

El derecho aéreo entre lo público y lo privado: aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad.
M^a Jesús Guerrero Lebrón, Juan Ignacio Peinado Gracia (Directores) ; Isabel Contreras de la Rosa (Coordinadora)
Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, 2017. ISBN 978-84-7993-331-9. Enlace: <http://hdl.handle.net/10334/3824>

El derecho aéreo entre lo público y lo privado

.....
Aeropuertos, acceso al mercado,
drones y responsabilidad



M^a Jesús Guerrero Lebrón
Juan Ignacio Peinado Gracia
(Directores)

Isabel Contreras de la Rosa
(Coordinadora)

LA ORDENACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LOS *DRONES* EN EL DERECHO ESPAÑOL: ENTRE LA LIBRE COMPETENCIA Y LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS GENERAL *

MANUELA MORA RUIZ

*Profesora T.U. de Derecho Administrativo
Universidad de Huelva*

Resumen.

Esta Comunicación aborda el papel del Derecho Público en general, y del Derecho Administrativo, en particular, ante nuevos desafíos técnicos y de riesgos, en un sector económico emergente como el que representan los *drones*, y la realización de operaciones con los mismos. La regulación existente en nuestro Ordenamiento (y la de futuro, concretada en el Proyecto de Real Decreto aprobado al efecto) ofrecen un escenario novedoso en la regulación del sector, para el que el régimen jurídico constituye una pieza clave de su consolidación, mediante la previsión de un concreto modelo de intervención administrativa, reflejado en la previsión de diversos títulos habilitantes. Con este Trabajo se persigue el análisis de este modelo desde la perspectiva de la libertad de empresa, proponiendo que el mismo debe plantearse en términos de equilibrio con las exigencias de seguridad aérea y protección de derechos y bienes de terceros.

Palabras clave.

Intervención administrativa; proporcionalidad; autorizaciones; comunicaciones previas; seguridad aérea.

Sumario.

1. Las coordenadas de la regulación vigente de los *drones* (o *RPAS*). 2. Ámbito de aplicación y objeto de un modelo regulador de intervención mínima. 2.1. Algunas consideraciones sobre la organización administrativa de este sector. 2.2. Requisitos previos a la realización de operaciones con *RPAS*. 2.3. La intervención administrativa y los títulos habilitantes exigibles para el desarrollo de operaciones 3. La insuficiencia del modelo normativo vigente. 4. La importancia del derecho administrativo en la ordenación del sector en tanto que *derecho de equilibrios*. 5. Bibliografía.

* Una revisión de esta comunicación se publicó en la Revista de Derecho del Transporte, número 18/2016.

1. La regulación vigente de los drones (o RPAS)

El sector aeronáutico es, en el marco, de la ordenación jurídico-administrativa de los transportes, un sector específico, en el que, a través de una regulación compleja del hecho mismo de la navegación, y de las garantías de seguridad del tráfico aéreo, el Derecho Administrativo ha estado presente, tanto en el ámbito Civil, como en el Militar¹.

Por su parte, hasta la aprobación del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia², la regulación de este sector ha descansado, fundamentalmente, en la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea³ (en adelante, LNA), y en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea⁴, además de los respectivos reglamentos de desarrollo, en el entendido de que las normas eran aplicables a las aeronaves, conceptualizadas como “toda construcción apta para el transporte de personas o cosas capaz de moverse en la atmósfera merced a las reacciones del aire, sea o no más ligera que éste y tenga o no órganos motopropulsores” (art. 11.a) LNA).

Tras la aprobación del referido Real Decreto-Ley, el escenario cambia radicalmente⁵ desde que se considera que aeronave también es “cualquier máquina pilotada por control remoto que pueda sustentarse en la atmósfera por reacciones del aire que no sean las reacciones del mismo contra la superficie de la tierra” (art. 11.b) LNA), y, en consecuencia, el espacio y el tráfico aéreo habrán de ser compartidos por las aeronaves tripuladas y las que se pilotan por control remoto, planteándose, en primer término, la extensión con la que estas normas son aplicables a los llamados drones o aeronaves pilotadas por control remoto (en adelante, RPA, que

1. Sin embargo, no son muy numerosos los Trabajos que de forma monográfica han abordado el sector desde la óptica del Derecho Administrativo. Así, destacan, con una considerable distancia en el tiempo, PUENTE GÓMEZ, M (2006): *in totum*; FORTES MARTÍN, A (2012): *in totum*. Recientemente, en relación con los RPAS en el ámbito militar, véase SARRION ESTEVE, J. (2016): pp. 12 y13.

2. *BOE* núm. 163, de 5 de julio de 2014.

3. *BOE* núm. 176, de 23 de julio de 1960.

4. *BOE* núm. 162, de 8 de julio de 2003.

5. Al respecto, véase GUERRERO LEBRÓN, M. J., (2014): *in totum*; FRANCO GARCÍA, M.A (2014): *in totum*; y BRUFAO CURIEL, P. (2015): p. 3.

son las siglas de la denominación anglosajona de estas naves, es decir, *Remotely piloted aircraft*⁶), habida cuenta de sus especialidades técnicas y el riesgo que generan en sus operaciones, y, en segundo lugar, la necesidad de que exista una regulación específica para estas aeronaves, en la medida en que dicha regulación constituye una pieza clave en la dinamización del sector aeronáutico y de los sectores económicos relacionados con las operaciones aéreas capaces de asumir los RPAs.

El Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio ha sido sustituido por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, constituyendo, como hemos señalado, el marco legal de referencia en el sector que nos ocupa. Sin embargo, y pese a la importancia que le hemos atribuido, estamos ante una ordenación que puede considerarse coyuntural, en la medida en que la propia Disposición Final segunda de la norma remite a reglamento la regulación del sector, dejando sin aplicación las previsiones del vigente art. 50 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre⁷, amparándose un proceso claro de deslegalización de la materia sobre el que más tarde volveremos.

6. Esta es la denominación que vamos a utilizar en este Trabajo, descartando, pues, la consideración de otros “Sistemas de aeronaves no tripuladas” (UAS), que no están expresamente contempladas en nuestro Derecho. En este sentido, el Sexto Proyecto de Real Decreto por el que se regula la utilización civil de aeronaves pilotadas por control remoto, y 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, (pendiente de Dictamen de Consejo de Estado, con fecha de diciembre de 2005), en línea con la LNA, determina que su ámbito de aplicación objetivo es el de los RPAs no incluidos en el Reglamento (CE) 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de febrero de 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, así como a las operaciones y actividades realizadas por ellas (art.1). Puede consultarse el Proyecto en http://servicios.mpr.es/seacyp/search_def_asp.aspx?crypt=xh%8A%8Aw%98%85d%A2%B0%8DNs%90%8C%8An%87%A2%7F%8B%99tq%82sl%A3%91, (Portal de Transparencia del Gobierno, visitada el 4 de junio de 2016).

7. Y ello sin perjuicio de los cambios normativos que se están preparando en el nivel europeo, que plantean una mayor provisionalidad de la ordenación que comentada, susceptible de actualización cuando cambie el marco normativo en el nivel de la Unión: Téngase en cuenta la hoja de ruta aprobada en junio de 2013, por el European RPAS Steering Group, accesible en el siguiente enlace [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/571305/EPRS_BRI\(2015\)571305_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/571305/EPRS_BRI(2015)571305_EN.pdf), (visitada el 4 de junio de 2016) en cuya virtud se establecen diferentes períodos de integración de los RPAs en la aviación civil. Por tanto, es claro que la regulación española tiene una cierta vocación de transitoriedad, a la espera del establecimiento de un régimen definitivo en el nivel europeo.

No obstante lo anterior, la Ley 18/2014 tiene como objetivo principal permitir el uso civil de los RPAs de forma normalizada, y, por tanto, procura establecer los elementos estructurales de esta ordenación, que, en nuestra opinión, van a consistir en la fijación de mínimos de identificación y requisitos de seguridad, junto a las condiciones de vuelo posibles y, finalmente, el establecimiento de títulos habilitantes de diferente intensidad, en el sentido de que, en determinados supuestos, será posible la realización de operaciones con RPAS a partir de la presentación de la oportuna comunicación ante la Administración, y, en otros, se someterán a autorizaciones administrativas. A nuestro juicio, la previsión de comunicaciones previas y autorizaciones en atención a diversos elementos que luego serán objeto de consideración, pone de manifiesto la relevancia del sector desde la perspectiva económica, planteando, como en tantos otros, la conveniencia de un modelo con vocación de intervención mínima en aras de la reducción de cargas administrativas que puedan estar presentes en el momento de inicio de las operaciones con RPAS, en tanto que actividades con repercusión económica. Desde esta perspectiva, se demuestra en este Trabajo, cómo la regla general será la comunicación y la exigencia de autorización será de carácter excepcional, en tanto que intervención previa de supervisión de la Administración para el inicio de operaciones con RPAS de determinadas características técnicas. En este sentido, debe insistirse en la peculiaridad del sector en orden a abordar su regulación, teniendo en cuenta que se trata de un sector que no parte de cero, por la trayectoria y recorrido seguido en el uso de estas aeronaves en el ámbito militar, pero que precisa sus propias reglas e instituciones para integrarse en el tráfico aéreo civil, en tanto que sector económico. Ello determina, de forma directa, el objeto de la regulación que va a analizarse y parece estar presente en la ordenación de futuro⁸.

En este último sentido, la regulación de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, debe ponerse en relación con la Ley de Navegación Aérea, y de la Ley de Seguridad Aérea, que han visto ampliado su ámbito de aplicación a los RPAS, planteando no pocos problemas en la exigibilidad de los preceptos, pensados para la puesta en

8. Proyecto de Real Decreto por el que se regula la utilización civil de aeronaves pilotadas por control remoto, y 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: véase *supra* nota al pie núm. 6.

circulación de aeronaves con tripulación a bordo y personal de tierra. La cuestión no es baladí, porque el RPA no consiste sólo en la aeronave que va a realizar operaciones en un determinado espacio aéreo, sino que constituye un sistema físico, en el que se integran plataforma aérea, equipamiento y carga útil, estación de control en tierra y el sistema de lanzamiento y recuperación; a ello se suma que el rasgo fundamental de estos sistemas es la ausencia de tripulación⁹, junto a la sustitución de actuaciones directas sobre plataformas, por actuaciones desde tierra, a través de enlaces tierra-aire-tierra. La técnica, en consecuencia, se encuentra en un punto de evolución importante en la actualidad en el que es preciso la articulación de un Derecho adecuado a las especificidades de estos sistemas y a las especialidades de los riesgos que generan, tanto en el momento de la operación, como en relación con la posible vulneración de derechos fundamentales por efecto de su utilización.

En este escenario, la ordenación del sector no puede plantearse exclusivamente desde la clave economicista a la que acabamos de referirnos, sino que deben tenerse en cuenta estos otros aspectos derivados de las operaciones con RPAS para establecer el completo régimen jurídico del sector, en el que no sólo hay que atender a los requisitos del mismo como ámbito de actuación de los operadores económicos, sino en el que, además, hay que incorporar reglas y límites derivados de las exigencias de protección de otros bienes jurídicos, teniendo en cuenta las especificidades técnicas que acabamos de referir. Desde esta perspectiva, nos parece que el Derecho aplicable se encuentra, en el momento de escribir estas líneas, en una situación de total dispersión que aconsejarían una ordenación integradora de todos los planos que se han señalado, con especial presencia del Derecho Administrativo, como idóneo para encontrar cauces de equilibrio entre intereses, en principio, contrapuestos, asegurando la satisfacción del interés general¹⁰.

9. En ocasiones, la aeronave puede prescindir del piloto, y de ahí que en la bibliografía especializada se utilicen las siglas UAS (*Unmanned aircraft system*) ó UAV, para poner el acento en el control remoto, situando en un segundo plano la intervención del piloto. En contraposición, como ya se ha señalado, la denominación introducida en nuestro Ordenamiento es la “aeronave civil pilotada por control remoto” (art. 50 Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio).

10. Al respecto, téngase en cuenta FORTES MARTÍN, A. (2012): pp. 31 y ss. El autor lleva a cabo un interesante análisis de la evolución del Derecho Aeronáutico desde la perspectiva del Derecho Público, debido a la necesidad de intervención de las Administraciones para asegurar objetivos de interés general.

2. **Ámbito de aplicación y objeto de un modelo regulador de intervención mínima**

Sobre la base de lo expuesto, hemos de señalar que tres son, a nuestro juicio, los elementos estructurales de la ordenación administrativa del sector, aunque dispersos en las normas que hemos mencionado:

En primer lugar, debemos referirnos a la organización administrativa competente, puesto que la identificación de los órganos y entidades con capacidad para actuar en diferentes planos en la articulación de procedimientos de certificación y autorización proyecta el diferente régimen de intervención administrativa que regula el art. 50 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre. En segundo lugar, esta intervención se apoya, fundamentalmente, en la distinción de los procesos de certificación y requisitos previos a la utilización del RPA, y los requisitos y procedimientos previstos para la realización de operaciones, constituyendo estos aspectos los otros dos planos fundamentales de la regulación del sector, y ello sin perjuicio de la aplicación de otra legislación sectorial, como la relativa a la utilización del espacio radioeléctrico, la responsabilidad o las exigencias de la protección de datos.

Como señala el Preámbulo de la Ley 18/2014, estamos ante un sector en el que se ha producido un gran avance técnico, que ha supuesto “una reducción considerable del coste de adquisición de este tipo de aeronaves, permitiendo una proliferación de su uso de manera casi indiscriminada con los consiguientes riesgos a la seguridad aérea que ello conlleva”¹¹. Hay, así, una primera justificación de alcance general en la regulación que desarrolla el art. 50 de la Ley, a la que se suma “la necesidad de dotar de un marco jurídico en condiciones de seguridad que permita el desarrollo de un sector tecnológicamente puntero y con gran capacidad de crecimiento”, de forma que la regulación se concibe como un elemento determinante en la competitividad del sector, y de ahí la importancia de diferenciar los elementos estructurales de la misma. Si la regulación es la adecuada en la fase previa a la puesta en marcha de operaciones con RPAS, y la intervención prevista en la misma se adecúa a los principios de eficiencia y proporcionalidad, además del de seguridad jurídica, se conseguirá un marco jurídico estable para la garantía de los

11. Véase § V del Preámbulo de la Ley.

intereses generales¹², que no sólo pueden incluir los de desarrollo del sector, sino que, además, que habrán de garantizar las exigencias de seguridad precisas ante el uso de estos dispositivos¹³. Cuestión distinta, como luego valoraremos, es si, en efecto, la estrategia reguladora del sector es la mejor para conseguir sus objetivos.

2.1. Algunas consideraciones sobre la organización administrativa de este sector

La organización administrativa prevista para el sector en el nivel interno de nuestro Ordenamiento no es objeto de regulación específica por el art. 50 Ley 18/2014, pero no puede desconocerse la importancia de la misma, para la aplicación del modelo de intervención previsto por el precepto¹⁴. Es más, incluso en este aspecto, la especialidad del sector hace que se recurra a una solución de organización especializada y descentralizada, incardinada en el máximo nivel de la organización central de la Administración General del Estado.

En este sentido, ya las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 18/2014, de 4 de julio, reordenan este aspecto, en la idea de llevar a cabo una cierta redistribución de funciones que se orienta, fundamentalmente, a justificar la intervención de la Administración Estatal Civil en relación con los RPAS, habida cuenta de que los mismos ya tenían una cierta tradición en el ámbito militar. Así, el Ministerio de Fomento se erige en el órgano de la Administración General del Estado de

12. Sobre la importancia de la un modelo adecuado de regulación para el impulso de la actividad económica, véase, entre otros, BETANCOR, A. (2010): p. 52: A juicio del autor “el objetivo de la regulación no es ser eficaz o eficiente, sino jurídicamente adecuada y se considera que existe un atropello (injustificado) cuando la regulación es innecesaria o desproporcionada”. Este planteamiento es el que se recoge en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (que se entrará en vigor el próximo 1 de octubre de 2016), al fijar como principios de la buena regulación los que aquí se están mencionando. Sobre la novedad del Título VI de la norma, relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa de la Administración, téngase en cuenta MORA RUIZ, M. (2016a): pp. 8 y ss, *en prensa*.

13. Véase FORTES MARTÍN, A. (2012): nota al pie 115, p. 67, para hacerse eco de la consideración de L. PAREJO ALFONSO, respecto del fin del Derecho Aeronáutico, que debe encontrar el equilibrio entre las exigencias de seguridad y los principios de eficiencia y economía.

14. En esta misma línea, y para mayores consideraciones sobre la estructura administrativa civil que se ha ido articulando en el Derecho español, véase FORTES MARTÍN, A. (2012): pp.81 y ss.

referencia en la gestión de este sector, teniendo en cuenta que el Ministerio ha de ejercer numerosas competencias en materia de gestión del espacio aéreo y del tráfico¹⁵.

Sin embargo, uno de los aspectos más destacables es el protagonismo que adquiere la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) en la gestión de los procedimientos, y en la creación de criterios adicionales de aplicación de la regulación examinada, mediante la aprobación de Directrices de interpretación. La Agencia se crea en el marco de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, en cuya virtud deberá asumir “la ejecución de las funciones de ordenación, supervisión e inspección de la seguridad del transporte aéreo y de los sistemas de navegación aérea y de seguridad aeroportuaria, así como para las funciones de detección, análisis y evaluación de los riesgos de seguridad en este modo de transporte”¹⁶. La Agencia ocupa, así, un espacio de carácter técnico y cualificado¹⁷, que conecta, claramente, con la intervención en materia de RPAS.

Desde esta perspectiva, la complejidad técnica del sector determina aspectos fundamentales de su ordenación como el que representa el ejercicio de la potestad reglamentaria por los órganos administrativos que correspondan. En este caso, la especificidad estriba en que, frente al reconocimiento expreso de tal potestad, la competencia de la EASA en materia de RPAS descansa en la regulación de su estatuto jurídico en cuya virtud los órganos superiores de la misma tienen capacidad de interpretar el Derecho objetivo, condicionando la aplicación de las normas para sus destinatarios¹⁸.

En cualquier caso, y ello es lo que se quiere destacar, la organización administrativa del sector precisa de una solución de Administración especializada y descentralizada respecto del Ministerio de Fomento, contribuyendo a la especialidad del sector.

15. Téngase en cuenta el art. 5 de la Ley 48/1960, de navegación Aérea, tras la reforma operada por el Real-Decreto Ley 18/2014. En este sentido, desde el Real Decreto-Ley se procede a la adecuación de nuestra regulación a la normativa europea sobre cielo único y el uso flexible del espacio aéreo, en los términos del Reglamento (CE) 2150/2005, de la Comisión, de 23 de diciembre, por el que se establecen normas comunes para la utilización flexible del espacio aéreo (*DOUE* núm. 342, de 24 de diciembre de 2005).

16. Véase Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

17. Véase FORTES MARTÍN, A. (2012): pp. 125 y ss.

18. En particular, es función del titular de la Dirección de la Agencia la aprobación de resoluciones, instrucciones y protocolos de actuación necesarios para el cumplimiento de las competencias de la Agencia, *ex art.* 4.1. Real Decreto 184/2008, ya mencionado.

2.2. Requisitos previos a la realización de operaciones con *RPAS*

Como se ha señalado, la ordenación del sector descansa, también, en el establecimiento de requisitos previos a la realización de operaciones con *RPAS*, determinando, en definitiva, el modo de entrada en el sector, en tanto que ámbito de actividad económica. A nuestro juicio, esta regulación resulta fundamental para que, sin embargo, sea posible aligerar el sometimiento de las operaciones con *RPAS* a la obtención de títulos habilitantes, en el sentido de que son estos requisitos los que pueden ofrecer seguridad para la realización de dichas operaciones y los que permitirán, en su caso, una mayor aceptación de estas aeronaves, en tanto en cuanto se asegure la fiabilidad de los controles¹⁹.

Con carácter previo, debe señalarse que los requisitos que vamos a examinar son los que están al alcance del legislador y/o regulador nacional, puesto que, pese a las expectativas de cambio, sólo los *RPAS* inferiores a 150 kg de masa en despegue²⁰ se encuentran sometidos a esta normativa, quedando el resto bajo la supervisión o control de las entidades europeas o internacionales. Desde esta perspectiva, es objetable la provisionalidad de la regulación, sin perjuicio de reconocer que, a la postre, serán las exigencias derivadas de procesos de normalización (sobre todo en el nivel internacional), las que se asuman por las normas jurídicas en sentido estricto.

19. Claramente, la Memoria de Análisis de Impacto normativo relativa al Proyecto de Real Decreto que ha de regular estas aeronaves consideraba que los requisitos que vamos a examinar son cargas administrativas, plenamente justificadas por razones de seguridad, y que, en consecuencia, ante la entidad de esta razón imperiosa, se ajustan plenamente a las exigencias de los principios de proporcionalidad y necesidad de los arts. 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía para la Unidad de Mercado: accesible en <http://servicios.mpr.es/seacyp/search_def_asp.aspx?crypt=xh%8A%8Aw%98%85d%A2%B0%8DNs%90%8C%8An%87%A2%7F%8B%99tq%82sl%A3%92>, visitad el 4 de junio de 2016.

20. En este sentido, debemos llamar la atención sobre la diversidad de aeronaves que pueden considerarse *RPAS*, como una de las dificultades que encuentra el Derecho para una aplicación uniforme de la legislación. Piénsese, así, que un aparato con peso superior a 1 t precisa operaciones que se desenvuelven en el nivel internacional, y, junto a ello, no puede perderse de vista que los *RPAS* militares se sujetan a sus propias reglas, o, en todo caso, actúan en espacios segregados. La delimitación del futuro Real Decreto para el uso de *RPAS* en cuanto a su ámbito de aplicación y, en particular, la especificación de exclusiones, en virtud del art. 2.3 del Proyecto y art. 3, respecto de exclusiones parciales, demuestra la complejidad en la determinación clara y precisa de la aplicación de la ordenación que examinamos, restándole contundencia a la misma.

En todo caso, será el operador, responsable de las operaciones que se lleven a cabo con las RPAS, el que deberá acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) *Registro de Matrícula de aeronaves* (art. 50.2 Ley 18/2014): Caracterizado como un registro administrativo²¹, cuya inscripción determina la nacionalidad española de la aeronave, a efectos de jurisdicción y legislación aplicable (art. 28 LNA en relación con los arts. 17 y 18). Es un requisito indispensable para las RPAS de más de 25 Kg de masa máxima al despegue, de forma que dicha inscripción puede considerarse como auténtico título habilitante, que, de otro modo, convertiría en ilegal la operación del RPAS superior a 25 Kg. Por debajo de este peso, los operadores quedan exentos de esta obligación²². Desde esta perspectiva, la diferenciación puede resultar artificial, en primer lugar por la finalidad de la inscripción y su alcance identificativo, que bien puede extenderse a todo tipo de aeronaves²³; y, en segundo término, porque el límite del requisito no está justificado, o, al menos, podrían establecerse intervalos, pues se nos antoja difícil comprender cómo un RPAS de 24.5 Kg de masa máxima en el despegue puede producir menores efectos que el de 25, y, por tanto, justificar un régimen diferenciado²⁴.

21. Su gestión corresponde al Ministerio de Fomento, *ex art.* 5 de la Ley 21/2003.

22. Debe tenerse en cuenta que el art. 151 párrafo segundo contempla la posibilidad de que las aeronaves de “limitados usos, características técnicas y actuaciones”, podrán ser exceptuadas, en las condiciones determinadas reglamentariamente, del requisito de inscripción en el Registro de Aeronaves³, así como del certificado de aeronavegabilidad (arts. 29 y 36 LNA, respectivamente): la norma no hace sino aplicar el principio de proporcionalidad a la imposición de requisitos de carácter general a las aeronaves de todo tipo, en el sentido de permitir excepcionar el régimen si el alcance y características de las mismas es limitado, no precisándose su sometimiento a los controles administrativos que representan tanto la inscripción de registro como el certificado: el legislador lleva a cabo todo un ejercicio de ponderación de los intereses en juego que pueden convertir, en el caso concreto, en desproporcionado el cumplimiento de los requisitos administrativos expuestos. Sobre la operatividad del principio en relación con los Títulos habilitantes, en el marco del art. 39 bis Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común, véase LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I. (2014): p. 140.

23. De hecho, el art. 31 LNA prevé que la inscripción en el registro sustituye al título de propiedad en caso de extravío o destrucción.

24. En el ámbito Europeo ya se ha planteado la artificiosidad de la diferenciación entre UAS de menos de 150 Kg de masa de despegue y los que superan este límite, a efectos de estar directamente bajo el control de la Agencia Europea de Seguridad Aérea: téngase en cuenta Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 8 de abril de 2014, *Una nueva era de la aviación. Abrir el mercado de la aviación al uso civil de sistemas de aeronaves pilotadas de forma remota, de manera segura y sostenible*, (COM (2014) 207,

En todo caso, debe insistirse en que la identificación derivada del Registro de Aeronaves es diferente de la exigencia del art. 50.2, párrafo segundo Ley, en cuya virtud todas las RPAS “deberán llevar fijada a su estructura una placa de identificación en la que deberá constar, de forma legible a simple vista e indeleble, la identificación de la aeronave: Designación específica, Número de serie, Nombre de empresa operadora y Datos de contacto”. En este caso, la norma está pensando en identificar al operador del RPAS, en tanto que único responsable de todo cuanto acontece con la aeronave y la operación, tal y como expresamente contempla el art. 50.1 párrafo segundo²⁵.

b) *Certificados de Aeronavegabilidad* (art. 50.2 ley 18/2014): El art. 36 LNA los define como “el documento que sirva para identificar técnicamente la aeronave, definir sus características y expresar la calificación que merece para su utilización, deducida de su inspección y de sus correspondientes pruebas de vuelo”, remitiendo a reglamento la concreción de su contenido²⁶. El certificado constituye requisito imprescindible para la autorización del vuelo de las aeronaves (o su comunicación previa a la AESA, de acuerdo con las previsiones del art. 151 LNA, que excepciona de la obligación de estos títulos a las actividades turísticas o deportivas llevadas a cabo por las aeronaves a las que se refiere²⁷), tratándose de RPAS de masa máxima al despegue superior a 25 kg²⁸.

final, así como BRUFAO CURIEL, P. (2015): p.12. Y los autores han puesto de manifiesto que el criterio del peso no debería ser determinante del tratamiento jurídico, favoreciéndose la uniformidad del régimen jurídico aplicable a los RPAS: véase MÁRQUEZ LOBILLO, P. (2014): nota al pie 40, p 9.

25. Expresamente dispone el precepto que el cumplimiento de los dispuesto en el mismo, no exime al operador, “que es en todo caso, el responsable de la aeronave y la operación, del cumplimiento de la normativa relativa al uso del espectro radioeléctrico, protección de datos o la toma de imágenes aéreas, y responsabilidad por los daños causados por la operación y la aeronave”.
26. Así, es competencia de la Dirección General de Aviación, del Ministerio de Fomento esta certificación, de conformidad con el art. 3 Real Decreto 660/2001, de 22 de julio.
27. El Proyecto de Real Decreto por el que se regula la utilización civil de aeronaves pilotadas por control remoto, y 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 dedica el Título II a someter a una mínima ordenación estas actividades cuando comportan e uso de aeromodelos radiocontrolados, procurando la garantía de la seguridad del vuelo.
28. El Proyecto de Real Decreto citado contempla, sin embargo, la posibilidad de que los RPAS de menor masa al despegue o MTOW obtengan el certificado de aeronavegabilidad, si voluntariamente lo solicitan y no esté matriculada en otro País, (art. 9.2).

Son susceptibles de convalidación por la Administración española, en el caso de que se trate de certificados extranjeros de aeronavegabilidad que cumplan las condiciones mínimas aceptadas internacionalmente (art. 37). De esta manera, la exigencia del certificado es una pieza clave en el impulso del sector de RPAS, tanto en relación con su fabricación como en la fase de operación con los mismos, en la realización de actividades o trabajos técnicos y científicos (art. 150.2 LNA²⁹).

En este último sentido, se viene planteando la necesidad de que las normas de referencia para esta certificación se adapten a las características de los RPAS o admitan un cierto grado de flexibilidad, teniendo en cuenta la multiplicidad de RPAS que existen. La normalización parece ser el camino adecuado, sin perjuicio de la adecuada recepción por normas jurídicas de esta regulación técnica, favoreciéndose la aprobación de una solución de corte codificador para las exigencias técnicas y de seguridad de la aeronavegabilidad, en el contexto de la OACI³⁰, y teniendo en cuenta modelos como la norma STANAG 4671³¹, en el ámbito militar.

Con todo, no puede obviarse el peso de la regulación europea y, en particular, del Reglamento (UE) 748/2012, de la Comisión, de 3 de agosto, por el que se establecen las disposiciones de aplicación sobre la certificación de aeronavegabilidad y medioambiental de las aeronaves y los productos, componentes y equipos relacionados con ellas, así como las certificaciones de las organizaciones de producción, y que constituyen el marco de referencia para la regulación española³²

c) *Requisitos exigibles al piloto del RPAS*: Incluimos este apartado aquí, en la idea, ya señalada, de que el piloto forma parte del sistema que constituye el RPAS,

29. El art. 150 LNA extiende el régimen de la Ley a los RPAS que realicen todas las finalidades previstas en el precepto, (entre las que se incluyen los trabajos técnicos y científicos), excluyendo la realización de actividades turísticas y deportivas.

30. En relación con el papel de esta organización en la consolidación de los RPAS y su régimen jurídico, véase BRUFAO CURIEL, P. (2015): pp. 4 y ss, y 7 a 9 en cuanto a la certificación de RPAS.

31. Accessible en <<http://nso.nato.int/nso/nsdd/listpromulg.html>>.

32. Así se pone de manifiesto en el art. 11 del Proyecto de Real Decreto por el que se regula la utilización civil de aeronaves pilotadas por control remoto, en relación con los certificados de aeronavegabilidad de carácter restringido (se emite para la aeronave, pero abarca el sistema completo de RPAS), y sin perjuicio de las reglas especiales para los certificados relativos a los vuelos experimentales contemplados en el art. 12 del Proyecto.

y que, por tanto, el régimen de intervención al que éste se somete es otra pieza necesaria para presentar la oportuna comunicación o, en su caso, la solicitud de autorización de las operaciones previstas en la Ley.

Desde esta perspectiva, debe señalarse que la LNA diferencia entre el personal de vuelo y el de tierra (art. 55), identificando al primero como “el destinado al mando, pilotaje o servicio de a bordo de la aeronave y que constituya su tripulación”. Piénsese, así, que ello incluye al comandante, responsable de lo que suceda en el vuelo. Esta ordenación debe proyectarse en la actualidad, con las debidas adaptaciones, a los RPAS, cuyas operaciones precisan la identificación y diferenciación entre *Pay Load Operator*, *Mission-Commander* y *Pilot*. Así, puede afirmarse que las previsiones del art. 50.5 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, no resultan extrañas para el Ordenamiento español, por cuanto el art. 58 LNA exige, con carácter general, “título, licencia, autorización o certificado que faculte específicamente para ejercer funciones en vuelo o en tierra, en el ámbito de la aviación civil, que afecten al control del espacio aéreo, al tránsito y al transporte aéreo”.³³ En este marco, el régimen al que se someten los pilotos se concreta en:

- a) Disponer de documento acreditativo del *Know-How* de la aeronave y sus sistemas, así como de su pilotaje, emitido bien por el operador, bien por el fabricante de la aeronave o una organización autorizada por éste, o bien por una organización de formación aprobada³⁴.
- b) Aportar las oportunas licencias o certificados que, de forma alternativa, lo capacitan para actuar como piloto, contemplando requisitos adicionales

33. En los dos últimos casos, por razones de seguridad. En este sentido, la Ley remite a las condiciones y procedimientos impuestos por el Derecho Europeo y las Normas de Derecho Internacional, impone límites de edad (art.64) o se refiere a la posibilidad de reconocer las licencias de extranjeros (art. 65), en línea con los aspectos señalados por el art. 50 que nos ocupa.

34. Así lo dispone el art. 50.5.e), en los términos siguientes, para todos los casos previstos en las letras a), b) y c) del dicho precepto: “deberán disponer de un documento que acredite que disponen de los conocimientos adecuados de la aeronave y sus sistemas, así como de su pilotaje, emitido bien por el operador, bien por el fabricante de la aeronave o una organización autorizada por éste, o bien por una organización de formación aprobada. En ningún caso dicho documento podrá haber sido emitido por el piloto para el que se solicita la autorización”. En este sentido, las solicitudes para obtener la aprobación como centro de formación (ATO, Approved training organization) deben presentarse a la AESA, que es el organismo que autoriza. Cualquier ATO aprobada por AESA puede emitir un “certificado básico” o “un certificado avanzado” para el pilotaje de RPAS, con los contenidos del art. 50.5 y, en su caso, de conformidad con la Resolución de la Directora de EASA de 7 de julio de 2014.

para el caso en que el piloto no sea titular de cualquier licencia de piloto, incluyendo la licencia de piloto de ultraligero (o no haberlo sido en los últimos 5 años, en los términos del apartado a)) y opte por “demostrar de forma fehaciente que dispone de los conocimientos teóricos necesarios para la obtención de cualquier licencia de piloto, incluyendo la licencia de piloto de ultraligero”, o, vaya a pilotar aeronaves de masa máxima al despegue no superior a 25 kg, de acuerdo con las condiciones del apartado c) art. 50.5. En estos dos últimos supuestos, los pilotos deberán acreditar determinadas aptitudes físicas y de edad.

Sin duda, la regulación presentada es, a nuestro juicio, compleja, pero necesaria, teniendo en cuenta el papel que ha de corresponder al piloto en el desenvolvimiento de la operación. En todo caso, la importancia de la misma estriba en que el piloto no puede considerarse de forma aislada respecto del resto de requisitos considerados y, por tanto, los requisitos exigibles al mismo no son sino parte del modelo de intervención que constituye el objeto principal de esta Comunicación. En este sentido, el art. 50.5 sí supone un punto de inflexión respecto de la regulación de la LNA, en la medida en que procura la regulación de una actividad a partir de las especificidades de la actividad de pilotaje del RPAS. Puede objetarse que se trata de una regulación un tanto abierta, ante la diversidad de supuestos que contempla como alternativas a la licencia de piloto. En nuestra opinión, esta aparente falta de determinación es comprensible si la intervención administrativa se reconduce a sus justos términos, en el sentido de que la aludida previsión de requisitos alternativos para actuar como pilotos de RPAS deriva de que no es posible, con carácter general, una completa equiparación con el piloto de una aeronave convencional, pudiendo aligerarse, en cierta medida, el régimen de intervención si se consiguen los objetivos de seguridad irrenunciables.

2.3. La intervención administrativa y los títulos habilitantes exigibles

Finalmente, el otro elemento fundamental del modelo de ordenación que examinamos es el relativo a los requisitos administrativos, a modo de carga administrativa, que el art. 50 Ley 18/2014 establece, puesto que el mismo se convierte, tal y como señala el Preámbulo de la norma, en la palanca de despegue del sector, cuando los elementos anteriores han garantizado la seguridad de las operaciones con RPAS.

La exigibilidad de títulos habilitantes para el desarrollo de una actividad económica es, en el momento actual, una pieza clave en la ordenación de un sector, cualquiera que sea en el que nos situemos, de forma que el punto de partida se encuentra en el establecimiento de títulos diferentes en cuanto al grado de intervención en la actividad, atendiendo a la concurrencia de determinadas razones imperiosas de interés general, y de acuerdo con el principio de proporcionalidad y necesidad³⁵. El sector de los RPAS no escapa de este planteamiento, y, establece un modelo consistente en la exigibilidad de autorizaciones y comunicaciones previas que, de forma confusa, pretenden reflejar la aludida graduación de la intervención administrativa en atención al interés público que hay que asegurar. De hecho, el art. 151 LNA establece el sometimiento de operaciones de las aeronaves relativas a trabajos científicos o técnicos a comunicación previa o a autorización, en atención a los riesgos que generan, en el entendido de que los mismos actuarán como parámetro a partir del cual optar por un modelo de intervención posterior a la presentación de la comunicación por el operador, o, por el contrario, una intervención preventiva derivada de la exigencia de autorización por parte de la Administración para que la operación pueda desenvolverse, una vez que ésta constata que el operador cumple la legalidad.

En este sentido, es el art. 50 de la Ley 18/2014 el que concreta el modelo de intervención, una vez que define las condiciones en las que deben desenvolverse los trabajos técnicos o científicos, (apartado 3)³⁶, y los vuelos del apartado 4³⁷, de

35. De forma explícita el art. 39.bis.1 Ley 30/1992 recogía este planteamiento de la menor intervención posible, en la medida en que dispone que "las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias". En la misma línea se encuentra el art. 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre Régimen Jurídico del Sector Público, (en vigor a partir del 2 de octubre de 2016), y es un planteamiento en cierta medida consolidado por el art. 5 Ley 20/2013, de Garantía para la Unidad de Mercado.

36. Piénsese en tratamientos aéreos, fitosanitarios; levantamientos aéreos; observación y vigilancia aérea incluyendo filmación y actividades de vigilancia de incendios forestales; publicidad aérea, emisiones de radio : en www.seguridadaerea.gob.es/ visitada el 2 de noviembre de 2015.

37. Téngase en cuenta la previsión del art. 50.3 de la Ley sobre la realización de actividades aéreas de trabajos científicos o técnicos en determinadas condiciones climatológicas y a la luz del día; así como las

acuerdo con las llamadas reglas del aire, y teniendo en cuenta el peso del RPAS como dato determinante de la ordenación³⁸:

Así, el apartado 6 del precepto somete las actividades u operaciones de los apartados 3 y 4 realizadas por RPAS cuya máxima masa al despegue sea igual o inferior a 25, a comunicación previa ante la AESA con una antelación mínima de 5 días a la realización de la operación³⁹, de forma que la Agencia estará obligada a emitir “un acuse de recibo en el plazo de 5 días a contar desde el día de la recepción de la documentación en el que, como mínimo, figuren las actividades para cuyo ejercicio queda habilitado por la comunicación”. En consecuencia estas operaciones están sujetas a un título habilitante que podríamos considerar menor, pues la comunicación se sitúa entre los supuestos de intervención *ex post* de la Administración, que debe desplegar sus efectos a partir del acto de presentación ante la autoridad competente, *ex art.* 69.3 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, aunque sin perjuicio de las previsiones de la legislación sectorial.

En este último sentido, la norma establece un régimen de comunicación que contempla la posibilidad de que la Agencia module la operación comunicada o, incluso, que pudiera vetarla, además de, simplemente, aceptar las condiciones presentadas, mediante la mera emisión del acuse de recibo. Este acuse debe, al menos concretar las actividades para las que el operador estará habilitado, sin

determinaciones del art. Art. 50.3.d) 1º,3º,6º,7º,8º,9º,10º, respecto de la realización de vuelos de demostración, investigación, exhibición ..No podemos detenernos en la consideración de cada uno de estos aspectos, y nos remitimos a Trabajos precedentes, específicamente, véase MÁRQUEZ LOBILLO, P. (2014): pp. 12 y ss y BRUFAO CURIEL, P. (2015): pp. 17 y ss.

38. Se diferencia, así, entre RPAS de menos de 2kg de masa máxima al despegue; RPAS de menos de 25 Kg; RPAS entre 25 y 150 kg; y RPAS de destinadas a la realización de lucha contra incendios, o búsqueda y salvamento. Así, el RPAS inferior a 25 kg sólo puede 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 o fuera de una zona de información de vuelo (FIZ), siempre que se opere dentro del alcance visual del piloto (VLOS); hasta un máximo de 400 pies; tienen que contar con medios para conocer su posición; y debe contemplarse la emisión de un NOTAM por el proveedor de servicios de información aeronáutica, a solicitud del operador debidamente habilitado. Por su parte, los RPAS de las dos últimas categorías operarán con las condiciones y limitaciones de su certificado de aeronavegabilidad, otorgado por la AESA, y en espacio aéreo no controlado (art. 50.3.a), b) y c)).

39. También en los casos de modificación del contenido de la comunicación, tal y como dispone el art. 50.6.

que la norma precise si son exactamente las que se han comunicado o, incluso, menos, o con qué condiciones (apartado 6 *in fine*). Por tanto, la emisión del acuse trasciende una actividad administrativa de mera recepción de la documentación presentada por operador⁴⁰. De hecho, el apartado 8 del artículo establece que el transcurso de los 5 días habilita para la actividad por tiempo indefinido, con sujeción al cumplimiento de lo exigido, y en tanto en cuanto se mantenga dicho cumplimiento. Por tanto, la ausencia del acuse de recibo se configura como ausencia de veto, en cuya virtud el operador está habilitado para llevar a cabo las operaciones que correspondan⁴¹.

Sin duda, en este caso, la regulación de la comunicación se concreta en una opción liberalizadora intermedia, que debe comprenderse adecuadamente, esto es, no como una traba administrativa al inicio de las operaciones, sino como garantía de la seguridad que ha de desplegarse en la realización de estas operaciones⁴². En este caso, no debe perderse de vista que estamos ante el grupo de RPAS que no se somete a inscripción en registro de aeronaves, ni a la obtención

40. Debe llamarse la atención sobre el hecho de que esta configuración cambia en el Proyecto de Real Decreto para el uso de aeronaves, en la medida en que la presentación de la comunicación (o, en su caso, las modificaciones) habilita para la realización de las operaciones previstas en el art. 39, de acuerdo con el apartado 6 de este artículo. De esta manera, se da entrada a una configuración diferente, más en la línea de la ordenación común que ahora establece el art. 69 Ley 39/2015, como hemos señalado. En consonancia, el futuro Reglamento, en el mismo precepto, contempla que la AESA emita documento acreditativo, en el que, como mínimo, figuren las actividades para las que el operador queda habilitado, a solicitud de éste.

41. En este sentido, cfr. MÁRQUEZ LOBILLO, P. (2014): p. 20; la autora critica esta solución en la medida en que la equipara a la de silencio positivo, aun en contra de la Disposición Adicional decimonovena de la Ley de Seguridad Aérea. No compartimos el planteamiento, puesto que la naturaleza de la comunicación como título habilitante se caracteriza por habilitar a su titular al inicio de la actividad, bien desde el momento de su presentación, bien desde que transcurra un plazo, como sucede en este caso. Por el contrario, la solución de silencio negativo de la Ley de Seguridad Aérea es en relación con los procedimientos autorizatorios que se inician a instancia de parte, sin cuya resolución las operaciones serían ilegales, y, en consecuencia, no es posible extender este régimen a la comunicación previa: estamos ante títulos habilitantes diversos.

42. La memoria de Impacto Normativo elaborada sobre el Proyecto de Reglamento por el que se regula la utilización civil de aeronaves pilotadas por control remoto, señala, sin embargo, que el modelo previsto se ajusta perfectamente a las exigencias de proporcionalidad del art. 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, para Garantía de la Unidad de Mercado (p.21). Nos parece una afirmación matizable, por las razones expuestas, pues el mero hecho de diferenciar comunicaciones previas y autorizaciones no supone, sin más, la correcta articulación de los principios mencionados, y ello sin perjuicio de que las exigencias de seguridad pública son un elemento cualificado en este sector para diseñar el modelo de intervención.

de certificados de aeronavegabilidad, por lo que parece oportuno plantear, aun con los matices señalados, el régimen de intervención mínima que representa la comunicación⁴³.

La consecuencia inmediata de esta configuración estriba en las facultades de supervisión que han de ejercerse por la AESA, no sólo en el plazo de 5 días previsto para la emisión del acuse de recibo, en relación con los requisitos y documentos que deben acreditarse en la comunicación, sino, también, en un momento posterior. De hecho, esta es la puerta que abre el art. 151 LNA, al referirse a la supervisión e inspección de los trabajos u operaciones.

Finalmente, en lo que a la comunicación se refiere, llama la atención la exhaustividad de la documentación y requisitos que han observarse, de conformidad con el art. 50.6, letras a), b), c) y d)⁴⁴, a la que se añade, de forma también confusa, la exigencia Declaración Responsable del operador “en la que se manifieste, bajo su responsabilidad, que cumple con cada uno de los requisitos exigibles conforme a lo previsto en este artículo para la realización de las actividades u operaciones comunicadas, que dispone de la documentación que así lo acredita y que mantendrá el cumplimiento de dichos requisitos en el período de tiempo inherente a la realización de la actividad”⁴⁵. En nuestra opinión, una previsión de esta naturaleza resulta difícil

43. Para una consideración detenida, en términos generales de la comunicación previa, véase MORA RUIZ, M. (2017b): pp. 1133 a 1144.

44. Específicamente: “a) Los datos identificativos del operador, de las aeronaves que vayan a utilizarse en la operación y de los pilotos que la realicen, así como las condiciones en que cada uno de ellos acredita los requisitos exigibles conforme al apartado 5. b) La descripción de la caracterización de dichas aeronaves, incluyendo la definición de su configuración, características y prestaciones. c) El tipo de trabajos técnicos o científicos que se vayan a desarrollar o, en otro caso, los vuelos que se vayan a realizar y sus perfiles, así como de las características de la operación. d) Las condiciones o limitaciones que se van a aplicar a la operación o vuelo para garantizar la seguridad”

45. Junto a ello, la norma también exige del operador que éste presente el Manual de operaciones, estudio aeronáutico de seguridad y la documentación acreditativa de tener los seguros (núms. 2,3 y 7 art. 50.3.d) y del art. 50.4; así como el programa de mantenimiento y acreditación de los vuelos de prueba en los casos de las actividades del apartado 3 del art. 50. No obstante, el apartado 10 del art. 50 habilita al Director de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea a “establecer los medios aceptables de cumplimiento cuya observancia acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos en este artículo”, mediante resolución. Esta previsión parece, a nuestro juicio, abrir una puerta a una deslegalización del régimen jurídico de las operaciones de RPAS examinadas, sin embargo es la propia norma la que ha previsto esta suerte de colaboración con la Ley, una vez que la Disposición Final 2ª de la Ley 18/2014, apartado 5 dispone que la “Agencia Estatal

de justificar si la Declaración Responsable se comprende como título habilitante, en los términos del art. 69 Ley 39/2015, porque ello equivaldría a exigir dos títulos diferentes al operador con la misma finalidad. Por el contrario, si la referencia a la Declaración se comprende en términos mucho más modestos, como otro documento más, es posible mantener esta declaración como parte de la comunicación previa que hemos examinado⁴⁶. De lo contrario, y conforme al principio de proporcionalidad, no podrían mantenerse ambos títulos habilitantes⁴⁷. En nuestra opinión, la norma procura establecer un modelo de intervención mínima que, en la medida en que no se nutre de una configuración más sólida respecto del alcance de los títulos habilitantes, no consigue realizar dicho modelo; antes al contrario, el marco regulador resulta contradictorio e, incluso, confuso⁴⁸, con riesgo de que sus efectos sean diversos a los del impulso de la competitividad del sector que se pretende⁴⁹.

Por su parte, las actividades previstas en los apartados 3 y 4 del art. 50 efectuadas por RPAS cuya masa máxima de despegue sea superior a 25 kg (o “cualquier modificación en las condiciones de ejercicio de dichas actividades o de los requisitos acreditados”) están sujetas a autorización de la AESA, pese a que la solicitud tendrá el contenido de la comunicación, y, además, será obligatoria la presentación de la declaración responsable y la documentación complementaria a la que nos hemos

de Seguridad Aérea y la Dirección General de Aviación Civil podrán dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuantas resoluciones sean necesarias para la aplicación de esta Ley, así como medios aceptables de cumplimiento, material guía o cualquier otra resolución que facilite su cumplimiento”.

46. Idéntico planteamiento se mantiene en el apartado 3 del art. 39 del Proyecto de Real Decreto ya comentado.
47. El art. 69.6 de la Ley de Procedimiento Administrativo dispone, *grossa modo*, que sólo será exigible una declaración responsable o comunicación, de forma alternativa, para el inicio de una actividad u obtener el reconocimiento de un derecho o facultad para su ejercicio, “sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente”. Sobre la inadecuación de la solución prevista en la norma, en línea con lo planteado, cfr. BRUFAO CURIEL, P. (2015): nota al pie 72, p.21.
48. En este sentido, el art. 50.8 atribuye idénticos efectos habilitantes a las comunicaciones previas y a las autorizaciones en el caso de las operaciones del apartado 3 del precepto, de forma que poco sentido parece tener la diferenciación si no hay una regulación diferente para cada tipo de intervención.
49. De hecho, la presentación de la comunicación no impide que haya que obtener otra serie de permisos o autorizaciones, de acuerdo con la legislación sectorial en general, y con cada uno de los aspectos enumerados en el art. 50.1 (uso del espectro radioeléctrico, protección de datos o tomar imágenes aéreas). El efecto inmediato de esta consideración es que el régimen jurídico el art. 50 sólo representa un aspecto muy concreto de la ordenación de los RPAS, resultando insuficiente para una ordenación integral del sector.

referido con anterioridad (art. 50.7). Nada más señala el precepto que dé carta de naturaleza al régimen de las autorizaciones expuesto, hasta el punto de que los efectos de las mismas y las comunicaciones se equiparan, a tenor del art. 50.8. En este sentido, la futura reglamentación no mejora en exceso este aspecto de los títulos habilitantes, aunque se contempla un plazo máximo de resolución de 6 meses, transcurridos los cuales debe entenderse desestimada la solicitud de autorización⁵⁰.

A nuestro juicio, el modelo de títulos habilitantes que hemos considerado y, en particular, la diferenciación entre autorizaciones y comunicaciones sólo en atención al criterio objetivo, pero, en cierto modo, artificial, de la masa máxima de despegue del RPAS en relación con la medida de 25 kg, plantea un modelo inacabado en el que las razones de seguridad de las operaciones aeronáuticas o de terceros, “en los casos en que la naturaleza de estas operaciones, el entorno o circunstancias en que se realizan supongan riesgos especiales para cualquiera de ellos”, tal y como dispone el art. 151 LNA, parecen jugar un papel secundario respecto de la decisión de someter la operación a comunicación previa, con el efecto fundamental de que el control de la misma debe producirse tras su presentación, en clave de control administrativo posterior, o autorización, en el que la intensidad de la intervención se justifica por la necesidad de salvaguardar determinados intereses que, en este caso, son los de seguridad pública, en el que pueden tener cabida una multiplicidad de aspectos como la protección del medio ambiente, la seguridad de las personas. Desde esta perspectiva, si el mayor número de operaciones que se realizan con RPAS en el marco de las actividades del art. 50.3 y 4 Ley 18/2014, se lleva a cabo por RPAS que se sitúan en la franja inferior o igual a los 25 kg de masa máxima de despegue, es claro el efecto liberalizador que puede tener esta ordenación, pero, en sentido inverso, puede resultar desproporcionada la exigencia de autorización para las operaciones de RPAS superiores a 25 kg, si, no obstante, no hay riesgo para la seguridad⁵¹. En otros términos, se precisa una

50. Véase el art. 40.4 del Proyecto de Real Decreto. No obstante, ya la Disposición Adicional decimonovena de la Ley de Seguridad Aérea, tras su modificación por el Real Decreto-Ley 18/2014, de 4 de julio, preveía una solución de silencio negativo “por razones imperiosas de interés general en materia de seguridad”, en relación con los procedimientos de autorización de las operaciones y actividades realizadas por RPAS.

51. Resulta significativo de lo que queremos decir cómo el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la utilización civil de aeronaves pilotadas por control remoto, se ha valorado de manera favorable en la Memoria

regulación sustantiva de los títulos habilitantes del sector que determinen los presupuestos de exigibilidad de las comunicaciones y de las autorizaciones y, a la vez, aseguren la proporcionalidad de la medida, tanto desde la perspectiva del inicio de la actividad u operación aérea, como para la garantía de la seguridad general y de terceros. Estos elementos de modulación no están contemplados; y, por tanto, estamos ante una regulación parcial que puede tener un efecto muy diverso al perseguido, al no dotar de sustantividad propia a comunicaciones y autorizaciones, y equiparar el cumplimiento de requisitos en una y otra figura, cuando las mismas deben proyectar la intervención administrativa de forma escalonada, atendiendo a las exigencias de proporcionalidad y necesidad⁵².

Por otro lado, y como contrapartida de este sistema de títulos habilitantes, debería fijarse el régimen de supervisión que debe corresponder a la Administración en cada caso. Sin embargo, nada dice la norma del control de comunicaciones y autorizaciones, con excepción de los aspectos que se han señalado, de forma que se impone completar este aspecto con la integración de otras normas, como las previsiones de la Ley de Seguridad Aérea, aunque no se hayan adaptado plenamente al respecto. En consecuencia, (si bien esta es una cuestión generalmente planteada por la doctrina respecto de las actividades comunicadas o sometidas a declaración responsable), se genera una cierta inseguridad respecto del seguimiento de los títulos habilitantes contemplados, lo que puede restar eficacia a la regulación de los mismos en el impulso del sector, como ya se ha señalado.

Finalmente, el art 50.9 abre la puerta a que los RPAS puedan quedar sujetos a otro régimen jurídico diverso, en los casos en que lleven a cabo operaciones no

de Análisis de Impacto Normativo de 1 de diciembre de 2015 (p.49), en relación con la ampliación de operaciones autorizadas a aglomeraciones de edificios en ciudades, pueblos o lugares habitados o reuniones, para RPAS de MTOW inferior a 10 kg y la regulación de los requisitos de las organizaciones de diseño, producción y mantenimiento constituye un marco jurídico suficiente para impulsar la actividad del sector. De esta forma, las razones de seguridad justifican un régimen diferenciado de autorización.

52. Desde esta perspectiva, es ilustrativo el sistema gradual de intervención que diseña el art. 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía para la Unidad de Mercado, en cuya virtud se establecen de forma diferenciada los presupuestos necesarios para el establecimiento de regímenes autorizatorios, declaración responsable y comunicaciones previas, en orden, respectivamente, a una menor intervención administrativa, en la medida en que esta sea de carácter previo a la puesta en marcha de actividades o en un momento posterior.

contempladas en la Ley. El precepto vuelve a remitir a reglamento, evidenciando el carácter limitado de la regulación actual.

3. La insuficiencia del modelo normativo vigente

A la vista de lo expuesto hasta este momento, no hay duda de que la regulación actual de los RPAS en la Ley 18/2014 puede considerarse insuficiente, y ello desde perspectivas diversas:

En primer lugar, desde un punto de vista puramente ordinamental y de la mejor regulación, se ha planteado que la técnica legislativa empleada para la creación de un marco jurídico que se cree necesario no es la más correcta. Es cierto que se trata de un sector joven y de gran complejidad técnica. Sin embargo, estas consideraciones no son óbice para haber planteado una ordenación mejor estructurada, a partir de una Ley de cabecera, que estableciera los elementos indisponibles de intervención del sector, sin perjuicio de un desarrollo reglamentario que salvaría la necesidad de constante actualización ante los nuevos avances de la técnica. Dicha estructuración dotaría de claridad y certeza la ordenación del sector, lo cual es un elemento de empuje del desarrollo económico.

En otros términos, no encontramos justificación suficiente para acometer una primera regulación de los RPAS a través del Real Decreto-Ley, dados los requisitos de extrema y urgente necesidad que han de cumplirse, y, de igual modo, no hallamos razones determinantes para no afrontar una Ley de cabecera en la que poder incluir muchos de los aspectos insuficientes señalados así como las oportunas remisiones o integración con otras regulaciones sectoriales⁵³. Antes al contrario, la remisión al reglamento del art. 50.1 párrafo primero en relación con la Disposición Final de la Ley 18/2014 produce un efecto claro de deslegalización del sector, que sólo es comprensible atendiendo al carácter temporal de la regulación nacional que se quiere llevar a cabo, hasta tanto la Unión Europea proceda a armonizar las iniciativas de otros países. A nuestro juicio, la opción

53. Sobre la deficiente redacción de la Ley en cuanto a la remisión al desarrollo reglamentario, en conexión con la vaguedad del art. 50.9, Véase MÁRQUEZ LOBILLO, P. (2014): p. 4

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.

En segundo término, desde la perspectiva del contenido material, las carencias o insuficiencias del modelo se plantean en diversos ámbitos: Por un lado, respecto de lo limitado de las operaciones que se sujetan a la Ley y que no son objeto de una ampliación mucho mayor en el Proyecto de Reglamento que hemos considerado en este Trabajo. Acogemos, así, las consideraciones de la doctrina⁵⁴ que, a la postre, evidencian, como antes hemos señalado, lo precipitado de la regulación. Por otro lado, la ordenación que hemos analizado es incompleta respecto del elemento principal de la misma, esto es, la articulación del régimen jurídico de los títulos habilitantes, que no son objeto de desarrollo en los términos ya señalados. Desde esta perspectiva, el Proyecto de Real Decreto no establece un régimen diametralmente opuesto al que ahora está vigente, de forma que asume las mismas insuficiencias, sin que, por ejemplo, se haya entrado a establecer un procedimiento autorizador específico con participación de otros órganos administrativos involucrados de acuerdo con la legislación sectorial⁵⁵. Si la regulación específica de los RPAS no tiene en cuenta estos otros aspectos, podemos llegar a

54. *Ibidem*: p. 3. La autora pone de manifiesto la parcialidad de la regulación examinada desde distintos puntos de vista, así como la insuficiencia de la misma, por no afrontarse aspectos de trascendental importancia, como el modo en que han de desarrollarse las operaciones (p. 3 *in fine*).

55. En este sentido, debe llamarse la atención sobre la Memoria de Análisis de Impacto normativo del Proyecto de Real Decreto relativo a estas aeronaves, y la exposición de las alegaciones o informes presentados por otros órganos administrativos: Ministerio del interior señala que no se aborda de forma unitaria “el régimen aplicable al uso y operación de las aeronaves en aquello que constituye aplicación y desarrollo de los previsto en las LNA, la Ley de Seguridad Aérea y la Ley 18/14, en relación con la seguridad pública” (pp. 28, 29); en este sentido, no se contempla ningún informe por parte del Ministerio en el procedimiento autorizador, ni se prevé ningún tipo de participación en la fase de emisión del acuse de recibo por la AESA una vez presentada la comunicación.

una situación de gran complejidad normativa para el operador, que deberá tener en cuenta toda una panoplia de normas delimitadoras de su actividad.

Finalmente, las insuficiencias materiales de la regulación examinada derivan de los posibles conflictos entre las exigencias de los RPAS como sector económico y las necesidades de protección de derechos fundamentales (como los relativos a la protección de datos e intimidad, inviolabilidad del domicilio, entre otros⁵⁶). A nuestro juicio, el alcance limitador de estos derechos para el operador precisaría, al menos, que la regulación considerada incluyera, en un primer momento, un mínimo de referencias que reflejen las especialidades de las actividades realizadas con RPAS⁵⁷. La cuestión no es en absoluto baladí, pues como prevé el art. 50.1 en su segundo párrafo, el operador es responsable de las operaciones, incluyendo los daños causados por las mismas o por la aeronave, y, por tanto, 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)⁵⁸.

4. El Derecho Administrativo en la ordenación del sector como *Derecho de equilibrios*

Este Trabajo ha procurado abordar el régimen jurídico de los RPAS, poniendo de manifiesto la complejidad de su creación y establecimiento, así como de su aplicación, insistiendo en los aspectos en los que el Derecho Administrativo puede ser el núcleo de una ordenación más sofisticada, en la que quedan entrelazados otros ámbitos del Derecho Público⁵⁹ (espacio radioeléctrico, la protección de

56. Sobre la importancia de la regulación en este sentido, véase BRUFAO CURIEL, P. (2015): p.2.

57. Véase MÁRQUEZ LOBILLO, P. (2014): p.6, quien insiste en que el legislador no ha optado por establecer un régimen jurídico completo de los RPAS y sus operaciones, sino en una regulación parcial dirigida a las condiciones de las operaciones, aunque ello constituye un primer paso para reconducir el régimen jurídico de los RPAS.

58. Se trataría de evitar distorsiones en el funcionamiento del sector: *Ibidem*, pp. 6 y 7.

59. En este sentido, se ha insistido en que la intervención administrativa es necesaria por motivos diversos como el contenido técnico de normas, la protección del interés público y la evolución del mercado: véase FOR-
TES MARTÍN, A. (2012): pp.31, 32 y 64.

datos, protección del medio ambiente), con la ordenación de carácter privado en sectores como el que representa la responsabilidad y exigencia de aseguramiento. Desde esta perspectiva, una completa ordenación del sector de los RPAS debe permitir el equilibrio de ambos sectores, teniendo en cuenta que el Derecho Administrativo pone su instrumentario al servicio de la regulación del sector⁶⁰.

En este orden de cosas, el Derecho Administrativo debe ser un baluarte en la gestión de los riesgos que la realización de operaciones con RPAS genera para la sociedad, y, en consecuencia, precisa configurarse como un Derecho de acción, a fin de reconducir a límites legales la actuación de estas aeronaves⁶¹. El Derecho Administrativo debe tender puentes, así, entre los operadores y agentes económicos del sector y la sociedad, que en el ámbito civil puede verse beneficiada de la operatividad del mismo, si se ofrecen suficientes garantías de seguridad en la integridad física de bienes y personas, y en la tutela de derechos fundamentales individuales.

Sin duda, estamos ante un sector novedoso que desborda los límites de la ordenación aeronáutica establecida hasta el momento. Una mayor dependencia de la técnica, una mayor capacidad de estas aeronaves para invadir espacios de actividad de los ciudadanos, y la necesidad de integrar distintos ámbitos jurídicos en la creación y aplicación de las normas que se establezcan justifican el interés de esta Comunicación. Desde esta perspectiva, la ordenación jurídica de los RPAS no es ajena al momento de exaltación de la libertad de los ciudadanos, en tanto que operadores económicos, como clave jurídica de un armazón de técnicas de intervención y control, alternativo al que tradicionalmente hemos conocido en el Derecho Administrativo, caracterizado por una Administración presente en todos los ámbitos de actividad e interventora en el máximo nivel. Sigue siendo un Derecho de equilibrios, entre los diversos intereses y derechos en juego, con vocación de servicio respecto del interés general, en los términos del art. 103.1 CE, aunque la ordenación del sector refleja un cierto giro economicista desde el momento en que se

60. Téngase en cuenta, FORTES MARTÍN, A. (2012): p. 51. El autor pone de manifiesto la importancia de la reglamentación, como fórmula de un proceso de racionalización jurídica, “a través de una cabal ordenación y gestión reglamentaria”.

61. La gestión del riesgo constituye, en este orden de cosas, el fundamento de la intervención administrativa en el sector aeronáutico: véase *ibidem*: p. 63, p. 84.

procura positivizar un modelo de intervención mínima, construido sobre los principios de proporcionalidad y necesidad, y con técnicas concretas (especialmente la idea del control posterior a partir de declaraciones responsables y comunicaciones), reformulando los momentos de intervención de las Administraciones⁶².

En este orden de ideas, hemos procurado poner de manifiesto que la ordenación constituye una pieza clave para el impulso del sector, y que, en este sentido, la introducción de la comunicación junto a la autorización, como título habilitante, se sujeta a las exigencias de seguridad pública como parámetro determinante de una técnica u otra. Sin embargo, como se ha demostrado, la regulación vigente no consigue interiorizar, en nuestra opinión, el modelo de intervención mínima que se encuentra fijado con carácter básico en el art. 69.1 Ley 39/2015⁶³. Es una norma confusa y equívoca respecto del alcance de cada título habilitante, y precisa, en nuestra opinión, de un enfoque diferente, para poder articular un régimen sustantivo de comunicaciones previas y autorizaciones, que consigan el equilibrio con las razones de seguridad pública que se han comentado⁶⁴.

A nuestro juicio, este debe ser el reto, puesto que una buena regulación del sector permitirá el impulso del mismo, tanto en clave económica⁶⁵, como de garantía de otros derechos e intereses de terceros. El Derecho Administrativo tiene, así, en diálogo con otras ramas del Derecho, un papel protagonista en la configuración del sector que, de momento y a la vista del análisis realizado, no puede considerarse cerrada.

62. Como señala P. BRUFAO CURIEL, las normas existentes en el nivel nacional, europeo e internacional, en el ámbito del Derecho Público, han de encajar las exigencias de “seguridad aérea, la libre circulación de bienes y servicios, y la libertad de empresa, junto con otros bienes jurídicos como la privacidad y la intimidad de las personas”, en BRUFAO CURIEL, P. (2015): p.22.

63. Entre las referencias más recientes de este modelo, véase, MORA RUIZ, M. (2017b): pp. 1110 y ss.

64. Desde esta perspectiva, debe llamarse la atención sobre la importancia del principio de confianza legítima en orden a articular la transitoriedad de regímenes jurídicos diversos con consecuencias patrimoniales, en los términos que plantea BRUFAO CURIEL, P. (2015): p. 21

65. Este ha sido el aspecto potenciado por la ordenación en países como Francia: *ibidem* p. 11; véase, asimismo, p. 63, en cuanto al riesgo “de una cierta burbuja del negocio de las aeronaves”: a nuestro juicio, este riesgo podría compensarse o neutralizarse si la ordenación de este sector resulta la adecuada, tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo. Sobre proporcionalidad y buena regulación, téngase en cuenta MORA RUIZ, M. (2017b): p. 1105.

5. Bibliografía

BETANCOR, A., (2010): *Regulación, mito y Derecho: desmontando el mito para controlar la intervención de los reguladores económicos*, Thomson-Reuters, Cizur Menor, (Navarra).

BRUFAO CURIEL, P. (2015): “El régimen jurídico internacional, europeo y español de las aeronaves no tripuladas o drones y su influencia en el mercado, la gestión y el derecho aeronáutico”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 6.

FRANCO GARCÍA, M.A (2014): “El régimen jurídico de las aeronaves civiles pilotadas por control remoto: Análisis del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio”, *Diario La Ley*, núm. 8370.

FORTES MARTÍN, A. (2012): *La Ordenación y el control administrativo del tráfico aéreo*, Thomson-Reuters, Madrid.

GUERRERO LEBRÓN, M. J., (2014): “La regulación transitoria de los operadores de aeronaves civiles pilotadas por control remoto”, *La Ley Mercantil*, n. 6.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I. (2014): “El principio de proporcionalidad y la simplificación de procedimientos y de cargas administrativas”, en GAMERO CASADO, E (Dir.): *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación: una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

MÁRQUEZ LOBILLO, P. (2014): “Las aeronaves civiles pilotadas por control remoto en la Ley 18/2014, de 15 de octubre”, en *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 294.

MORA RUIZ, M. (2016a): “Título VI: Iniciativa Legislativa y Potestad reglamentaria. Disposición Derogatoria”, en GOSÁLVEZ PEQUEÑO, H (Dir): *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*, Ed. Bosch, Barcelona.

MORA RUIZ, M. (2017b): “Principios de intervención de las Administraciones Públicas y Títulos habilitantes para el inicio de una actividad económica”, en GAMERO CASADO, E. (Dir.): *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia.

PUENTE GÓMEZ, M. (2006): *Derecho Administrativo aeronáutico: régimen de aviación y transporte aéreo*, Ed. Iustel, Madrid.

LA ORDENACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LOS *DRONES* EN EL DERECHO ESPAÑOL:
ENTRE LA LIBRE COMPETENCIA Y LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS GENERAL

MANUELA MORA RUIZ

SARRION ESTEVE, J. (2016): “El régimen jurídico de la utilización de los drones en España”, accesible en <<http://www.uv.es/seminaridret/sesiones2016/drones/ponenciaSarrion2016.pdf>>.