeronáuticas, así como la seguridad de las personas y bienes subyacentes.

Igualmente tiene relevancia para los riesgos que hemos citado el tema del uso recreativo de los drones. Por ello se han dispuesto una serie de limitaciones destinadas a garantizar la seguridad del espacio aéreo y de la ciudadanía. Así, en desarrollo de lo previsto en el artículo 42 bis de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea(11), en el Real Decreto 1036/2017 se es-

(9) El artículo 21.3 del Real Decreto 1036/2017 prevé que únicamente podrá volar en estas zonas un RPA cuya masa máxima al despegue no exceda de 10 kg, dentro del alcance visual del piloto (en adelante usaremos la abreviatura inglesa VLOS), a una distancia horizontal máxima del piloto de 100 m, y a una altura máxima sobre el terreno no mayor de 400 pies (120 m), o sobre el obstáculo más alto situado dentro de un radio de 600 m desde la aeronave. Estas operaciones, deberán realizarse sobre zonas acotadas en la superficie en las que, la autoridad competente a tales efectos, haya limitado el paso de personas o vehículos o, en otro caso, manteniendo una distancia horizontal mínima de seguridad de 50 m respecto de edificios u otro tipo de estructuras y respecto de cualquier persona, salvo personal del operador o personal que esté involucrado en el desarrollo de la operación.

(10) Se define en la letra e) del art.5 del Real Decreto de 2017 el NOTAM como el aviso distribuido por medio de telecomunicaciones que contiene información relativa al establecimiento, condición o modificación de cualesquiera instalaciones, servicios, procedimientos o peligros aeronáuticos que es indispensable conozca oportunamente el personal que realiza operaciones de vuelo. Se distribuye, por tanto, resto de los usuarios del espacio aéreo antes de realizar cualquier operación.

(11) Artículo 42 bis. Obligaciones específicas en relación con los riesgos a la seguridad, regularidad o continuidad de las operaciones. «Los sujetos a que se refiere el artículo 32 están obligados a: Abstenerse, en el interior o exterior del recinto aeroportuario, incluso fuera del ámbito de protección de las servidumbres aeronáuticas establecidas, de realizar cualesquiera actos o actividades o de usar elementos, objetos o luces, incluidos proyectores o emisores láser, que puedan inducir a confusión

tablecen unas obligaciones de los usuarios de las aeronaves pilotadas por control remoto destinadas exclusivamente a actividades deportivas, recreativas, de competición y exhibición, así como a las actividades lúdicas propias de las aeronaves de juguetes, para evitar que interfieran y pongan en riesgo la seguridad y regularidad de las operaciones aéreas. En relación con estos usos particulares también hay que tener en cuenta las siguientes reglas:

- 1.º) Su Disposición adicional segunda. Los usuarios de estas aeronaves deberán abstenerse de realizar cualquier actuación que pueda poner en riesgo la seguridad, regularidad y continuidad de las operaciones aeronáuticas, a cuyo fin deberán operar tales aeronaves bajo ciertas condiciones relativas a las zonas, altura y otras condiciones del vuelo.
- 2.º) Su Disposición adicional tercera. Introduce reglas de policía de la circulación aérea en este tipo de operaciones, al no poderse realizar: a) Sobre aglomeraciones de edificios en ciudades, pueblos o lugares habitados o de reuniones de personas al aire libre, salvo que se trate de aeronaves de hasta 250 g que operen a una altura máxima no superior a 20 m (12). b) En las zonas reservadas, prohibidas o restringidas a la navegación aérea, así como sobre las instalaciones a que se refiere el artículo 32 abajo citado, con los límites previstos en dicho precepto.

Con esta regulación se introduce una mayor garantía para la seguridad aérea en un terreno que se había caracterizado por una cierta indefinición. Hay que aclarar que diferenciar entre un uso lúdico y profesional no siempre ha sido una cuestión pacífica. Desde el sector se plantearon dudas que fueron resueltas por la AESA, criticándose la indecisión que ha podido tener al respecto la citada autoridad estatal (13).

o error, interferir o poner en riesgo la seguridad o regularidad de las operaciones aeronáuticas». A estos efectos, debe tenerse en cuenta que 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.

(12) AESA, recordando esta regulación, ha aclarado varias dudas recordando la posibilidad de volar de forma recreativa el RPA en ciudad/parque/barrio, de noche o sobre personas en la playa, un concierto, una fiesta, una boda, una comunión, etc.. Ver https://www.seguridadaerea.gob.es/lang_castellano/cias_empresas/trabajos/rpas/faq/default.aspx.

(13) Por ejemplo, NADAL, P.: «Qué puedes y qué no puedes hacer con tu dron en España (aunque sea de juguete)», 10 de marzo de 2017,», (https://elpais.com/elpais/2017/03/09/paco_nadal/1489060374_317707.html) , denuncia que la misma Agencia estatal no lo ha tenido siempre claro, y explica que planteó vía correo electrónico a la dirección que tienen habilitada para tal efecto esta duda: «Tengo un Phantom 4 (modelo muy popular de un fabricante chino) equipado con su correspondiente cámara de fotos y vídeo 4k y grabo imágenes solo para colgar en mi propio canal de

Finalmente, cabe además señalar que en el artículo 30 del Real Decreto 1036/2017 prevé la existencia de un área de protección y una zona de recuperación. El operador deberá establecer un área de protección para el despegue y el aterrizaje, de manera que en un radio mínimo de 30 m no se encuentren personas que no estén bajo el control directo del operador, salvo en el caso de aeronaves de despegue y aterrizaje vertical, en cuyo caso el radio podrá reducirse hasta un mínimo de 10 m. Además, el operador deberá establecer zonas de recuperación segura en el suelo de manera que, en caso de fallo, se pueda alcanzar una de ellas en cualquier momento sin riesgo de causar daños a terceras personas y bienes en el suelo. Para su delimitación el operador tendrá en cuenta el resultado del estudio aeronáutico de seguridad (14).

Pero lo más grave, sin lugar a dudas, es que el dron se emplee deliberadamente con un fin manifiestamente ilegal. Aquí las hipótesis son múltiples y a cual peor. Nos podemos encontrar con casos desde la utilización del aparato para realizar determinadas protestas políticas (15), pasando por su uso para espionaje comercial o industrial o simplemente personal (16), hasta lo más preocupante: su empleo para cometer delitos

YouTube, ¿eso se considera *hobby* o profesional?» De su respuesta deduce que «si tienes un dron de menos de 25 kg, guardas las distancias de seguridad y no obtienes lucro con las imágenes que filmes se considera recreativo y no tienes que pasar por el aro de la licencia de piloto, habilitación como operador, seguro de responsabilidad civil obligatorio (aunque es recomendable que lo tengas), etc».

(14) Además, el apartado 2 de la Disposición adicional primera, dispone que los propietarios de aeronaves pilotadas por control remoto antes de cualesquier uso fuera del espacio acotado y autorizado para exhibiciones aéreas, vuelo recreativo o competiciones deportivas, deberán cumplir con los requisitos de identificación recogidos en el artículo 8 del Real Decreto 1036/2017. Asimismo, las estaciones de pilotaje remoto deberán llevar fijada a su estructura una placa identificativa ignífuga en la que conste el nombre del propietario y los datos necesarios para ponerse en contacto con él.

(15) En 2015 en Japón se arrestó a un hombre por depositar con la ayuda de un dron una pequeña cantidad de arena radioactiva en el tejado del Primer Ministro en Tokio, en protesta por la política nuclear del país. Ver Documento EASA 2017-05 (B) citado, p.28.

(16) ELORDI VILLENA, M, en su trabajo «El uso de vehículos aéreos no tripulados (drones) en las labores de seguridad y vigilancia de la Administración. Protección de la intimidad y responsabilidad de las Administraciones Públicas», 23-24 Octubre 2014 (http://www.sicarm.es/servlet/integra.servlets.Multimedias?METHOD=VERMULTIMEDIA_6213&nombre=Mar_Elordi.pdf%20), p.4, explica lo siguiente: «Esta tecnología está empezando a avanzar, y ya se han dado algunos casos en los que los drones han supuesto un problema para el derecho a la privacidad. El más sonado y reciente es la captación de imágenes que realizó un dron de las futuras instalaciones de Apple, un macroedificio que se hace llamar «nave espacial». Este proyecto, el último que presentó en público Steve Jobs, se ha llevado desde entonces con extremo secreto. Pues bien, en agosto de 2014 un anónimo «youtuber» elevó un dron por encima de estas instalaciones tirando por tierra todo secreto y mostrando abiertamente lo que tanto se había preocupado Apple por proteger. Pero este no es el único caso, ni el más alarmante. En junio del mismo año, una chica de Seattle estaba en su apartamento (un piso 26) cuando observó que un dron revoloteaba cerca de su ventana captando imágenes del edificio. La joven denunció los hechos a la policía quien localizó al dueño del dron. La empresa propietaria del UAV (unmanned aircraft vehicle) afirmó haber tomado fotografías de la fachada para trabajos con arquitectos, promotoras e inmobiliarias». En «Juego de tronos sufre con los drones es-

y, en especial, como arma para ejecutar un ataque terrorista(17). De la misma manera que se puede instalar una cámara en el dron se le puede armar o dotar de un pequeño explosivo con el que atacar a personas individuales o a colectivos. A su potencial destructivo hay que sumar su capacidad de vuelo y maniobra (al poder esquivar zonas defensivas y vigiladas o atacar en bandada objetivos sensibles como aeropuertos). No es de extrañar que grupos terroristas tan preocupantes como el que conforma el denominado Estado Islámico hagan uso de ellos para tareas de vigilancia o propaganda. No es de extrañar que los gobiernos y las fuerzas policiales estén intentando idear planes de defensa contra ellos(18).

Por ello no es de extrañar que se haya previsto en el artículo 31 del Real Decreto 1036/2017 el tema de los objetos y sustancias peligrosas. Así se estipula que está prohibido llevar a bordo de una RPA los objetos y sustancias que se enumeran en la lista de mercancías peligrosas de la última edición efectiva de las «Instrucciones Técnicas para el transporte sin

pía» (<http://www.expansion.com/economia-digital/2016/11/22/58336f82e2704e70558b4675.html>), se explica lo siguiente: «La empresa que controla la seguridad en el estudio donde se graba la séptima temporada alerta del riesgo que suponen los vehículos no tripulados en busca de imágenes inéditas. Se hacen volar los drones por curiosidad o para vender las imágenes a los medios de comunicación y las páginas web de entretenimiento. Se declara que los drones suponen cada vez más un problema en otras áreas de su trabajo. Los drones se han utilizado para pasar de contrabando objetos en las prisiones, para fotografiar las bodas de los famosos o para grabar en los estadios conciertos o eventos deportivos».

(17) Los drones no son inmunes a posibles actos ilícitos y, tras la ola de recientes atentados terroristas, son vistos como una nueva amenaza para la seguridad en Europa. De hecho, en el Documento EASA 2017-05 (B) citado, pp.28 y 29, se expone que están documentados varios casos muy preocupantes (—en 2011, un estudiante graduado de física de Massachusetts fue arrestado por planear un ataque terrorista contra el Pentágono y el Capitolio de los EE. UU con un UAS; —en 2014, se detectaron vuelos de drones sobre varias centrales nucleares en Francia; —en 2014, el FBI identificó a un hombre que tramaba un ataque a una escuela con aviones de juguete similares a UAS que portaban bombas). Se señala además que «la probabilidad de que un dron (incluso de un simple usuario) se emplee por terroristas se ha incrementado drásticamente en los pasados años. Un uso hostil de los drones puede consistir en ejecutar ataques con material explosivo improvisado, agentes químicos o sistemas inteligentes. Actualmente existen disponibles en el mercado drones capaces de transportar una carga explosiva equivalente a una bomba de entre uno a cuatro kilos o un cinturón explosivo de cuatro a diez kilos. Muchos tipos de drones pueden ser modificados para incrementar su capacidad de carga. De acuerdo con un reciente estudio [Hostile Drones: January 2016 The hostile use of drones by non-state actors against British targets, January 2016 (http://remotecontrolproject.org/wp-content/uploads/2016/01/Hostile-use-of-drones-report_open-briefing.pdf)], se puede considerar como alta la amenaza del uso de drones por organizaciones terroristas y grupos insurgentes. Algunos Estados miembros de la UE, como por ejemplo Francia, ya han adoptado legislación específica sobre requisitos técnicos que han de cumplir las RPA para abordar este asunto». Ver SANTA CECILIA GARCIA, F: Prólogo al libro de NAKAGAWA, K, REZRAZI, E.M y MATSUMOTO, S: «Libro gris del terrorismo (En el corazón de la cooperación Euro-marroquí en la lucha antiterrorista)», Ed. Olelibros, 2016.

(18) A este respecto se han sugerido varias soluciones para evitar impactos: 1.º tener grabado en su firmware, software de control para que no puedan volarse cerca de espacios delicados. Con todo se advierte que este código puede ser reprogramado; 2.º reforzar su detección a través de un radar o de una señal de radio. El problema que se previene aquí es que es una estrategia cara; 3.º desarrollar tecnologías para interferir sus frecuencias de radio, *hackear* sus controles o derribarlos.

riesgos de mercancías peligrosas por vía aérea» (Documento OACI 9284-AN/905), o que, si no figuran en dicha lista, están clasificadas con arreglo a dichas instrucciones, salvo autorización de la Agencia Española de Seguridad Aérea (en adelante AESA) de conformidad con la normativa aplicable. El plazo máximo para resolver sobre la solicitud de la autorización mencionada será de seis meses desde su presentación, transcurrido el cual ésta podrá entenderse denegada de conformidad con lo previsto en la disposición adicional decimonovena de la Ley 21/2003, de 7 de julio. Con todo, esto obviamente no es suficiente porque nada impide a un sujeto violar el contenido de esta norma. De ahí las previsiones que vamos a ver a continuación.

II.2. Protección de instalaciones estratégicas

Como refuerzo a lo antes visto la normativa ha previsto una serie de medidas para restringir el sobrevuelo de los drones sobre ciertas instalaciones y lo que se denomina el espacio aéreo limitado, que afecta igualmente a gran parte de las aeronaves (19). El espacio aéreo español está estructurado y regulado. Por ello se han previsto una serie de instalaciones y zonas estratégicas donde, por cierto, tradicionalmente se ha denunciado el vuelo no autorizado de estas aeronaves. Ciertamente era necesario una regulación sobre esta materia teniendo en cuenta que estas áreas pueden llegar a ser un objetivo prioritario para todos aquellos que han visto en los drones un instrumento ideal para cometer todo tipo de delitos y con el que penetrar obstáculos físicos hasta ahora infranqueables. Máxime si tenemos en cuenta que la tecnología va a permitir disponer de lo que se denomina los nano-drones, es decir, drones extremadamente pequeños.

La solución que ha dado el legislador a este potencial problema es muy sencilla. Como no puede ser de otra manera se trata de restringir la libertad de vuelo, máxime ahora que, como ya sabemos, la nueva reglamentación ha abierto la mano en esta materia. Se trata de un contrapeso lógico que no se podía olvidar. De este modo el artículo 32 del Real Decreto 1036/2017 diseña una regulación basada en dos supuestos:

- 1.º) El sobrevuelo de centrales nucleares y de instalaciones afectas a la defensa nacional o a la seguridad del Estado, así como las actividades dentro de su zona de seguridad. Aquí el vuelo sólo podrá

(19) Ver <http://www.aerial-insights.co/blog/el-espacio-aereo-restringido/>. Dentro del espacio limitado se habla también del espacio aéreo peligroso (por ejemplo, zona de prácticas militares) donde algunas aeronaves pueden sobrevolar estas zonas siempre que se aseguren que no se está desarrollando ninguna actividad peligrosa.

realizarse con el permiso previo y expreso del responsable de la infraestructura.

- 2.º) El sobrevuelo por dichas aeronaves de las instalaciones e infraestructuras críticas de los sectores estratégicos previstos en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas(20). Dicho vuelo estará sujeto a las prohibiciones o limitaciones que establezca el Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, en el ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 6 del Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas. Estas resoluciones se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado» y las prohibiciones o limitaciones establecidas en ellas, en la Publicación de Información Aeronáutica. En todo caso, el sobrevuelo por dichas aeronaves de instalaciones e infraestructuras de la industria química, transporte, energía, agua y tecnologías de la información y comunicaciones deberá realizarse a una altura mínima sobre ellas

(20) Esta Ley en el artículo 2 introduce las siguientes definiciones: a) Servicio esencial: el servicio necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas. b) Sector estratégico: cada una de las áreas diferenciadas dentro de la actividad laboral, económica y productiva, que proporciona un servicio esencial o que garantiza el ejercicio de la autoridad del Estado o de la seguridad del país. Su categorización viene determinada en el anexo de esta norma. c) Subsector estratégico: cada uno de los ámbitos en los que se dividen los distintos sectores estratégicos, conforme a la distribución que contenga, a propuesta de los Ministerios y organismos afectados, el documento técnico que se apruebe por el Centro Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas. d) Infraestructuras estratégicas: las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales. e) Infraestructuras críticas: las infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales. f) Infraestructuras críticas europeas: aquellas infraestructuras críticas situadas en algún Estado miembro de la Unión Europea, cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente al menos a dos Estados miembros, todo ello con arreglo a la Directiva 2008/114, del Consejo, de 8 de diciembre, sobre la identificación y designación de Infraestructuras Críticas Europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección (en adelante, Directiva 2008/114/CE). g) Zona crítica: aquella zona geográfica continua donde estén establecidas varias infraestructuras críticas a cargo de operadores diferentes e interdependientes, que sea declarada como tal por la Autoridad competente. La declaración de una zona crítica tendrá por objeto facilitar la mejor protección y una mayor coordinación entre los diferentes operadores titulares de infraestructuras críticas o infraestructuras críticas europeas radicadas en un sector geográfico reducido, así como con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Autonómicas de carácter integral. h) Criterios horizontales de criticidad: los parámetros en función de los cuales se determina la criticidad, la gravedad y las consecuencias de la perturbación o destrucción de una infraestructura crítica se evaluarán en función de: 1. El número de personas afectadas, valorado en función del número potencial de víctimas mortales o heridos con lesiones graves y las consecuencias para la salud pública. 2. El impacto económico en función de la magnitud de las pérdidas económicas y el deterioro de productos y servicios. 3. El impacto medioambiental, degradación en el lugar y sus alrededores. 4. El impacto público y social, por la incidencia en la confianza de la población en la capacidad de las Administraciones Públicas, el sufrimiento físico y la alteración de la vida cotidiana, incluida la pérdida y el grave deterioro de servicios esenciales.

de 50 m, y a un mínimo de 25 m de distancia horizontal de su eje en caso de infraestructuras lineales y a no menos de 10 m de distancia respecto de su perímetro exterior en el resto de los casos, salvo permiso expreso de su responsable para operar en esta zona de protección.

Finalmente, lo dispuesto en este artículo 32 se entiende sin perjuicio de las restricciones y prohibiciones establecidas en la Orden de 18 de enero de 1993 sobre zonas prohibidas y restringidas al vuelo (21), y normativa concordante, salvo en relación con la autorización del sobrevuelo de las centrales nucleares en las que será de aplicación lo previsto arriba, así como a las restricciones de carácter temporal que puedan acordarse conforme a la normativa aplicable (22).

Esta regulación resulta coherente y proporcionada en la medida que establece distintos niveles de protección en función del grado de relevancia o importancia para la seguridad que puede tener cada tipo de instalación. Es además conforme con la propuesta de EASA de regulación comunitaria consistente en reconocer a los Estados competencia para designar zonas especiales o espacios aéreos delimitados que requieren medidas preventivas frente al riesgo derivado de las operaciones con drones (artículo 12) que vienen desde Europa (23). Por último, es muy acertada y aclaratoria la referencia a la Orden de 1993, teniendo en cuenta que esta última abarca zonas (aparte de las centrales nucleares que cita expresamente) que cubre el artículo 32, como algunas instalaciones militares y policiales.

Ahora bien, la redacción legal quizá podría haberse mejorado. En primer lugar, no hubiera estado de más precisar algunos conceptos que aparecen en el citado precepto y, en especial, el de «seguridad». Para empezar porque aparece mencionado también en la Ley 8/2011, a la que, como hemos visto, se remite la normativa sobre drones para delimitar

(21) Ver «BOE» núm. 20, de 23 de enero de 1993. En esta Orden se describen: A) Zonas Prohibidas al Vuelo para toda clase de aeronaves, excepto las españolas de Estado debidamente autorizadas por el Ministerio de Defensa (a título ejemplo citar: Palacio Real y Campo del Moro (Madrid), Islas Chafarinas, Peñón de Alhucemas, Peñón de Vélez de Gomera, Ascó (Tarragona), Vandellós (Tarragona), Centro de Formación del Cuerpo Nacional de Policía (Ávila), Parque Natural del Delta del Ebro; B) Zonas Restringidas al vuelo para toda clase de aeronaves que no cumplan las restricciones establecidas, excepto las españolas de Estado, cuando así lo exija el cumplimiento de su cometido o por razones de emergencia (citar a título de ejemplo: Academia General del Aire (Murcia), Ceuta y Melilla y varios Parques Nacionales).

(22) Hay que tener en cuenta la información que presta AESA especificando por zona lo que puedes hacer y lo que no (los NOTAM en la fecha del vuelo, considerando horas y cotas inferior y la superior). Véase el mapa de Icarus RPA.

(23) Ver «Notice of Proposed Amendment 2017-05 (A). Introduction of a regulatory framework for the operation of drones (unmanned aircraft system operations in the open and specific category)». RMT.0230. https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/NPA%202017-05%20%28A%29_0.pdf.

tar un segundo supuesto con un régimen distinto. Efectivamente, dentro del concepto de servicio esencial, que forma parte del de infraestructura crítica, se incluye la seguridad. Podría haberse aclarado un poco más la delimitación de ambos supuestos. Por otro lado no olvidemos que la seguridad es una expresión muy genérica que puede cubrir muchas cosas. Parece evidente que se quiere abarcar con ello instalaciones policiales(24) pero, cabe plantearse qué ocurre con instalaciones de protección civil, de aduanas, de servicios de inspección, de inteligencia, etc. Por ello no hubiera estado de más introducir una enumeración precisa, como se hace, por cierto, para otros asuntos en el artículo 3.2 del mismo Real Decreto 1036/2017 al incluir al CNI, la Dirección General de Tráfico o el Servicio Aduanero, como vamos a ver abajo.

Además, desde la perspectiva de los usuarios de los drones se ha criticado la amplitud de las zonas previstas en la Orden de 1993, afirmándose que «ocurre que, en ocasiones, la situación de dichos puntos hace inviable, por ejemplo, operar en un parque natural que quede comprendido bajo esa zona especial(25). Muchas de las islas canarias y baleares son territorio totalmente vetado debido a la amplitud de esas zonas»(26).

Finalmente, se echa de menos una referencia expresa a lo que se denomina Zonas Restringidas al Vuelo Fotográfico, definidas por el Ministerio de Defensa y que, al contener o estar próximas a objetivos claves, imponen restricciones al vuelo fotográfico y a las tomas aéreas, por lo que hay que contactar con el Estado Mayor del Aire(27).

(24) De hecho ya se han dado casos de drones que han sobrevolado comisarías de policía en nuestro país dando lugar a algunos incidentes. Ver http://www.abc.es/espana/comunidad-valenciana/abci-policia-estrella-dron-sobrevolaba-comisaria-castellon-201701051628_noticia.html, donde se da noticia del derribo de un dron dotado de una cámara de grabación de alta calidad que sobrevolaba una comisaría de Castellón, planteándose la sanción del usuario por la vía de la Ley 4/2015, de protección de la Seguridad Ciudadana. En relación con esta Ley recordemos que se tipifican como infracción muy grave (artículo 35.1 —en caso de riesgo para la vida o integridad física de las personas—) y grave (artículo 36.9 —en caso de interferencia grave en su funcionamiento—), la intrusión en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad, incluyendo su sobrevuelo.

(25) En relación con este tema de los parques naturales hay que tener en cuenta también que su ente gestor tenga publicado un plan de ordenación con restricciones de vuelo.

(26) Ver PASCUAL, M.G, op.cit.

(27) Ver Orden de Presidencia del Gobierno de 14 de marzo de 1957, sobre Fotografía Aérea (adoptada básicamente por motivos de defensa), y la Instrucción de la Dirección General de Aviación Civil de 1987 sobre Fotografía Aérea, para operaciones que impliquen la realización de fotografías aéreas. A este respecto conviene consultar el documento del Ministerio de Fomento y AESA titulado: «Información sobre la toma de imágenes o filmación aéreas con aeronaves pilotadas por control remoto (RPAS)», <http://bit.ly/2kBtsNU>. Ver también <http://www.melodrone.es/donde-hacer-fotografias-y-videos/video-drones>, 12 mayo, 2016. NADAL, P, op.cit, explica lo siguiente en cuanto a las zonas prohibidas para el vuelo fotográfico: «Una zona puede no ser controlada por AESA, la autoridad aeronáutica, pero puede estar prohibida para vuelos fotográficos (es decir, puedes volar pero no tomar imágenes). Lo son por razones militares y de defensa e incluye bases militares, sedes gubernamentales, centrales nucleares y otros objetivos estratégicos. Hasta aquí, entendible. Lo

II.3. Protección de aeropuertos

El espacio aéreo está bajo el control del Estado que se impone a cualquier otra autoridad en lo relativo a su uso. Hace ya mucho tiempo que no se aplica el famoso dicho de que la propiedad se extiende desde el cielo hasta los infiernos (*cuius est solum, eius est usque ad coelum ed at inferos*).

Hay que destacar que siempre ha existido el dilema de si se ha de dejar a los drones acercarse a ese espacio aéreo controlado o zonas aéreas protegidas por el Estado(28). El sector nunca ha dejado de reivindicar esta posibilidad, que finalmente se ha conseguido aunque, como vamos a ver, con muchas restricciones. A lo que se suma, como se ha destacado(29), el precio de tener que poseer una determinada capacidad o formación personal(30), un cierto nivel de equipamiento y de tener que contar con un estudio aeronáutico de seguridad coordinado con el proveedor de servicios de tránsito aéreo. Todo ello con la necesidad de obtener la previa autorización de la AESA.

Dentro de este marco hay que tratar el tema del vuelo de los drones cerca de los aeropuertos(31). Por desgracia, muchos son los sucesos

absurdo es que se rige por una ley de... ¡1957! Y nadie se ha molestado en revisarla. Como en aquella época los sistemas de medición eran los que te imaginas, el legislador tiró por la fácil. Si hay una instalación militar, por ejemplo, se prohíbe el vuelo fotográfico no en un radio entorno a ella, sino en toda la hoja del Instituto Geográfico Nacional (IGN) escala 1:50.000 en el que aparezca. Así que puede darse el caso absurdo por ejemplo de la hoja 932 (Coy), en cuya superficie íntegra están prohibidos los vuelos fotográficos porque en la cima del Morrón de Sierra Espuña (Murcia) hay una base militar de telecomunicaciones. Pero el Morrón está en la esquina inferior derecha de esa hoja 932 de tal manera que puedes volar y hacer fotos a 4,5 km al sur de la instalación militar, pero no a 24 kilómetros al oeste. Absurdo».

(28) Una explicación sobre los espacios aéreos controlados [CTA (área de control), TMA (área terminal de maniobras), CTR (zona de control) y ATZ (zona de tránsito de aeródromo)] y cómo afectan a los drones puede verse en <http://www.aerial-insights.co/blog/el-espacio-aereo-restringido/>. Con la actual legislación las zonas a tener en cuenta son CTR y ATZ.

(29) Ver PASCUAL, M.G: «Los drones ganan margen de acción (y lastre burocrático)», 13 enero 2018, https://retina.elpais.com/retina/2018/01/12/innovacion/1515775674_759000.html.

(30) NADAL, P, *op.cit.*, ha criticado la farragosidad de las pruebas teóricas, poco útiles en su opinión para manejar mejor un dron, la escasa funcionalidad de las prácticas y la desproporcionalidad del certificado médico exigido, más pensado para pilotos de aviones ligeros, aunque en realidad se vaya a manejar un dron de no más de 750 gramos de peso. Este autor compara esta exigencia como si para montar en bicicleta se obligara a sacar el carné de conducir camiones ya que se va a usar el mismo espacio que ellos.

(31) No hay que confundir la cuestión con lo previsto en la Disposición adicional quinta del Real Decreto de 2017 sobre «Infraestructuras para el uso de RPAs». Aquí se prevé que «cuando las administraciones públicas competentes sujeten a autorización la construcción de infraestructuras o la habilitación de zonas destinadas a las operaciones de despegue y aterrizaje de RPAs, incluidos los utilizados exclusivamente para exhibiciones aéreas, actividades deportivas, recreativas o de competición, de masa máxima al despegue superior a 150 kg, con carácter previo a dicha autorización deberán obtener los informes previstos en el artículo 9.2 de la Ley 21/2003, de 7 de julio. En otro caso, la autorización de la construcción de estas infraestructuras o la habilitación de estas zonas no

documentados en este terreno al incrementarse su empleo en las servidumbres de aeropuertos, afectando o interfiriendo la aviación tripulada. Los drones como causantes de algún incidente aéreo son cada vez más frecuentes y ya se han presentado varios casos de riesgos de choques tanto dentro (32) como fuera de España (33). El vuelo imprudente o malintencionado de un dron puede afectar gravemente al tránsito de los aviones y al funcionamiento de las terminales de los aeropuertos. Puede obligar a cerrar pistas o el espacio aéreo de forma temporal. Puede forzar a desviar vuelos o alterar rutas comerciales, a que sufran demoras y a que algunos pasajeros pierdan sus conexiones con otros destinos. Las tripulaciones pueden verse forzadas a realizar maniobras evasivas para evitarlos o esquivarlos y evitar un posible impacto. Pero, existe riesgo real de que no se detectan a tiempo ni por los radares que poseen los controladores ni por los instrumentos a bordo que llevan los pilotos en el avión. En ocasiones, sólo su visión directa desde la cabina por parte de la tripulación permitirá detectarlos. Por ello el dron puede chocar contra la cabina, los motores, los depósitos de combustible u otras partes vitales del avión. Esto puede ser muy grave en las fases críticas del vuelo como el aterrizaje y el despegue, que exigen una mayor concentración y donde el tiempo de reacción es muy corto. Por ello desde varias instancias del sector aéreo (como la Asociación Británica de Pilotos de Líneas Aéreas) se ha exigido investigar los posibles efectos de una colisión que pueden llegar a ser extremadamente dramáticos o catastróficos, pues el dron no es un juguete sino una aeronave. Curiosamente no parecen estar bien estudiadas las consecuencias de un choque, especialmente en el caso de helicópteros y aviones ligeros.

requerirá la solicitud de dichos informes debiendo respetar las servidumbres aeronáuticas, a cuyo efecto deberán atenderse a lo previsto en el Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas».

(32) En España, según datos de la Comisión de Estudio y Análisis de Notificaciones de Incidentes de Tránsito Aéreo y del Colegio Oficial de Pilotos, se pueden citar casos de drones que afectan a actuaciones de helicópteros médicos o de rescate o de aviones a punto de chocar contra un dron en el aeropuerto Tenerife Sur o en el de Bilbao. Ver https://www.vozpopuli.com/espana/Drones-aeropuertos-peligrosa-combinacion-dron-militar-tecnologia-incidente-accidentes_0_1078392710.html.

(33) Se han documentado casos de drones a punto de chocar con aviones en el aeropuerto de Londres. Ver <http://www.expansion.com/economia-digital/2016/11/22/58336f82e2704e70558b4675.html> y https://www.eldiario.es/theguardian/drones-peligro-real-accidente-peor_0_492051435.html. También en la prensa recientemente apareció la noticia (https://elpais.com/internacional/2017/08/08/actualidad/1502208646_565616.html) sobre un dron que impidió en el aeropuerto de Lisboa el aterrizaje de dos vuelos. En Portugal recientemente la Agencia de Aeropuertos de Portugal alertó de la presencia de un dron cerca del aeropuerto de Lisboa que obligó a dos aviones a suspender su aterrizaje en la pista y a desviar un vuelo a la terminal de Oporto. Se informa en esta noticia que «hasta julio pasado se habían reportado 17 casos de este tipo, según los datos facilitados por el Gabinete de Prevención e Investigación de Accidentes con Aeronaves y de Accidentes Ferroviarios de Portugal a la agencia EFE».

Por tanto, la posibilidad de una catástrofe poniendo en peligro la vida de muchas personas es más que previsible. Por todo esto se ha querido regular el vuelo de los drones cerca de los aeropuertos de forma específica, aunque sea cierto que estas instalaciones pueden ser fácilmente identificadas como una infraestructura estratégica que presta un servicio esencial (34).

De este modo, el actual Real Decreto de drones de 2017 regula de manera especial el tema en su artículo 24 específicamente dedicado al acceso a espacio aéreo controlado o zona de información de vuelo (FIZ) y distancia de aeródromos. Se aclara aquí que las distancias mínimas de la operación respecto de cualquier aeropuerto o aeródromo, así como el acceso a espacio aéreo controlado o a una FIZ para la realización de operaciones aéreas especializadas, estará sujeto a lo previsto en el artículo 23 ter.3, letras b) y c), del Real Decreto 552/2014 de 27 de junio, y a los requisitos establecidos en el citado artículo 24. El mencionado Real Decreto 552/2014 prevé lo siguiente:

- a) El artículo 23 ter.3, letra b) dispone que la operación debe realizarse fuera de la zona de tránsito de un aeródromo y a una distancia mínima de 8 km del punto de referencia de cualquier aeropuerto o aeródromo (35) y la misma distancia respecto de los ejes de las pistas y su prolongación, en ambas cabeceras, hasta una distancia de 6 km contados a partir del umbral en sentido de alejamiento de la pista, o, para el caso de operaciones más allá del alcance visual del piloto (36), cuando la infraestructura cuente con procedimientos de vuelo instrumental, a una distancia mínima de 15 km de dicho punto de referencia. Esta distancia mínima podrá reducirse cuando así se haya acordado con el gestor aeroportuario o responsable de la infraestructura, y, si lo hubiera con el proveedor de servicios de tránsito aéreo de aeródromo, y la operación se ajustará a lo esta-

(34) También hay que recordar que la Disposición adicional cuarta del Real Decreto de 2017, titulada «Investigación de accidentes e incidentes», prevé que en aquellos sucesos en los que la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil considere que se puede obtener enseñanzas para la seguridad operacional, abrirá investigación en los términos establecidos en el Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo.

(35) Desde el sector existe la queja de que esta restricción respecto a los aeródromos y helipuertos carece de precisión sobre estos conceptos, pues en algunas zonas, donde puede haber muchos, no todos están registrados en ENAIRE, y algunos consisten solo en un terreno para despegar un ala delta. Surge así la duda de si a todos se les aplican los perímetros de seguridad legales. Lo cierto es que la autoridad aeronáutica proporciona la información pues muchas instalaciones tienen restricciones pero no de forma fija sino según la situación y el momento.

(36) Esta regulación en parecidos términos (eliminando la referencia a los 15 km) se aplica a los drones que se usan con fines recreativos, deportivos o lúdicos.

blecido por éstos en el correspondiente procedimiento de coordinación(37).

- b) El artículo 23 ter.3, letra c) dispone que, asimismo, la operación debe realizarse en espacio aéreo no controlado y fuera de una FIZ, salvo que mediante un estudio aeronáutico de seguridad, realizado al efecto por el operador y coordinado con el proveedor de servicios de tránsito aéreo designado en el espacio aéreo de que se trate, se constate la seguridad de la operación. En tales casos la operación se realizará con sujeción a las condiciones y limitaciones y establecidas en dicho estudio aeronáutico de seguridad y previa autorización del control de tránsito aéreo o comunicación al personal de información de vuelo de aeródromo (AFIS)(38).

III. Los drones y las fuerzas y cuerpos de seguridad

III.1. ¿Por qué usan drones las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad?

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen el deber de controlar el uso adecuado de los drones por los ciudadanos pues, como acabamos de ver, pueden llegar a constituir un riesgo para la seguridad. Pero esta cuestión la veremos en el punto siguiente al examinar el tema de la inspección y del régimen sancionador. Ahora nos interesa detenernos en la perspectiva de dichas Fuerzas como usuarios cualificados de estos aparatos. La actividad policial se beneficia ampliamente del uso de los drones para el desarrollo de muchas de sus funciones esen-

(37) En relación con esta norma el artículo 24.2 del Real Decreto de 2017 establece que los procedimientos de coordinación acordados con el gestor aeroportuario o, en su caso, el responsable de la infraestructura y, si lo hubiera, el proveedor designado para la prestación de servicios de tránsito aéreo de aeródromo para la reducción de las distancias mínimas de operación previstas en el artículo 23 ter.3, letra b), del Real Decreto 552/2014 de 27 de junio, deberán documentarse y el operador debe mantenerlos a disposición de la AESA. El contenido mínimo de estos procedimientos será el necesario, en cada caso, atendiendo entre otros al tipo de operación, volumen de tráfico y operaciones habituales en el aeródromo, para garantizar la seguridad de la operación en dicho entorno y la del resto de los tráficos de la infraestructura. Con respecto a este precepto hay que decir que la coordinación especialmente implicará conectarse con las torres de comunicación mediante comunicación por radio.

(38) En relación con esta norma el artículo 24.3 del Real Decreto de 2017 establece que el estudio aeronáutico de seguridad que, conforme a lo previsto en el artículo 23 ter.3, letra c), del Real Decreto 552/2014 de 27 de junio, al efecto debe realizar el operador, coordinado con el proveedor de servicios de tránsito aéreo designado en el espacio aéreo de que se trate, para operar en espacio aéreo controlado o en una FIZ, incluida la zona de tránsito de aeródromo, deberá incorporarse al procedimiento de autorización del operador. Desde el sector se ha destacado que se debería tener planificado y documentado un plan de cómo actuar en caso de pérdida, intrusión o suplantación de la señal, pérdida del control de la aeronave, etc.

ciales(39). La doctrina que ha estudiado el tema con detalle nos subraya varios aspectos. Por ejemplo, se usan para controlar aglomeraciones humanas en grandes eventos deportivos, sociales, comerciales, etc(40) o manifestaciones(41), garantizando la seguridad y el orden

(39) Un tema que no se ha abordado en el plano normativo, pero que sí se ha resuelto por la jurisprudencia recientemente, es el relativo al reconocimiento del derecho a compatibilizar el ejercicio de la profesión como Guardia Civil, con una actividad privada como piloto y operador de RPAs. El Ministerio del Interior denegó en varias resoluciones las solicitudes de compatibilidad presentadas apoyándose en el art. 1.3 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Las resoluciones se han fundado en que, si bien las funciones propias del trabajo como funcionario del Cuerpo (consistentes en servicios de atención al ciudadano y de prevención, reacción e investigación en su caso de hechos delictivos o vulneradores de la legislación administrativa en general), no estaban en principio relacionadas directamente con la actividad privada que pretendían desarrollar los solicitantes de compatibilidad, indirectamente podían interferir en la imparcialidad que debían garantizar sus actividades como funcionarios públicos. Y es que no había que olvidar la posible implicación con empresas que pudieran ser objeto de control en el ejercicio de la actividad que se pretendía compatibilizar. Igualmente, se tenía en cuenta la jornada y horario que deben realizar los interesados. El TSJ concluye que sí es compatible. Ahora bien, tal compatibilidad no puede ser absoluta, sino en la forma prevista en los y 11.1 de la Ley 53/1984, así como el artículo 8 del Real Decreto 517/1986, de 21 de febrero que dispone que la misma: no podrá «impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes». Esto es, deberá ejercerse con escrupuloso respeto al horario asignado al puesto de trabajo del actor y tampoco podrá «comprometer su imparcialidad o independencia», es decir, el actor no podrá actuar como piloto de drones en asuntos relacionados o que se refieran a las actividades que desarrolle el Cuerpo de la Guardia Civil. Ver a título de ejemplo las Sentencias del TSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), de 3 de junio de 2016, núm. 371/2016, Recurso núm. 101/2016, Ponente: Illma. Sra. Eva Isabel Gallardo Martín de Blas y de 26 de junio de 2017, núm. 376/2017, Recurso núm. 956/2016, Ponente: D.ª Cristina Concepción Cadenas Cortina Ver también Sentencias núm. 223/2006, de fecha 14 de febrero de 2006, recurso num.962/2003, de 28 de septiembre de 2017, núm. 564/2017 y de 6 de julio de 2017, núm. 449/2017. Sobre el régimen de la Guardia Civil, ver SANTA CECILIA GARCÍA, F: Prólogo al libro de CÓRDOBA QUINTANA, P: «*La Guardia Civil. Defensa de la Ley y Servicio a España*», Ed. Tirant lo Blanch, 2016.

(40) Como botón de muestra destacado en la prensa recientemente (<https://web.gencat.cat/es/actualitat/detall/Un-Congres-vigilat-per-drons>, Un Congreso vigilado por drones, 22/02/2018), puede citarse el caso del dispositivo de seguridad del Mobile World Congress 2018 realizado por los Mossos D'Esquadra donde por primera vez se ha incorporado el uso de estas aeronaves para poder tener imágenes y vídeos en tiempo real. A este respecto se explica lo siguiente: «Para poder realizar esta operación ha sido necesario coordinarse con el gestor del espacio aéreo, ENAIRE, dado que el recinto donde se hace el congreso se encuentra dentro de la distancia mínima de seguridad de 8 kilómetros en torno al aeropuerto del Prat. Entre otras medidas, contarán con un agente radiofonista para comunicarse con la torre de control del aeropuerto. El cuerpo de Mossos D'Esquadra utiliza drones desde el año 2012 para ayudar a resolver investigaciones criminales, aunque es la primera vez que un cuerpo policial se coordina con ENAIRE para realizar un vuelo en espacio aéreo controlado. El Plan Director de Seguridad está diseñado para garantizar el normal funcionamiento del congreso y maximizar las condiciones de seguridad de todos los asistentes y residentes». También BLASI CASAGRÁN, C: «El empleo emergente de drones con fines policiales en la Unión Europea: avances y limitaciones», <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-empleo-emergente-de-drones-con-fines-policiales-en-la-union-europea-avances-y>, Jul, 10, 2014, *GESI* 13/2014, ha destacado, a modo de ejemplo, el dispositivo de seguridad durante los últimos juegos olímpicos de 2012 en Londres, una de cuyas novedades en medidas de seguridad, fue precisamente el uso masivo de drones.

(41) ELORDI VILLENA, M, op.cit, pp.5 y 6, destaca que «el peligro concreto cristaliza así en la SAP de Bilbao de 10 de enero de 1995 (entre otras): «Era, y es, un hecho notorio, incluso publicado, que en esa fecha, concretamente, como había sucedido en años anteriores, se iban a producir alteracio-

públicos. También son muy útiles para prestar servicios de emergencias o vigilancia marítima, perseguir múltiples delitos (42), o interceptar, perseguir, investigar o controlar vehículos que pueden llegar a ser hostiles, tal y como se prevé en el Proyecto AEROCEPTOR (43).

Ahora bien, ¿por qué usan drones las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad? La respuesta es muy sencilla. Los drones se han convertido en un instrumento muy útil para el ejercicio de las funciones de vigilancia y defensa de los derechos de los ciudadanos. BLASI CASAGRÁN, C (44), nos precisa magistralmente los motivos por los que los drones se han popularizado entre los cuerpos de policía y son tan ideales para la función policial de perseguir e identificar criminales (por lo cual, explica la autora,

nes del orden público, con motivo del izado de la bandera española, en el Ayuntamiento de Bilbao». Estaría entonces justificado el uso de drones en manifestaciones y aglomeraciones o eventos donde el peligro fuese previsible (sin perjuicio de las medidas para evitar daños de una posible caída del dron)». Por cierto, esta autora realiza un interesante estudio sobre la responsabilidad patrimonial extracontractual de las Administraciones Públicas por el uso de drones (pág.8 y ss.).

(42) En la Propuesta del Grupo Ciudadanos arriba citada se destaca lo siguiente: «También se percibe, como no puede ser de otra manera, gran preocupación desde los Ministerios de Defensa e Interior por el uso delictivo que pueda hacerse de los drones, habiendo sido esta una de las principales razones de la demora acumulada en la publicación del Real Decreto 1036/2017 desde que, a primeros de 2016, se contara ya con un borrador consensuado. Igualmente, esta es una de las preocupaciones del sector, que aprecia que, en un afán por minimizar la amenaza que representa el mal uso de esta nueva tecnología, se pueden promover limitaciones excesivas que, en la práctica, terminarían perjudicando la operatividad de los usuarios de buena fe, que pueden ver desproporcionadamente restringidas, complicadas o inviabilizadas sus operativas, incluso las totalmente inocuas para la seguridad pública. Por ello se debe requerir a los organismos responsables que velan por la seguridad pública que valoren previamente (y para ello disponen de foros como la anteriormente mencionada Comisión Asesora de la AESA y otros similares) el impacto que en las actividades inocuas puedan tener las medidas de caución que se propongan, partiendo del principio de que no todo endurecimiento de los requisitos supondrá necesariamente una mejora en términos de aumento de la seguridad pública». Por ello se defiende huir de limitaciones y buscar la ponderación entre ambos objetivos.

(43) Así, se explica en su página web (https://cordis.europa.eu/result/rcn/171933_es.html) lo siguiente: «To protect citizens from crime, violence and terrorism, it is sometimes necessary to stop the non-cooperative vehicles, which is often a dangerous task. R&D of protective technologies is needed to mitigate the risk to citizens from such vehicles and to avoid unintended results from traditional interception measures. AEROCEPTOR aims to explore «new style» interceptions to minimise the risk associated with those unintended results. Thus, the main objective of AEROCEPTOR project is to develop an innovative concept of operation to control, slow down and stop, remotely and safely, non-cooperative vehicles in both land and sea scenarios, by means of Remote Piloted Aerial Systems (RPAS). These scenarios will be developed taking into full consideration the safety, ethical, legal and human rights aspects, which are an integral part of the project... The preliminary AEROCEPTOR solution (at this stage of the project) offers a system composed by one (or several) unmanned helicopters equipped with monitoring means (optical and infrared) and several other payloads that will perform the detention of the non cooperative ground/maritime vehicles. More information can be found at the project website <http://www.aeroceptor.eu/>». BLASI CASAGRÁN, C, op.cit, explica al respecto que «También España ha tomado iniciativas en este mercado. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial está liderando actualmente el proyecto AEROCEPTOR, financiado por la Comisión, mediante el cual las agencias policiales podrán controlar vehículos aéreos y terrestres de manera remota, segura y externa».

(44) Ver BLASI CASAGRÁN, C, op.cit.

el presupuesto para su creación y uso va aumentando vertiginosamente cada año). Como nos dice la citada autora «es un sistema de vigilancia menos visible que los aviones normales, y pueden permanecer en el aire durante más tiempo que estos últimos. Los drones permiten captar y almacenar imágenes y así hacer fotografías aéreas con alta definición, ya que están provistos de potentes cámaras y sistemas de rastreo avanzados(45)». En la misma línea, en el Proyecto AEROCEPTOR se hacen la misma pregunta ofreciendo más razones. Así se dice: «Why a RPAS? • High security level and low error rate. Combine human decision making with automated operation. • Quickly deployable and all-weather 24/7 operation, increasing efficiency and effectiveness of interception operations. • Offers a cost-effective and environmentally friendlier solution due to reduced weight and lower fuel consumption». Finalmente, GONZÁLEZ SERRANO, M(46) apunta que «las principales ventajas que reportan estos aparatos son su fácil manejabilidad, la ausencia de exposición al peligro de las personas que los controlan, y sus escasos costes en relación con otras alternativas, provocando que los drones desbanquen a los helicópteros y vehículos similares en ciertos ámbitos, al ser una respuesta más adecuada a determinadas situaciones».

III.2. La regulación del Real Decreto 1036/2017

Pero, lo primero que conviene aclarar al tratar esta cuestión es que, aunque existe una regulación en el nivel europeo del tema de los drones, este aspecto concreto relativo a la actividad policial, como ha recordado BLASI CASAGRÁN, C, no se trata en ese nivel porque «las competencias de seguridad siguen recayendo sobre los Estados miembros en su mayor parte. Por ello, los drones usados con fines policiales quedan aún excluidos de cualquier normativa europea actual(47). Esto hace que existan re-

(45) Añade: «Igualmente, cada vez hay más drones equipados con mecanismos de reconocimiento facial y toma de imágenes térmicas que ayudan a los entes policiales a detectar criminales. Estos sensores permiten monitorizar a los sospechosos cada vez con mayor precisión. Pueden llegar incluso a hackear redes de WiFi o a interceptar comunicaciones civiles».

(46) Ver GONZÁLEZ SERRANO, M: «Drones como diligencias de investigación policial», https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/135665/1/TG_GonzalezSerrano_Drones.pdf junio 2017, p.22.

(47) Ver Reglamento 216/2008-Reglamento (CE) Núm. 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) n. 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE. DO L 79 de 19.3.2008. Ver GONZÁLEZ SERRANO, M, *op.cit.*, págs.26 y 28, quien recuerda lo siguiente: «Más reciente aún es la referencia que hace a este tema el Proyecto de Informe con recomendaciones destinadas a la Comisión, sobre normas de Derecho civil sobre robótica (2015/2103(INL)), estableciendo una serie de premisas acerca de derechos relativos a la robótica y la inteligencia artificial para uso civil. Especial alusión a la mención que se hace sobre Drones, acentuando la importancia de contar con una regulación europea

gulaciones muy dispares (si es que hay legislación) en los distintos Estados de la UE con respecto a estos sistemas» (48).

Por tanto, al ser la cuestión competencia de los Estados miembros, nuestro país ha tenido que afrontar su regulación. Esta se ha materializado en el actual Real Decreto 1036/2017 al ser la materia competencia estatal. Este Real decreto se dicta en el ejercicio de la habilitación conferida al Gobierno para establecer el régimen jurídico aplicable a las aeronaves civiles pilotadas por control remoto, así como a las operaciones y actividades realizadas por éstas, en lo que aquí nos interesa destacar ahora, por la disposición final cuarta de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (49).

Lo cierto es que las menciones a los cuerpos policiales o de seguridad son más bien escasas.

Aparecen en primer lugar en el artículo 3.2 al regularse las exclusiones parciales de la norma, disfrutando de un régimen especial adaptado a sus funciones públicas (50).

de los RPAS a fin de proteger la privacidad de los Ciudadanos de la Unión, así como su seguridad, y hace una llamada a la Comisión para que realice un seguimiento de las recomendaciones dadas en la previamente citada Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de octubre de 2015. Finalmente, en su exposición de motivos alude a la necesidad de contar con normativa individual para cada tipo de dispositivo robótico, incluyendo a los drones en esta clasificación». Cita la autora mencionada el siguiente documento: Proyecto de Informe con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica (2015/2103(INL)), (s.f). (Ult. Consulta) el 16/05/2017 de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML%2BCOMPAREL%2BPE582.443%2B01%2BDOC%2BPDF%2BV0//ES>.

(48) Ver BLASI CASAGRÁN, C, *op.cit.* Sobre el sistema de fuentes comunitario resulta de imprescindible consulta: ALONSO GARCÍA, R: «Sistema jurídico de la Unión Europea», Madrid : Thomson Civitas, 2017 y GONZÁLEZ SAQUERO, P: «Las fuentes del derecho de la Unión Europea», en Cuadernos de derecho para ingenieros / coord. Por Miguel Angel Agúndez, Julián Martínez-Simancas Sánchez, Vol. 25, 2014 (Fuentes e instituciones del Derecho comunitario / coord. por Ignacio S. Galán, Miguel Angel Agúndez), págs.1-20.

(49) Dicha Disposición final cuarta, titulada «habilitación para el desarrollo reglamentario», dispone que se habilita al Gobierno, en el ámbito de sus competencias, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en esta Ley.

(50) Se dispone aquí lo siguiente: «A las operaciones de policía atribuidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y normativa concordante, a las operaciones de aduanas, a las de vigilancia del tránsito viario realizadas directamente por la Dirección General de Tráfico, y a las operaciones realizadas por el Centro Nacional de Inteligencia, únicamente les será de aplicación lo dispuesto en los capítulos I y II (relativos a la navegabilidad de las aeronaves y los requisitos de los pilotos y observadores), estando en cuanto a la prohibición de sobrevuelo de las instalaciones prevista en el artículo 32 a las funciones que, en relación con dichas instalaciones, correspondan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al Servicio de Vigilancia Aduanera, a la Dirección General de Tráfico, o al Centro Nacional de Inteligencia. Sin perjuicio de la sujeción a las disposiciones a que se refiere el artículo 20.2 y de las obligaciones de notificación de accidentes e incidentes graves conforme a lo previsto en el Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE, estas operaciones se realizarán, en todo caso, conforme a las condiciones establecidas en los protocolos adoptados al efecto por el organismo público responsable de la prestación del servicio o realización de la actividad y, en el caso

Por otro lado, la Disposición adicional primera (Seguridad pública) establece en su apartado 1.º que «la información sobre RPA, operadores, fabricantes, pilotos y cualquier otra de la que disponga la AESA en aplicación de lo dispuesto en este real decreto será cedida a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes con sujeción a lo previsto en la normativa sobre protección de datos de carácter personal. Del mismo modo, el Ministerio del Interior cederá a la AESA los datos e información de que disponga que sean necesarios para el ejercicio de las funciones atribuidas a ésta. A estos efectos la AESA y el Ministerio del Interior podrán suscribir los acuerdos en que se concreten las condiciones de transmisión de la información. Corresponde en todo caso al Ministerio del Interior, conforme a la normativa de aplicación y los mecanismos de cooperación establecidos al efecto, la coordinación de esta información entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las de las Comunidades Autónomas que cuenten con cuerpos de policía propios con competencias para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público. En los términos previstos en el artículo 7.2(51) de la Ley Orgánica

de las funciones de policía atribuidas a las policías locales, en los respectivos Reglamentos de Policías Locales, de modo que no se ponga en peligro a otros usuarios del espacio aéreo y a las personas y bienes subyacentes. Además, las operaciones de los sistemas de aeronaves pilotadas por control remoto (RPAS) en el ejercicio de estas actividades se ajustarán a lo establecido por el organismo público responsable de la prestación del servicio o realización de la actividad que, en todo caso, será responsable de: a) Autorizar la operación. b) Establecer los requisitos que garanticen que los pilotos remotos y, en su caso, los observadores, cuentan con la cualificación adecuada para realizar las operaciones en condiciones de seguridad que, en todo caso, deberán respetar los mínimos establecidos en los artículos 33.1 y 38. c) Asegurarse de que la operación puede realizarse en condiciones de seguridad y cumple el resto de los requisitos exigibles conforme a lo previsto en este apartado».

(51) Este precepto está dedicado a regular el «deber de colaboración», disponiendo al respecto que «las autoridades y órganos competentes y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán recabar de los particulares su ayuda y colaboración en la medida necesaria para el cumplimiento de los fines previstos en esta Ley, especialmente en los casos de grave calamidad pública o catástrofe extraordinaria, siempre que ello no implique riesgo personal para los mismos. Quienes sufran daños y perjuicios por estas causas serán indemnizados de acuerdo con las leyes». Sobre la Ley de Seguridad Ciudadana puede verse GONZÁLEZ SAQUERO, P y GONZÁLEZ BOTIJA, F: «La Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo, sobre protección de la seguridad ciudadana», Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales, Vol. 18, n.º. 1, 2015, pp. 267-298. Hay que destacar que el artículo 44 del Real Decreto de 2017 (titulado «Situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública») prevé que: «1. Cuando conforme a la legislación aplicable en relación con el deber de colaboración de los ciudadanos ante situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, las autoridades públicas responsables de la gestión de tales situaciones requieran la colaboración de los operadores habilitados conforme a lo previsto en este capítulo para el ejercicio de operaciones aéreas especializadas, éstos podrán realizar vuelos que no se ajusten a las condiciones y limitaciones previstas en este real decreto. En caso de que estos vuelos hayan de realizarse en espacio aéreo controlado, en una zona de información de vuelo, incluida la zona de tránsito de aeródromo o dentro de las zonas de protección establecidas en el artículo 23 ter.3, letra b), del Real Decreto 552/2014, de 27 de junio, el operador habrá de coordinarse previamente con el proveedor de servicios de tránsito aéreo correspondiente. El operador, en estos casos, debe planificar y ejecutar estos vuelos de modo que minimice los riesgos para terceros. 2. La indemnización de los daños y perjuicios que sufran los operadores por la realización de estos vuelos se regirá por lo previsto en la legislación reguladora del

4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, los operadores facilitarán los registros a que se refiere el artículo 16.2, a) (52), a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Comunidades Autónomas que cuenten con cuerpo de policía propio con competencias para la protección de los bienes y el mantenimiento del orden público, cuando sean requeridos por éstas.

Finalmente, en la Disposición final primera se modifica el Real Decreto 552/2014, de 27 de junio, por el que se desarrolla el Reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea. Se adiciona un nuevo capítulo VIII donde figura un artículo 23 ter, en cuyo apartado 4 (53) se regula bajo ciertas condiciones el vuelo fuera de aglomeraciones de edificios en ciudades, pueblos o lugares habitados o de reuniones de personas al aire libre, previéndose lo siguiente: «excepcionalmente podrán realizarse estas operaciones por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el desarrollo de las competencias atribuidas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y por el Servicio de Vigilancia Aduanera en el marco de sus atribuciones, sin la emisión del correspondiente NOTAM cuando las operaciones tengan por objeto la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo, o amenazas graves a la seguridad ciudadana, siempre que a través de mecanismos de coordinación acordados entre los Ministerios del Interior; Hacienda y Función Pública o de la Presidencia, según corresponda, y la AESA, previa consulta con ENAIRE (gestor actual de la navegación aérea en España), se hayan establecido mecanismos alternativos a la publicación de NOTAM que garanticen la seguridad de las operaciones aéreas y la operación se realice con sujeción a ellos».

deber colaboración a que se hace referencia en el apartado anterior. 3. La autoridad pública que requiera la colaboración prevista en el apartado 1, deberá establecer las medidas de coordinación necesarias entre los distintos medios aéreos intervinientes para minimizar los riesgos a las aeronaves tripuladas y a terceros».

(52) Este precepto dispone que «el operador es responsable del mantenimiento y la conservación de la aeronavegabilidad, debiendo ser capaz de demostrar en todo momento que la RPA y sus sistemas asociados conservan las condiciones de aeronavegabilidad con las que fueron fabricados. Además, el operador deberá cumplir con cualquier requisito de mantenimiento de la aeronavegabilidad declarado obligatorio por la AESA. A estos efectos, el operador deberá establecer un sistema de registro de los datos relativos a: a) Los vuelos realizados y el tiempo de vuelo».

(53) «4. Como excepción a lo previsto en el apartado 2, letra c), las RPA también podrán operar en zonas fuera de aglomeraciones de edificios en ciudades, pueblos o lugares habitados o de reuniones de personas al aire libre, en espacio aéreo no controlado y fuera de una FIZ, más allá del alcance visual del piloto (en adelante usaremos la abreviatura inglesa BVLOS) y dentro del alcance directo de la emisión por radio de la estación de pilotaje remoto que permita un enlace de mando y control efectivo, cuando se trate de aeronaves cuya masa máxima al despegue sea de hasta 2 kg, y la operación se realice a una altura máxima sobre el terreno no mayor de 400 pies (120 m), o sobre el obstáculo más alto situado dentro de un radio de 150 m (500 ft) desde la aeronave. Estas operaciones estarán sujetas a la publicación, con antelación suficiente, de un NOTAM para informar de la operación al resto de los usuarios del espacio aéreo de la zona en que ésta vaya a tener lugar».

III.3. Apreciaciones sobre la regulación existente

Cabe preguntarse si esta nueva normativa estatal adoptada en 2017 ha regulado la cuestión adecuadamente. La verdad es que la lectura del Real Decreto 1036/2017 puede causar una cierta insatisfacción. A primera vista parecen quedar en el tintero temas importantes que afectan a la actividad de las fuerzas policiales y los drones (54). Por ejemplo, desde luego que el principal motivo de preocupación del uso de drones por la Policía reside en la posible injerencia ilegal en los derechos fundamentales de los ciudadanos (55). Hay que subrayar que los drones poseen un potencial tecnológico inmenso para recoger datos y hacer seguimientos de personas y esto, obviamente, afecta de lleno al derecho a la intimidad y a la protección de datos (56).

Desde el punto de vista formal podría discutirse si la regulación de la cuestión hubiera merecido un mejor encaje en otras leyes, dedicando un capítulo específico al tema. En especial, podría haber jugado este papel protagonista la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, precisamente dedicada a regular específicamente el régimen general y los principios de

(54) BLASI CASAGRÁN, C, op.cit, nos recordaba con acierto lo siguiente: «Existen ciertas cuestiones como los límites del alcance geográfico de los drones, los tipos y localización de las actividades de vigilancia, las restricciones en la retención de datos, las condiciones de orden judicial, y los límites de recogida e intercambio de datos, que se encuentran aún sin resolver y que plantean ciertos problemas en la práctica».

(55) BLASI CASAGRÁN, C, op.cit, nos explica lo siguiente: « Desde ya hace algunos años, ONGs como la American Civil Liberties Union vienen denunciando que los drones no deberían desplegarse indiscriminadamente a no ser que exista una razón de peso para recoger pruebas sobre un delito en concreto, y siempre que se haya pasado por un juicio de proporcionalidad por parte del gobierno en el que se ponderara la seguridad (objetivo buscado por los entes policiales) y la privacidad o intimidad de los individuos. Además también hay preocupación entre varios sectores defensores de la privacidad por la falta de regulación de funciones como el reconocimiento facial, la alta definición de las cámaras o el período que pueden estar los drones en el aire. Todo ello, considerando la rápida evolución de las tecnologías y con ello el mecanismo de los drones conlleva la necesidad de definir unos límites y un marco de actuación en el uso de éstos». Sobre el tema véase también el excelente estudio de ESCRIBANO TORTAJADA, P: «Drones y derecho a la intimidad y la propia imagen: estado de la cuestión y problemas que se plantean en la actualidad», p.238 y ss, publicado en el volumen colectivo: «*El derecho aéreo entre lo público y lo privado (Aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad)*», Ed. Universidad Internacional de Andalucía, 2017. Ver finalmente GONZÁLEZ PUENTE, C y GONZÁLEZ BOTIJA, F: «Los drones y los derechos fundamentales en la UE», *Revista Universitaria Europea*, n.º 30, 2018.

(56) ELORDI VILLENA, M, op.cit, pp.5 y 6, explicaba lo siguiente: «Es necesario traer a colación el caso del ayuntamiento de Madrid que ya opera en prácticas con un UAV en el proyecto piloto SOS Drone para apoyo de los servicios de Bomberos, Samur y Policía municipal. El dron fue empleado por primera vez en septiembre de 2013, cuando los madrileños se concentraron en la Puerta de Alcalá para conocer si Madrid sería ciudad olímpica. Resulta sorprendente y alentador que la tecnología dron avance a este ritmo, pero ¿la normativa de protección de datos fue respetada? La respuesta es no. Lo que no resulta nada alentador sino más bien inquietante es que el Ayuntamiento prevé redactar a finales de este año un contrato para la utilización del dron por personal municipal los 365 días del año. Esperemos que también prevea acatar las cautelas necesarias en materia de protección de datos».

actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En esta misma línea igualmente podía haberse pensado en retocar la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana en lugar de haber recurrido a la habilitación citada. También podría especularse con la idoneidad de haber elaborado una ley ad hoc que regulase todos los temas que atañen a los cuerpos policiales y de seguridad y los drones. Finalmente, el Real Decreto podría haber cambiado su sistemática para subrayar esta cuestión con un epígrafe específico que agrupase todos estos asuntos pues, como hemos visto, la Disposición adicional primera dedicada expresamente a la seguridad pública, no los aborda todos. Todo esto son sin duda especulaciones en torno a una potencial decisión de política legislativa que pueden compartirse o no en función de la perspectiva que se quiera tener de la cuestión.

Lo cierto es que, aunque la regulación sea mejorable, la opción final no parece del todo desacertada por los motivos que paso a destacar.

En primer lugar, el Real Decreto que regula los drones tenía que aclarar inevitablemente en qué medida se aplica a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y tenía también que regular ciertas cuestiones de detalle propias de un reglamento.

En segundo lugar, las citadas leyes específicas de 1986 y 2015 contienen una serie de principios generales que afectan a todas las actividades policiales y, por ende, al uso de los drones, aunque en el momento en que se dictó la primera norma citada el tema no existía. Por tanto, no debemos olvidar que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en cumplimiento de la función que tienen asignadas por el 104.1 de la Constitución de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, ya están sujetas en su actuación a un conjunto normativo que, creo, permite perfectamente someter al uso de los drones a una disciplina ortodoxa.

Finalmente, las cuestiones que hemos destacado arriba referentes a la injerencia en los derechos fundamentales pueden resolverse con la legislación específica sobre protección de datos y uso de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos. Vamos a detenernos especialmente en esto último dado que, como es bien sabido, los drones pueden incorporar una cámara de gran potencia con fines de vigilancia.

En relación con este tema hay que recordar la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (57). Aunque aprobada en 1997, es decir,

(57) Recuerda también la aplicación de esta norma GONZÁLEZ SERRANO, M, *op.cit*, pág.30. Ver BOE núm. 186, de 5 de agosto de 1997. Se explica que corresponde al Estado, en el ejercicio de la competencia que le atribuye la Constitución (artículo 149.1.29.a) en materia de seguridad pú-

hace más de dos décadas, parece soportar bien el paso del tiempo ya que su redacción originaria serviría para dar cobertura a la utilización de drones por parte de las fuerzas policiales. A favor de esta tesis se podrían esgrimir los siguientes argumentos:

Primero, su filosofía se adapta perfectamente a los tiempos presentes y al tema que nos ocupa. Véase su exposición de motivos cuando dice que «la prevención de actos delictivos, la protección de las personas y la conservación y custodia de bienes que se encuentren en situación de peligro, y especialmente cuando las actuaciones perseguidas suceden en espacios abiertos al público, lleva a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al empleo de medios técnicos cada vez más sofisticados. Con estos medios, y en particular mediante el uso de sistemas de grabación de imágenes y sonidos y su posterior tratamiento, se incrementa sustancialmente el nivel de protección de los bienes y libertades de las personas. Ahora es oportuno proceder a la regulación del uso de los medios de grabación de imágenes y sonidos que vienen siendo utilizados por la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, introduciendo las garantías que son precisas para que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución sea máximo y no pueda verse perturbado con un exceso de celo en la defensa de la seguridad pública».

Segundo, los drones tienen perfecta cabida en el objeto legal gracias a la redacción abierta del artículo 1.2 de la Ley que expresamente prevé que sus referencias a videocámaras, cámaras fijas y cámaras móviles «se entenderán hechas a cualquier medio técnico análogo y, en general, a cualquier sistema que permita las grabaciones previstas en esta Ley» (58).

Tercero, el régimen se coordina con otra legislación que afecta directamente al uso de drones. Así se dispone que la captación, reproducción y tratamiento de imágenes y sonidos, en los términos previstos en ella,

blica, la aprobación de la Ley que, por otra parte, en la medida en que incide en la regulación de las condiciones básicas del ejercicio de determinados derechos fundamentales, como el derecho a la propia imagen y el derecho de reunión, debe tener en su totalidad el carácter de Ley Orgánica. Sobre el tema ver FERNÁNDEZ FARRERES, G: «Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional», *HYPERLINK* «<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1219>» *Revista española de derecho constitucional*, n.º 14, 1985, pp. 203-232. Actualmente, la Ley Orgánica 4/2015 en su artículo 22 (Uso de videocámaras) aclara que la autoridad gubernativa y, en su caso, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán proceder a la grabación de personas, lugares u objetos mediante cámaras de videovigilancia fijas o móviles legalmente autorizadas, de acuerdo con la legislación vigente en la materia.

(58) ELORDI VILLENA, M, *op. cit.*, pág.7, para el caso de que no existiese una previa autorización para que la policía usase ningún tipo de cámaras, aclara que «cabría preguntarse si estas aeronaves no tripuladas encajan en el concepto de videocámara móvil que da la norma, o por el contrario es necesaria una previsión específica».

así como las actividades preparatorias, no se considerarán intromisiones ilegítimas en el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, a los efectos de lo establecido en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo. Se prevé también que el tratamiento automatizado de las imágenes y sonidos se someterá a la legislación de protección de datos de carácter personal.

Cuarto, la Ley de 1997 subraya los principios esenciales que han de dominar el uso de drones por la policía. Así, la Ley establece unas garantías en el uso de sistemas de grabación de imágenes y sonidos por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que parten del establecimiento de un régimen inspirado en el principio de proporcionalidad, en su doble versión de idoneidad e intervención mínima». Hay que atender situaciones concretas donde exista un razonable riesgo para la seguridad ciudadana. Además se ha de prever la posible afectación al derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen. Muy interesante es lo dispuesto en el artículo 6.5 en lo que respecta a su aplicación a los drones ya que se advierte que «No se podrán utilizar videocámaras para tomar imágenes ni sonidos del interior de las viviendas, ni de sus vestíbulos, salvo consentimiento del titular o autorización judicial, ni de los lugares incluidos en el artículo 1 de esta Ley cuando se afecte de forma directa y grave a la intimidad de las personas, así como tampoco para grabar conversaciones de naturaleza estrictamente privada. Las imágenes y sonidos obtenidos accidentalmente en estos casos deberán ser destruidas inmediatamente, por quien tenga la responsabilidad de su custodia».

Quinto, el esquema normativo parece aplicable a los drones sin necesidad de tener que salvar graves escollos interpretativos en todo lo que afecta al régimen de autorización previa de videocámaras móviles (artículo 5.2) (59), a la diferente regulación en caso de grabarse delitos o infracciones administrativas (artículo 7), a la conservación de las grabaciones (artículo 8), al régimen de infracciones y sanciones por remisión al régimen disciplinario correspondiente a los infractores y, en su defecto, con sujeción al régimen general de sanciones en materia de tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (artículo 10), al régimen de recursos administrativos y judiciales (artículo 11) y a la previsión de las policías autonómicas (Disposición adicional primera).

(59) La autorización de dicho uso corresponderá al máximo responsable provincial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, previéndose la posibilidad de su utilización en casos excepcionales de urgencia máxima o de imposibilidad de obtener a tiempo la autorización indicada en razón del momento de producción de los hechos o de las circunstancias concurrentes. Todo ello bajo la supervisión de una Comisión especial (artículo 3) que será informada quincenalmente de la utilización que se haga de videocámaras móviles y que podrá recabar en todo momento el soporte de las correspondientes grabaciones y emitir un informe al respecto

Con todo, es cierto que habría que adaptar esta Ley a los nuevos tiempos y limar algunos aspectos exigidos por la existencia de los drones(60). Por ejemplo, se prevé en su artículo 9.1 (Derechos de los interesados) que el público será informado de manera clara y permanente de la existencia de *videocámaras fijas*, sin especificar su emplazamiento, y de la autoridad responsable. Obviamente, sería más que conveniente abordar el problema de como informar a la población en el caso del uso de drones para hacer efectivos sus derechos a la información, acceso y rectificación de sus datos(61).

IV. Régimen sancionador

IV.1. La denuncia de las infracciones

Como acabamos de ver, el uso cada vez mayor de drones por los particulares ha conllevado un inevitable choque con las normas legales, choque que muchas veces no se controla adecuadamente. El usuario de drones, sea cual sea su uso, debe cumplir las leyes aeronáuticas vigentes en materia de seguridad siendo responsable de las consecuencias en caso contrario. Pero, bien por desconocimiento, bien por malicia, los requisitos de su regulación en muchas ocasiones no se han cumplido y, como

(60) Muy interesantes al respecto de esta Ley de 1997 son las reflexiones de ELORDI VILLENA, M, *op. cit.*, pág.7. La autora se plantea lo siguiente: «— *Sustitución de cámaras móviles por drones*: existiendo ya autorización para la instalación de una cámara móvil ¿este permiso sería suficiente para abarcar la actividad de un UAV? Aquí se vuelve a plantear la dificultad de la delimitación del espacio, mientras que para una cámara móvil es fácil, para un dron no lo es. Piénsese en un dron que hace rondas en torno a un edificio público en mitad de Madrid. Dado su amplio campo de visión, sería complicado evitar la captación de imágenes de la vía pública e incluso del interior de los edificios cercanos. — *Incorporación de drones existiendo cámaras fijas*: Cabe pensar que la autorización para las cámaras fijas no sería suficiente, habría que solicitar además una autorización para videocámaras móviles o drones. También en este punto nos encontramos con el problema de la *sobrevigilancia*. En unas instalaciones en las que ya existen cámaras fijas, la suma de drones a las tareas de vigilancia podría suponer una carga excesiva para los trabajadores que se encuentren todo el tiempo «controlados». Personalmente entiendo que la policía debería especificar en su petición que desea usar drones. De no hacer eso no podría presumirse una autorización implícita en el caso de haberse solicitado el empleo de cámaras móviles tradicionales.

(61) ELORDI VILLENA, M, *op.cit.*, apunta lo siguiente: «Sin embargo, los UAV ofrecen nuevas posibilidades y nuevas aplicaciones, entre ellas, la de controlar manifestaciones o eventos públicos importantes, vigilar las fronteras, etc. En estos casos el dron se mueve por una zona no acotada y por tanto el deber de información deviene irrealizable. Pongamos por caso un gran evento en Madrid, una visita del Papa, se elevarían drones por toda la ciudad siendo imposible colocar letreros en cada esquina ¿decaería entonces del derecho de información a favor de un bien jurídico superior, la seguridad? En principio sí podríamos ver como la ponderación de intereses se inclina hacia la seguridad. Sin embargo también podrían contemplarse mecanismos alternativos de información como su publicación en periódicos o informativos». Ver DOMÉNECH, G, en su excelente trabajo «*Derecho de la información*», Ed. Publied, 2014 y article 29 Data Protection Working Party, 01673/15/EN WP 231, Opinion 0172015 on Privacy and Data Protection Issues relating to the Utilisation of Drones, Adopted on 16 June 2015.

en cualquier otro ámbito del ordenamiento jurídico, se han tenido que aplicar los mecanismos sancionatorios(62). Hay que tener en cuenta que estamos en un terreno que toca la seguridad pública, incluso la del Estado en su conjunto.

En primer lugar debemos destacar que el artículo 7.1 del Real Decreto de 2017, titulado «régimen de supervisión, control y régimen sancionador», aclara en su primer párrafo que el ejercicio de las actividades y la realización de los vuelos regulados en este Real Decreto, así como el cumplimiento de los requisitos establecidos en él, están sujetos a la supervisión y control de la AESA(63). Esta Agencia estudia todas las denuncias recibidas y recomienda a la ciudadanía que denuncie aquellos casos en los que crea que se está infringiendo la norma. Las denuncias se pueden presentar, bien ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bien ante la propia Agencia(64). Esta última suele actuar al hilo de las denuncias que

(62) Sobre el derecho administrativo sancionador véase FERNÁNDEZ FARRERES, G: «Sistema de Derecho Administrativo», II, Ed. Thomson Reuters, Navarra, 2016, pág.205 y ss. y CANO CAMPOS, T.: «El Autismo del legislador: la «nueva» regulación de la potestad sancionadora de la Administración», *Revista de administración pública*, n.º 201, 2016, págs.25-68 y «La potestad sancionadora de la administración: Una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa», *Documentación Administrativa: Nueva Época*, n.º 2, 2015.

(63) El apartado 2 del artículo 7 precisa que «lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de la responsabilidad del organismo responsable de la realización de las actividades o prestación de los servicios a que se refiere el artículo 3.2 (que, como vimos más arriba, regula las exclusiones parciales), de asegurarse que las operaciones se realizan con sujeción a las disposiciones de este Real Decreto que les resultan de aplicación y de su responsabilidad y competencia en orden a garantizar que se realizan con sujeción a las condiciones establecidas por dicho organismo. En el apartado 3 del artículo 7 se aclara que «asimismo, lo dispuesto en los apartados precedentes, se entiende sin perjuicio de las competencias de la Agencia Española de Protección de Datos, del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, y de las autoridades competentes en materia de seguridad pública. La Disposición final tercera (Régimen supletorio) aclara que en lo no previsto en este real decreto en materia de procedimientos será de aplicación lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre».

(64) La propia AESA en su página web (https://www.seguridadaerea.gob.es/lang_castellano/cias_empresas/trabajos/rpas/faq/default.aspx), ha introducido como preguntas más frecuentes las siguientes: ¿Cómo y dónde puedo denunciar un supuesto vuelo ilegal? ¿Qué procedimientos debo seguir para denunciar vuelos ilegales? ¿Debo avisar a la policía? ¿Puedo comunicarlo directamente a la AESA por email? En respuesta a estas cuestiones explica lo siguiente: «Para formular denuncias ante AESA, éstas se deberán realizar por escrito, identificándose el denunciante con su nombre y documento nacional de identidad, aportando el mayor número posible de datos en relación con el hecho denunciado: —Datos de la persona física o jurídica denunciada, con indicación expresa de un domicilio a efectos de notificación postal. —Fecha de los hechos. —Indicación de la zona sobrevolada y una breve descripción de las condiciones en las que se ha desarrollado el vuelo (de día, de noche, sobrevuelo de aglomeración de personas, espacio aéreo controlado, etc.). —Datos de la aeronave (tipo, n.º de la placa identificativa, etc.). —Datos del piloto al mando. —Cualquier otra documentación que pueda esclarecer los hechos. —El denunciante deberá identificarse en todos los casos. Deberán presentarse a través del Registro General de AESA, ubicado en la 1.ª planta del n.º 40 de la calle General Perón de Madrid, o en alguno de los lugares previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 26 de 1 de octubre. Si la denuncia se presenta ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, éstas remiten a la AESA las denuncias que reciben relacionadas con la seguridad aérea. En ese momento AESA inicia un expediente sancionador, en el que investiga los hechos denunciados, y si éstos se prueban, se sancionará».

plantea la policía que levanta la correspondiente acta. Se ha destacado que la práctica demuestra la aparición de un sinnúmero de denuncias presentadas ante AESA por «competidores resentidos que terminan con sanciones a empresas que filman trabajos audiovisuales con RPAs» (65).

Así se comienza a tramitar el expediente sancionador que acaba con la posible multa de la AESA, impuesta en función de la gravedad de la infracción cometida. Se ha destacado que AESA, de cara a iniciar los expedientes sancionadores, posee un protocolo de colaboración con el Ministerio del Interior y cuando les llega una denuncia con un video la remiten y el Ministerio la trata (66).

Conviene subrayar que la creciente utilización de los drones para fines diversos ha llevado consigo un paralelo aumento de las sanciones impuestas por AESA, que lleva impuestas ya varias decenas de multas por varios cientos de miles de euros desde la entrada en vigor de su regulación en 2014, recayendo las sanciones más graves sobre las empresas (67). Desde el sector se observa que «han aumentado los casos donde parece que se prefiere pagar la multa a litigar por unas cuantías que oscilan entre 7.000 y 10.000 euros».

IV.2. Principios de reserva de ley y tipicidad

No existe en la normativa actual un elenco de infracciones y sanciones dedicado expresamente a los drones. En este terreno se aplica un sistema de remisión a las previsiones normativas contenidas en leyes, dándose así cumplimiento a los principios de reserva de ley y tipicidad.

En primer lugar, el artículo 7.1 del Real Decreto 1036/2017 prevé que el incumplimiento de lo previsto en él y en su normativa de desarrollo y aplicación constituye infracción administrativa en el ámbito de la aviación civil conforme a lo previsto en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (68). En particular, en relación con las infracciones contra la seguri-

(65) Ver http://tecnologia.elderecho.com/tecnologia/internet_y_tecnologia/Anulada-sancion-operador-drones-eficacia-pantallazos-vuelos_0_1113000009.html.

(66) Ver <http://infodron.es/id/2017/07/27/noticia-sentencia-anula-sancion-13000-euros-operador.html>, Madrid | 17.07.17.

(67) Las empresas suelen usar los drones para trabajos fotográficos, de vigilancia de zonas agrícolas y grabación cinematográfica. Cada vez hay más empresas que precisan operadores para realizar trabajos profesionales. Los dispositivos más demandados por los consumidores para actividades de ocio son los que pesan un máximo de 2,5 kilos.

(68) Ver *BOE* núm. 162, de 08/07/2003. MORA RUIZ, M, pág.233, subraya que «la posible vulneración de estos derechos debe estar prevista como un elemento de la ordenación del sector, a fin de que se conozca por el operador el entero régimen jurídico aplicable (incluido un adecuado régimen sancionador)».

dad de la aviación civil tipificadas en su artículo 44, será de aplicación el régimen sancionador previsto en la citada norma. Este último precepto, titulado «infracciones contra la seguridad de la aviación civil», estipula en su apartado 1.º que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el título IV de la citada Ley por los sujetos que en cada caso estén sometidos a ellas constituirá infracción leve, salvo que constituya una infracción de las tipificadas en los artículos siguientes en este capítulo, o se produzca alguna circunstancia especial de las previstas en los apartados siguientes en este artículo, que lo califique como infracción grave o muy grave.

Las operaciones de drones que afectasen al funcionamiento de aeropuertos o que causasen graves daños a personas o cosas podrían ser calificadas como graves o muy graves, ya que el citado artículo 44 en sus dos apartados siguientes tipifica como tales incidentes graves o accidentes de aviación, lesiones graves o muerte de personas, daños y perjuicios a bienes y derechos, retrasos no justificados por tiempo superior a cuatro horas en la prestación de los servicios aeronáuticos y la suspensión no justificada de la prestación de los servicios aeronáuticos. Fuera de estos supuestos extremos otras irregularidades más habituales se suelen encuadrar a efectos de su sanción como una infracción leve⁽⁶⁹⁾ de los artículos 33 y 36(70) de la mencionada Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

(69) Infracción sancionada de acuerdo con el artículo 55.2 a) del siguiente modo: «Cuando las infracciones fueran cometidas por las entidades colaboradoras de inspección, las compañías que realicen transporte aéreo comercial, las organizaciones de diseño, fabricación o mantenimiento de aeronaves, los proveedores de servicios de navegación aérea, los agentes de servicios aeroportuarios, los gestores de aeropuertos, aeródromos o instalaciones aeroportuarias y, en general, las personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley con carácter comercial o que las realicen a cambio de una contraprestación económica no salarial las sanciones aplicables serán las siguientes: a) Para las infracciones leves, apercibimiento o multa de 4.500 hasta 70.000 euros [...]».

(70) Artículo 33. Obligaciones generales. Todas las personas y organizaciones que se enumeran en el artículo anterior están sujetas a las siguientes obligaciones: 1.ª Cumplir con la diligencia debida las normas, reglas, medidas y condiciones de seguridad requeridas en cada actividad u operación aeronáutica. [...] 7.ª Cumplir los deberes de comunicación a los órganos competentes en materia de aviación civil y, en particular, promover los procedimientos de inscripción y cancelación previstos en la normativa reguladora del Registro de Matrícula de Aeronaves. 8.ª Realizar exclusivamente las actividades de aviación civil para las que se esté autorizado y designado y cumplir las condiciones establecidas en las normas que las regulen y las limitaciones y obligaciones que se determinen en el título que habilite para su desarrollo... Artículo 36. Obligaciones específicas de los operadores aéreos. 1. Quienes realicen operaciones de aviación general y deportiva, de transporte aéreo comercial y de trabajos aéreos están obligados en todo momento a: [...] 3.ª Seguir las reglas operacionales establecidas al realizar las operaciones de vuelo para las que estén autorizados. GONZÁLEZ MARTÍN, A: «Regulación legal de los drones en España», <http://www.legaltoday.com/practica-juridica/civil/civil/regulacion-legal-de-los-drones-en-espana>, 21 de Abril de 2017, destaca que «la Ley 21/2003 de 7 de julio de Seguridad Aérea en los artículos 33 y 36 establecen las obligaciones generales y específicas de los operadores aéreos, siendo las infracciones más sancionadas por AESA, el vuelo en zonas no permitidas; carecer del certificado de aeronavegabilidad y no estar inscritos en el Registro de operadores de Drones».

En segundo lugar, la Disposición adicional primera del Real Decreto de 2017, sobre la seguridad pública, en su apartado 5, dispone que el incumplimiento de las obligaciones de comunicación o de las órdenes y restricciones previstas en esta disposición podrá ser objeto de las sanciones previstas en el capítulo V (régimen sancionador) de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Sobre este tema resulta muy interesante referirse de nuevo a la Propuesta del Grupo Ciudadanos arriba citada. Con respecto a la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea, se explica que se trata de «una normativa cuyo régimen sancionador fue planteado para su aplicación principalmente a grandes operadores aéreos, como las compañías de transporte de pasajeros. Así, una infracción leve (como, por ejemplo, una vulneración administrativa sin mayor repercusión para la seguridad aérea) tiene, a la luz de dicha norma, una sanción mínima de 4.500 euros para un operador de RPAS por el mero hecho de ser un profesional del sector, pudiendo alcanzar hasta los 70.000 euros, lo que resulta de una absoluta desproporción si se compara con los regímenes sancionadores de otros profesionales con normativas más adecuadas a su ámbito, como puede ser el Código de Tráfico y Seguridad Vial» (71).

Este apunte es muy interesante porque demuestra la necesidad de un cambio de perspectiva en este terreno. Esta propuesta plantea modificar «la Ley 21/2003 para adecuar sus baremos sancionadores a los pequeños operadores aéreos (como es el caso de los operadores de RPAS) y, en tanto esto se hace, se cursen instrucciones claras al órgano supervisor (la AESA) para que aplique con proporcionalidad el baremo sancionador vigente (por ejemplo, utilizando preferentemente el apercibimiento como medida disciplinaria cuando se trate de infracciones no reincidentes y de escaso impacto en la seguridad)».

Con todo, quizá fuese más razonable seguir el consejo de MORA RUIZ, M cuando nos explicaba que la juventud y complejidad técnica del sector no eran óbice para «haber planteado una ordenación mejor estructurada, a través de una Ley de cabecera... sin perjuicio de un desarrollo reglamentario que salvaría la necesidad de constante actualización ante los nuevos avances de la técnica» (72). Estos acertados razonamientos

(71) Ver CARLÓN RUIZ, M: «El principio de proporcionalidad», en vol. Col. (dir. J.A. SANTAMARÍA PASTOR), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, 2011.

(72) Ver, MORA RUIZ, M, *op.cit.*, págs.231 y 232. La citada autora advertía acertadamente que «la opción por el Reglamento como única norma reguladora de los RPAS puede tener un efecto contraproducente en una estructuración real y eficaz del sector, fundamentalmente porque determinados aspectos de dicha ordenación quedan vetados al reglamento, provocando que el contenido del mismo consista, en numerosas ocasiones, en reenvíos a normas diversas del Derecho Europeo o de nuestro Ordenamiento, que dificultan la aprehensión de la regulación para quienes sean destinatarios de la misma o agentes activos del sector, y merman la seguridad jurídica que precisaría un ámbito como el que nos ocupa para su verdadera expansión».

podrían también servir para justificar otro enfoque en el tema de la regulación del cuadro de infracciones y sanciones en materia de drones que fuera más allá del diseño arriba citado existente a fecha de hoy. Efectivamente, no sería mala idea plantearse la posibilidad de aprobar esa Ley para los drones donde, entre otras cosas, se trazase un marco sancionador adaptado a sus circunstancias especiales. Se podrían solucionar así los problemas arriba apuntados dando un rigor formal que, entiendo, se merece esta materia.

IV.3. La determinación del infractor y su culpabilidad

La policía debe identificar a los presuntos culpables y requisar los aparatos irregulares (73). Ahora bien, ese deber de persecución de las infracciones y de encontrar al infractor en este terreno choca con una primera dificultad consistente en detectar a la persona del presunto responsable de un incidente. Si se observa volando un dron, su piloto puede estar muy lejos o fuera del alcance de la vista ya que se pilotan de forma remota, con lo que se complica su identificación cuando no, en algunos casos, se hace imposible saber quién es pues el dron, o es difícil de avistar o puede seguir su camino sin ser interceptado (74).

(73) En relación con la normativa anterior GUERRERO LEBRÓN, M.ºJ, en MORILLAS JARILLO, M.ºJ, PETIT LAVALL, M.ºV y GUERRERO LEBRÓN, M.ºJ: «Derecho aéreo y del espacio», Marcial Pons, 2014 (p.433), explicaba que «se dispone en el art. 50.1 *in fine* que <<[e]l cumplimiento de lo dispuesto en esta disposición no exime al operador, que es, en todo caso, el responsable de la aeronave y de la operación, del cumplimiento del resto de la normativa aplicable, en particular en relación con el uso del espectro radioelectrónico, la protección de datos o la toma de imágenes aéreas, ni de su responsabilidad por los daños causados por la operación o la aeronave».

(74) En nuestro país igualmente se denunció el caso (<http://www.lavanguardia.com/vida/20170502/422207718920/drones-amenaza-eguridad-mossos-multas.html>) de «un piloto de avión de la compañía Iberia que dio la alarma cuando volaba sobre la zona de Sabadell, al divisar a una altura de 5.000 pies un aparato teledirigido. Los Mossos recibieron el aviso, pero la imposibilidad de trazar unas coordenadas exactas frustró la localización del piloto del dron. Al día siguiente tuvo lugar otro suceso parecido. Un ejecutivo del servicio del aeropuerto de El Prat llamó para informar de que en la desembocadura del Besòs a 1.000 pies de altura se avistó el vuelo de un dron. La patrulla se dirigió a peinar la zona, pero no logró encontrar al dueño del aparato». No es de extrañar que ante esta situación en algunos países se haya propuesto reforzar la obligación de identificación. Así se explica en la prensa lo siguiente (https://www.eldiario.es/theguardian/drones-peligro-real-accidente-peor_0_492051435.html): «En Estados Unidos, donde se vendieron aproximadamente 700.000 drones el año pasado, la Autoridad Federal de Aviación (FAA) obliga a que todos los drones que pesen más de 227 gramos sean inscritos y etiquetados con un número de registro. Estas normas se aprobaron tras más de 700 *cuasi* accidentes entre drones y aviones pilotados, y un registro cada vez más amplio de daños provocados por usuarios aficionados. La CAA hace especial hincapié en los juicios que se han celebrado, como en el caso de Robert Knowles, que en 2014 fue multado con más de 1.000 euros (y 4.500 en costos) por volar su dron peligrosamente cerca de un puente en Cumbria. Lo que es menos conocido es que ese juicio tuvo lugar porque Knowles marcó la aeronave con su nombre y número de teléfono. Es difícil llevar a juicio y, por consiguiente, disuadir a los usuarios de la compra de drones a no ser que estén registrados y regulados. Esto reduciría tam-

Una vez identificado el infractor, la determinación de su culpabilidad suele ser sencilla. Se ha denunciado reiteradamente por parte de la policía que en la mayoría de los casos las negligencias, derivadas del desconocimiento de la normativa, pueden llevar a la producción de sucesos más o menos lamentables. Normalmente los pilotos (que en muchos casos son turistas), que desean obtener mejores vistas o excelentes planos aéreos de monumentos, atracciones, edificios diversos, paisajes, etc, no son conscientes de lo que están haciendo y de que existen espacios restringidos a su vuelo (especialmente zonas muy concurridas o delicadas) y a la toma de imágenes, y de que están generando un riesgo para los viandantes.

Por tanto, el clásico infractor en este ámbito suele alegar desconocimiento de la legislación sobre drones y su arsenal de limitaciones de uso. Es decir, se suele tratar de una persona negligente que sobrevuela de forma no autorizada estos dispositivos con fines diversos (artísticos, turísticos, ocio, etc) sobre zonas no permitidas como grandes aglomeraciones de personas, bien al aire libre (ya sean conciertos o eventos deportivos), bien en otras zonas donde se concentran los ciudadanos como calles o vías públicas. Es en este contexto cuando son descubiertos por la policía. Además los operadores irregulares no acostumbran a estar habilitados o no cumplen con los requisitos relativos a la aeronave (75). Aun-

bién el uso incorrecto y peligroso de estos aparatos por parte de los aficionados. aunque los peligros potenciales de un dron —que ha sido descrito como «cortacésped volador»—, son mucho mayores. Reino Unido debería seguir como mínimo el ejemplo de Estados Unidos al exigir el registro y la regulación de los drones pequeños, si esto facilita el proceso legal que juzga los efectos de un uso negligente. Una mejor educación, más información y mensajes de alerta en parques y otros espacios abiertos quizá sirvan para aminorar los riesgos de colisión. La obligación de tener un seguro a terceros también podría ser de ayuda».

(75) Ver <http://infodron.es/id/2017/07/27/noticia-sentencia-anula-sancion-13000-euros-operador.html>. En la Propuesta del Grupo Ciudadanos arriba citada se destaca lo siguiente: «Por último, la facilidad de acceso y uso de los drones por la sociedad civil ha propiciado, desde la primera regulación del sector en 2014, un crecimiento del intrusismo profesional en el sector que, paradójicamente, se incrementa incluso a mayor ritmo que el crecimiento del propio colectivo profesional, dado que un operador profesional debe cumplir requisitos de los que un operador de drones no habilitado está exento. Esta falta de supervisión, ya que la AESA no posee medios para ello y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FFCCSS) no han recibido instrucciones claras en lo que se refiere a la persecución de estas actividades, produce perjuicios evidentes, tales como el incremento de la economía sumergida, el fomento de la competencia desleal, el fracaso del emprendimiento y, lo que puede ser más grave, el aumento de los riesgos para la seguridad aérea, ya que los operadores ilegales, ocultan sus operaciones, resultando invisibles para el resto de operadores aéreos con los que comparten medio y con terceros susceptibles de ser perjudicados, en general. Por ello, se propone que se cursen, a través del Ministerio del Interior, instrucciones claras a las FFCCSS del Estado para discriminar de forma proporcional las actividades ilícitas de las legales e impongan, en su caso, las oportunas denuncias que disuadan a los potenciales infractores que, actualmente, realizan su actividad incluso allá donde a los operadores legalmente habilitados les resulta más complejo llegar, por los requisitos de seguridad que deben cumplir y, evidentemente, por los costes de mantenimiento y operación en los que no incurre el intruso que utiliza medios y procedimientos no profesionales».

que desde el plano social seamos sensibles con estos aficionados, que siguen viendo el dron casi como un juguete o una maquina inofensiva, es inevitable traer a colación aquí el artículo 6.1 del Código Civil que declara de forma contundente que la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento. Ciertamente, es compleja la normativa aeronáutica en general y sobre drones en particular. Pero, el usuario tiene obligación de informarse, ya sean vuelos recreativos o profesionales. Además, en esta tarea cuenta con la ayuda de la Administración el último párrafo del artículo 7.1 establece que, para facilitar el cumplimiento de lo establecido en el Real Decreto de 2017 y sus normas de desarrollo, la AESA podrá adoptar medios aceptables de cumplimiento y material guía que faciliten el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa de aplicación y la acreditación de dicho cumplimiento (76).

Tampoco debe olvidarse que el artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, estipula que se puede ser responsable de una infracción administrativa a título de dolo o culpa. Por lo que se refiere a la invocación de la mera culpa o negligencia por desconocimiento la Administración no duda en aplicar el artículo 59 de la Ley 21/2003, que establece los criterios para la graduación de las sanciones. Este precepto dispone que «en la imposición de las multas y sanciones accesorias por las infracciones administrativas tipificadas en esta ley, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho y la sanción a aplicar, teniendo en cuenta los siguientes criterios para su graduación: a) La negligencia o intencionalidad del sujeto infractor. Además también se tiene en cuenta su letra b) que fija como criterio a considerar la gravedad del riesgo generado por la infracción cometida para la seguridad aérea, así como para las personas, para otras aeronaves y demás bienes o cosas, tanto en vuelo como en tierra. Como ya vimos más atrás los riesgos pueden llegar a ser gravísimos cuando se vuela en zonas habitadas como ciudades o pueblos, sobre reuniones de personas o en las cercanías de un aeropuerto donde, igualmente se pone en peligro la seguridad de otros usuarios del espacio aéreo (77). Estamos hablando en última instancia de la integridad física o incluso la vida de las personas. De ahí que sea lógico incrementar lo máximo posible la diligencia exigible al sujeto que maneja un dron para que extreme todo tipo de precaucio-

(76) Sobre el citado material guía véase https://www.seguridadaerea.gob.es/lang_castellano/cias_empresas/trabajos/rpas/material_guia/default.aspx

(77) En <http://www.lavanguardia.com/vida/20170502/422207718920/drones-amenaza-eguridad-mossos-multas.html>, se destaca que «si, por culpa de un dron, un vuelo tiene que alterar la ruta o la aeronave ha de efectuar maniobras, la sanción puede llegar a los 225.000 euros y el responsable es el propietario del dron porque la incidencia es muy grave».

nes o de medidas de seguridad existentes (78). La importancia del riesgo no debe dejarse pasar teniendo en cuenta que se está volando un aparato con una cierta complejidad tecnológica que puede, como cualquier otra máquina, sufrir una avería o un fallo en su mecanismo al estar en el aire. Por ello se exige y se precisa un piloto con la adecuada formación y conocimientos técnicos para afrontar todas las hipótesis. Por mucho que el sujeto quiera creerse o hacer hincapié en que está haciendo una actividad profesional, científica o, incluso, lúdica, la pura verdad es que está desarrollando una actividad aeronáutica, con todas las consecuencias que de ello se derivan. Es evidente que a un operador de un dron se le debe exigir una básica diligencia.

IV.4. La prueba de la infracción

Como en cualquier otro ámbito del Derecho administrativo sancionador, el tema de la prueba de la infracción constituye la clave principal a tener en cuenta (79). En este terreno cabe destacar que recientemente ha aparecido la noticia de la anulación de una sanción de 13.000 euros impuesta a un operador de drones por AESA como consecuencia de las irregularidades cometidas en la instrucción de un expediente. AESA acusó al piloto de sobrevolar una aglomeración de personas, realizar vuelos nocturnos e incumplir los requisitos para realizar actividades aéreas de trabajos de filmación audiovisual (80). Se informa que el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 1 anuló la multa basándose esencialmente en el tema de una prueba inculpatória basada en la realización de un visionado de un video y una captación de pantalla por los agentes.

A este respecto el Juzgado declara lo siguiente. «Además de ello ya se ha expresado que en este caso no existió visita presencial de agentes de la autoridad ni inspección ni acto formalizado en documento público, sino que el expediente se basó en visionados de videos y capturas de

(78) NADAL, P, *op.cit.*, explica que «la fuente más fiable para saber si estás dentro de una de esas zonas es la Publicación de Información Aeronáutica (AIP) que emite ENAIRE, la agencia estatal encargada de gestionar el tráfico aéreo. Una AIP es el manual básico de información sobre las rutas aéreas; su utilización es esencial para la navegación aérea y las operaciones aeroportuarias».

(79) Ver CANO CAMPOS, T: *Presunciones y valoración legal de la prueba en el Derecho Administrativo sancionador*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2008.

(80) Ver <http://airdroneespaña.com/sanciones-de-aesa-anuladas/>; Fuente: <http://blogs.periodistadigital.com/jaimerodriguez.php/2017/07/14/diez-y-romeo-anula-una-sancion-de-13-000>; Drones: el vuelo raso de las sanciones impuestas por la AESA, Manuel Pomares, <https://www.euroresidentes.com/empresa/derecho-mercantil/drones-el-vuelo-raso-de-las-sanciones-impuestas-por-la-aesa>; <http://diezromeodrones.blogspot.com.es>, 17 de julio de 2017; <http://dronelex.blogspot.com.es>; <http://infodron.es/id/2017/07/27/noticia-sentencia-anula-sancion-13000-euros-operador.html>

pantalla(81) realizados por un funcionario, estimando este juzgador que, para adquirir certeza probatoria, el visionado de tales videos y capturas de pantalla debería como mínimo ser objeto de certificación por funcionario habilitado con facultades certificantes, y que contuviera referencia de los equipos usados para realizar las capturas de imagen, PC y software utilizado para el tratamiento de datos, incorporando las certificaciones técnicas sobre su verificación que acreditasen que se encontraban en perfectas condiciones de funcionamiento, fechas de captura de los en-

(81) Sobre el alcance como prueba documental de los pantallazos obtenidos, partiendo incluso de su documentación posterior para su incorporación al procedimiento, se recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Segundo (Penal), de 19 de mayo de 2015, que matiza el alcance probatorio documental, en los siguientes términos: «Las conversaciones mantenidas entre, incorporadas a la causa mediante «pantallazos» obtenidos a partir del teléfono móvil de la víctima, no son propiamente documentos a efectos casacionales. Se trata de una prueba personal que ha sido documentada a posteriori para su incorporación a la causa. Y aquellas no adquieren de forma sobrevinida el carácter de documento para respaldar una impugnación casacional. Así lo ha declarado de forma reiterada esta Sala en relación, por ejemplo, con las transcripciones de diálogos o conversaciones mantenidas por teléfono, por más que consten en un soporte escrito o incluso sonoro (por todas, SSTS 956/2013 de 17 diciembre (RJ 2013, 8208); 1024/2007 (RJ 2008, 816), 1157/2000, 18 de julio (RJ 2000, 7113) y 942/2000, 2 de junio (RJ 2000, 6099))». BUENO DE MATA, F: «La validez de los pantallazos como prueba electrónica: comentarios y reflexiones sobre la STC 300/2015 y las últimas reformas procesales en materia tecnológica», *Diario La Ley*, Salamanca, n.º 8728, Sección Tribuna, 2016, pp.5 y 6 y «La utilización de drones como diligencia de investigación tecnológica: consecuencias probatorias», *Diario La Ley*, n.º 16, Sección Ciberderecho, 20 de Marzo de 2018, Editorial Wolters Kluwer. Explica este autor en este último trabajo (pág.7) que «las pruebas realizadas por drones, en espera de una tipología propia sobre evidencias electrónicas, podrían ser consideradas como documentos electrónicos». Con todo el autor defiende una reforma legal que dé «cobertura legal a los diferentes tipos de pruebas con perspectiva tecnológica existentes en la realidad»; GONZÁLEZ SERRANO, M, *op.cit.*, p.32 y ss. Señala esta última que «un dron aportado al proceso como prueba electrónica, que contiene una imagen que esclarece hechos referentes al proceso, debería ser examinado durante la fase de instrucción por el tribunal, a fin de constatar que cumple con los requisitos de pertinencia, autenticidad, integridad, exactitud, veracidad... necesarios para que la evidencia sea legítima, así como comprobar que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental en el procedimiento de obtención de tales pruebas». Además advierte lo siguiente: «aunque nuestra legislación ha evolucionado en materia tecnológica de forma notoria en los últimos tiempos, aún siguen existiendo lagunas jurídicas necesarias de salvar. Una de ellas..., es la ausencia de un protocolo de uso de drones que regule su utilización por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en el cumplimiento de sus labores de investigación. Esto provoca que en algunas ocasiones se sobrepasen ciertos límites, hasta el punto de poder quebrantar derechos fundamentales establecidos por nuestra Constitución de 1978, y protegidos así mismo por dicha norma suprema y por diferentes leyes orgánicas. Por ello, se hace indispensable una pronta reglamentación de este protocolo, en el que se establezcan pautas de cómo y cuándo podemos utilizar estos aparatos, a fin de servir posteriormente como pruebas lícitas en un proceso penal. AESA, entidad española responsable de controlar que los drones se utilicen de forma en que se garantice la seguridad y dentro del ámbito de aplicación establecido por ley, ha dispuesto una serie de puntualizaciones respecto al uso de las aeronaves no tripuladas, aclarando en qué situaciones podemos hacer uso de las mismas, y en cuáles no, estableciendo un régimen sancionador ante el incumplimiento de estas normas. No obstante, este protocolo no es suficiente, debido a que determinadas superficies no están sujetas a la jurisdicción de AESA, por no formar parte del espacio aéreo (El uso de los drones en España, (s.f). (Ult. Consulta) el 27/05/2017 de <http://www.policiascop.es/media/kunena/attachments/44/uso-drones.pdf>). En consecuencia, abogamos de nuevo por establecer un protocolo más concreto en el ámbito policial, que cubra todos los vacíos existentes respecto al empleo de estos aparatos como medidas de investigación tecnológica».

laces y pantallazos, contenido y conservación de la información, así como de los procedimientos técnicos que garanticen la fiabilidad y autenticidad de las capturas, de forma que la petición de pruebas relativas a los aspectos expresados no se puede considerar superflua o ajena al contenido del expediente y debió ser admitida por resultar relevante para poder constituir la prueba de cargo del expediente sancionador... Pues bien, en el presente caso, por un lado no se motivó por el instructor la denegación de los medios de prueba propuestos en contra de lo dispuesto en la normativa, y tampoco lo hizo suficientemente la resolución sancionadora, no siendo hasta la resolución que desestima el recurso de reposición cuando se ofrece tal motivación, momento en que desde luego ya no procedía la eventual admisión y práctica de prueba alguna pues el procedimiento había finalizado con la resolución sancionadora».

Por consiguiente, el simple visionado de videos y capturas de pantalla realizados por un funcionario no adquiere certeza probatoria, debiendo dotarse de la serie de datos arriba señalados para adquirirla. Además, cabe recordar aquí que el artículo 77.3 de la 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que el instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

Desde el sector se ha denunciado que «cada día es más común identificar hechos y acontecimientos con las nuevas tecnologías. Y no es inusual en el ámbito del derecho sancionador utilizar las capturas de pantallas para reflejar hechos relevantes. Cuestión distinta es que los pantallazos sean la prueba más relevante para fundamentar la imposición de sanciones a los operadores de drones. Desde AESA se han incoado muchos expedientes sancionadores basados en capturas de pantallas de vuelos promocionales en las webs de los operadores. Estas suelen ser el tipo de prueba de cargo en el que se ampara AESA para imponer una sanción. La mayoría se trataban incluso de vuelos promocionales en las propias webs de los operadores o mera publicidad de filmaciones audiovisuales con drones en Internet, lo que comportaba un riesgo de sanción a pesar de que, en ocasiones, los vuelos ni siquiera eran atribuibles al operador» (82). Este pleito, que analiza la validez de los pantallazos como prueba de cargo para sancionar a los operadores de drones, va a influir sin lugar a dudas en el sector y, especialmente, en los expedientes que se están tramitando ante AESA. Los mismos letrados que han llevado el

(82) Ver <https://confilegal.com/20170716-los-jueces-de-lo-contencioso-anulan-una-sancion-administrativa-de-13-000-e-a-un-operador-de-drones/>; <http://the-droneshow.com/news/diez-romeo-anula-una-sancion-13-000-e-operador-drones/> y <https://www.euroresidentes.com/empresa/derecho-mercantil/drones-el-vuelo-raso-de-las-sanciones-impuestas-por-la-aesa>.

asunto valoran muy positivamente la sentencia porque entienden que «es la primera vez que las capturas de pantallas de vuelos de RPAs se analizan desde la perspectiva del Derecho Penal. No hay que olvidar que el derecho sancionador en el ámbito administrativo se nutre de los principios del Derecho Penal» (83).

El sector desde luego pide más medida a la hora de usar el derecho administrativo sancionador y más sabiduría a la hora de regular esta materia. Nadie niega la necesidad de las medidas policiales para garantizar la seguridad aérea, del mismo modo que nadie quiere que la Administración sancione sin pruebas contundentes. Lo cierto es que la nueva regulación, más aperturista que la anterior, quizás pueda servir para lograr una mayor armonía en el desarrollo de las actividades de los ciudadanos pilotando drones, de tal modo que se logre un equilibrio justo en el siempre difícil binomio libertad-seguridad. Los próximos años nos resolverán esta hipótesis.

Trabajo recibido el 18 de marzo de 2018

Aceptado por el Consejo de Redacción el 1 de junio de 2018

(83) Ver <http://diezromeodrones.blogspot.com.es>, 17 de julio de 2017.

LABURPENA: Lan honetan, *droneei* eta horiek, istripuak direla-eta, segurtasun publikoan eragin ditzaketen arazoei buruzko hainbat gai jorratu dira. Bada, gerta daiteke *droneak* pertsonen eta lurzoruko jabetzen kontra jotzea, lesioak, kalteak, edota heriotza eraginda. Arriskua, hein handi batean, zeharkatzen duten eremua-
ren araberakoa da; hots, biztanleria-dentsitatearen edo jabetza eta eremu sentiko-
rren araberakoa. Bestalde, aireko espazioan dabilen *drone* kopurua handitu denez
gero, aireontzi gidatuek airean talka egiteko arriskua handitzeari eta talka-egite
horiek prebenitzeko maniobrak egin behar izateari lotutako kezkak sortu dira; izan
ere, eragin handia daukate trafikoaren kudeaketan. Modu berean, segurtasun-in-
darrek eta -kidegoek *droneak* erabiltzeak dakartzan zenbait arazo aztertu dira, bere-
ziki Bideozaintzari buruzko Legeari dagokionez. Azkenik, horien zehapen-araubidea
aztertu egin da, segurtasun publikoko helburu guztiak betetzen direla bermatze al-
dera.

HITZ GAKOAK: *Droneak*. Segurtasun publikoa. Polizia. Zehapen-araubidea.

RESUMEN: El presente estudio aborda varias cuestiones relativas a los drones y los riesgos que pueden llegar a representar para la seguridad pública como consecuencia de los accidentes e incidentes que pueden causar. Existe la probabilidad de que un dron se estrelle contra personas o propiedades en el suelo, causando lesiones, muertes o daños. El riesgo depende en gran medida del área sobrevolada, en términos de densidad de población o presencia de propiedades y áreas sensibles. Por otro lado, el aumento en el número de drones en el espacio aéreo plantea inquietudes acerca de un mayor riesgo de colisiones en el aire con aeronaves tripuladas, y la necesidad de realizar maniobras de prevención de colisiones que afectan seriamente a la gestión del tráfico. Igualmente se analizan algunos problemas que plantea su utilización por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en especial su conexión con la Ley de videovigilancia. Finalmente, se estudia su régimen sancionador para garantizar el cumplimiento de los fines de seguridad pública.

PALABRAS CLAVES: Drones. Seguridad pública. Policía. Régimen sancionador.

ABSTRACT: This study includes several issues related to drones and the risks that they can represent for public safety as a consequence of the accidents and incidents they may cause. The ground risk involves the probability of a drone crashing into persons or property on the ground causing injuries, fatalities or damage. The risk is highly dependent on the area overflowed, in terms of population density, or presence of properties and sensitive areas. The exponential increase in the number of drones in the airspace raises concerns about an increased risk of mid-air collisions with manned aircraft, and occurrences resulting in collision avoidance manoeuvres seriously affecting traffic management. We also analyzes some problems that its use by the Police poses, especially its connection with the Video Surveillance Law. Finally, this work studied its sanctions regime to guarantee the fulfillment of public security purposes.

KEYWORDS: Drones. Public Security. Police. Sanctions regime.