

## Introducción a la regulación del uso civil de los drones

**Joaquín Sarrión Esteve**

*Investigador Ramón y Cajal  
Departamento de Derecho Constitucional.  
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Francisco Monterde Ferrer, don Fernando Calancha Marzana, doña Silvia Díez Sastre, don Julio V. González García, don Luis Medina Alcoz y don José Vicente Morote Sarrión.

---

### EXTRACTO

El régimen jurídico de la utilización de los drones plantea grandes retos, siendo esencial un estudio que atienda a los diferentes niveles de regulación que, al menos en la Unión Europea, están afectados de provisionalidad y contingencia; así ocurre con el Reglamento 216/2008.

Sin embargo, es necesario establecer una adecuada regulación del uso civil de los drones y de la tecnología incorporada –que está en constante desarrollo– garantizando al mismo tiempo seguridad jurídica para las operaciones con drones y el respeto de los derechos fundamentales que pueden verse afectados, y ello desde una perspectiva multinivel (UE, interno).

Este trabajo pretende precisamente un análisis de la actual normativa europea y española desde esa perspectiva, atendiendo en particular al uso civil de los drones.

**Palabras clave:** derecho de drones; operaciones con drones; derechos fundamentales.

---

*Fecha de entrada: 03-05-2017 / Fecha de aceptación: 04-07-2017*

## Introduction to the drone civil use legal framework

Joaquín Sarrión Esteve

---

### ABSTRACT

The legal framework the use of the drones points out great challenges, and it is essential to develop a study to attend the different levels of regulation, that at least in the European Union, we can see with provisionality and contingency, as it is the case of the Regulation 216/2008.

However, we need to establish an adequate regulation of the civilian use of drones and embedded technology - which is in constant development - while ensuring legal security for drone operations, and respect for fundamental rights that may be affected, with a multi-level legal perspective (EU, internal).

This work is precisely an analysis of the current European and Spanish legislation from that perspective, with a particular focus on the civil use of drones.

**Keywords:** dronelaw; drone regulation; drone operations; fundamental rights.

---

---

## Sumario

1. Introducción
2. La regulación multinivel de los drones
  - 2.1. La regulación de los drones a nivel de la Unión Europea
  - 2.2. La regulación de los drones a nivel nacional
  - 2.3. Breve apunte sobre la protección de los derechos fundamentales en las operaciones con drones
3. Conclusiones

### Referencias bibliográficas

**NOTA:** Este estudio se ha realizado en el marco del proyecto Independent Thinking «Actuales retos para la regulación del uso civil de los drones (*drone law challenges*)», dentro del Plan de Promoción de la Investigación, la Transferencia y la Internacionalización del Conocimiento (PPITIC) de la UNED. El autor agradece también el apoyo de la ayuda del Programa Ramón y Cajal 2015 (RYC-2015-188821), financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad a través de la Agencia Estatal de Investigación, y cofinanciado por el Fondo Social Europeo.

La versión original de este trabajo se presentó bajo el título «Esperando a Godot: La regulación del uso civil de drones en España» bajo el pseudónimo «Godot» en la convocatoria del Premio Estudios Financieros 2017, en la modalidad de Derecho Constitucional y Administrativo, habiendo sido seleccionado para su publicación por el jurado a quien agradezco la deferencia. El trabajo ha sufrido algunas modificaciones ya que la parte de la normativa interna se basaba en la normativa provisional derogada por el reciente 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 n. 316, de 29 de diciembre de 2017), con entrada en vigor el 30 de diciembre de 2017.

### Cómo citar este estudio:

Sarrión Esteve, J. (2018). Introducción a la regulación del uso civil de los drones. *Revista Ceflegal*, 206, 91-106.

## 1. INTRODUCCIÓN

El dron<sup>1</sup> es uno de los aparatos tecnológicos con mayores perspectivas de utilización en la actualidad<sup>2</sup>. Y aunque su uso está muy extendido en el campo militar, es en el campo civil donde sus aplicaciones, siendo muy amplias, presentan mayores retos, sobre todo desde el punto de vista de la protección de los derechos fundamentales.

Por ello resulta esencial aproximarse a la regulación de los drones y la protección de los derechos fundamentales, con una atención especial a la tutela del menor que requiere de una especial protección.

La utilización de drones civiles o *civildron*<sup>3</sup>, o el uso civil de los mismos, está muy extendido, y abarca diversas áreas, por ejemplo y sin pretender ser exhaustivos, en la vigilancia y

---

<sup>1</sup> Uno de los primeros problemas que nos encontramos cuando nos aproximamos al estudio de los drones es la terminología. Se utilizan muy habitualmente diferentes términos que no siempre son sinónimos. Así ocurre, por ejemplo, con el propio de «drones», que tomamos prestado del inglés, o siglas de nombres también ingleses como UAV (*unmanned aerial vehicle*), UA (*unmanned aircraft*), UAS (*unmanned aerial system*), RPA (*remotely piloted aircraft*) o RPAS (*remotely piloted aircraft system*). Cuando hablamos de drones nos referimos a los UAV o UA, que es el aparato o vehículo aéreo no tripulado, mientras que RPA se refiere a un tipo concreto de dron, UAV o UA, que siendo un aparato o vehículo aéreo no tripulado además cumple la característica de que está pilotado de forma remota. Finalmente con UAVS y RPAS se puede identificar el sistema completo, incluyendo el sistema de control de los drones o UAV, y de las RPA, respectivamente. Ante todo creemos que es importante precisar que los drones o UAV pueden ser de control remoto (RPA), como también pueden incluir un programa de vuelo automático. En otras palabras, todos las RPA son drones, pero no todos los drones son RPA. Cabe advertir que mientras la regulación europea es genérica al referirse a las UAV o drones, como veremos, la normativa interna es también genérica exclusivamente en el campo militar, mientras que en el campo civil regula de forma exclusiva las aeronaves no tripuladas sometidas a control remoto, es decir, las RPA.

<sup>2</sup> No entramos a precisar la historia de su origen y evolución hasta la actualidad por falta de tiempo y espacio para este trabajo.

<sup>3</sup> Aunque parece que lo más correcto terminológicamente es hacer referencia al uso civil de drones, es verdad que hay cierta tendencia en la literatura a empezar a hablar de *civildron* o drones civiles para referirse con énfasis a los dro-

seguridad, el periodismo (lo que se ha denominado *dronalism*)<sup>4</sup>, la fotografía, el reparto de productos, la ingeniería civil (incluyendo aplicaciones de control de la calidad del aire, cartográficas, de prospección y explotaciones de recursos minerales, hidrológicas, agrícolas, de extinción de incendios, de control de obras y evaluación de impactos, de gestión de patrimonio, de salvamento, etc.)<sup>5</sup> o incluso el deporte<sup>6</sup>.

Esto ha motivado que los drones reciban una gran atención y sean objeto de atención tanto en jornadas, congresos, como incluso con programas de formación. Y es que, como ha destacado recientemente la directora de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), en España contamos ya con 1.249 operadores y 2.241 drones registrados<sup>7</sup>. Esto ha motivado que podamos hablar de la era dron<sup>8</sup>.

Ciertamente, la regulación de la utilización de los drones plantea grandes retos en la actualidad, y ello desde diferentes perspectivas: no solo la propia regulación de su utilización (aeronavegabilidad, identificación-matriculación, requisitos de pilotaje y licencias, seguridad, condiciones de seguridad) sino también la afectación de derechos fundamentales (en particular intimidad, imagen o protección de datos), la responsabilidad por los daños que se pueden causar, su tributación, etc., siendo por tanto un fenómeno que merece una atención multidisciplinar que no podemos satisfacer en estos momentos, pero sí aproximarnos a la regulación de los drones y a la protección de los derechos fundamentales, en particular en relación con la utilización de drones equipados con tecnologías de captación de imágenes y datos, que son los que más interesan respecto a la temática de este estudio, así como atendiendo a la especial posición del menor.

---

nes utilizados en el campo civil. Véase, por ejemplo, el éxito del [Congreso Civildron](#) (con acceso el 19 de junio de 2017), de carácter anual, desde 2015, o las referencias en diferentes medios de comunicación (<[http://www.eldiario.es/turing/Prohibido-uso-drones-civiles-Espana\\_0\\_247776107.html](http://www.eldiario.es/turing/Prohibido-uso-drones-civiles-Espana_0_247776107.html)>) y blogs (<<http://www.dronair.es/primer-centro-de-drones-civiles-de-europa>>), (todos con acceso el 19 de junio de 2017), o incluso artículos científicos como el de C. Pauner Chulvi (2016). El uso emergente de drones civiles en España. Estatuto jurídico e impacto en Derecho a la Protección de Datos. *Revista de Derecho Político*, 95, pp. 83-116.

<sup>4</sup> D. Goldberg se ha mostrado como un gran defensor de la utilización de los drones en el periodismo, entendiendo que el dron funciona realmente como un instrumento tecnológico similar a una cámara fotográfica, ya que al fin y al cabo sería solo un *flying monkey*. Véase Goldberg, D. (17 de febrero de 2017). [David Goldberg: Dronalism in the Year of the Drone](#) [blog]. Recuperado de Information Law & Policy Centre at IASLS (con acceso el 19 de junio de 2017).

<sup>5</sup> Véase en este sentido el amplio abanico de aplicaciones en ingeniería civil en los distintos capítulos de VV. AA. (2015). *Los drones y sus aplicaciones a la ingeniería civil*. Madrid: Fenercom.

<sup>6</sup> Cazorla, L. (2016). [Apuntes sobre el régimen jurídico-deportivo de las carreras de drones](#). Recuperado de <<http://luiscazorla.com>> (con acceso el 19 de junio de 2017).

<sup>7</sup> Declaraciones de la directora de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) en la inauguración de la primera edición del Drone Industry Summit Madrid.

<sup>8</sup> Sarrión Esteve, J. y Benlloch Domènech, C. (2017). Rights and Science in the Drone Era. Actual Challenges in the civil use of drone technology. *Rights and Science: R&S*, 0, 117-133.

## 2. LA REGULACIÓN MULTINIVEL DE LOS DRONES

En una primera aproximación tenemos que considerar la existencia de normativa a diferentes niveles siguiendo a Freixes Sanjuán<sup>9</sup> y Gómez Sánchez<sup>10</sup>, destacando por un lado el nivel de la Unión Europea y el nivel de los Estados miembros, algunos de los cuales ya han aprobado o están desarrollando normativas en esta materia<sup>11</sup>, aunque vamos a poner nuestro foco en España.

Pero además de considerar la eventual existencia de normativa específica que regule los drones, no podemos obviar la aplicabilidad también en su utilización de la normativa que regule los derechos fundamentales eventualmente afectados por su utilización, así como otra eventual normativa que pudiera afectar a su utilización en función del tipo de actividad, y sería necesario hacerlo atendiendo también a los diferentes niveles.

### 2.1. LA REGULACIÓN DE LOS DRONES A NIVEL DE LA UNIÓN EUROPEA

En una primera aproximación hay que tener en consideración la existencia de normativa específica a nivel de la Unión Europea, donde encontramos el 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) núm. 1592/2002 y la Direc-

<sup>9</sup> Freixes Sanjuán, T. (2011). Constitucionalismo multinivel e integración europea. En *Constitucionalismo Multinivel y relaciones entre Parlamentos: Parlamento europeo, Parlamentos nacionales, Parlamentos regionales con competencias legislativas* (pp. 37-50). Madrid: CEPC.

<sup>10</sup> Gómez Sánchez, Y. (2014). *Constitucionalismo multinivel. Derechos fundamentales*. (2.ª ed.). Madrid: Sanz y Torres. Como casi todas las instituciones jurídicas de un Estado integrado en la Unión Europea buena parte de la regulación la podemos encontrar en diferentes niveles, lo que exige aplicar una aproximación multinivel teniendo en consideración no solo la normativa de producción interna sino también la normativa de producción externa, y en especial derivada del Derecho de la Unión Europea. Esto nos permite comprender mejor la complejidad jurídica de «los sistemas integrados por subsistemas». Ello hace que desde la perspectiva de la protección de derechos fundamentales que pueden verse afectados por operaciones con drones haya que tener en consideración en el respectivo ámbito de aplicación fundamentalmente el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, los artículos 7 y 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el artículo 18.1 y 4 de la Constitución española, además de la legislación de desarrollo a nivel de la Unión Europea y a nivel estatal. Véanse los artículos 51.1 y 53 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como las SSTJUE (Gran Sala) de 26 de febrero de 2013, *Stefano Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107; y de 26 de febrero, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.

<sup>11</sup> La [Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de octubre de 2015, sobre el uso seguro de los sistemas de aeronaves pilotadas de forma remota \(RPAS\), comúnmente conocidos como vehículos aéreos no tripulados \(UAV\), en el ámbito de la aviación civil \(2014/2243\(INI\)\)](#) (con acceso el 27 de septiembre de 2016) cita a Alemania, Austria, Croacia, Dinamarca, España, Francia, Italia, Polonia, Reino Unido y la República Checa.

tiva 2004/36/CE (en adelante, Reglamento 216/2008)<sup>12</sup>, que en cuanto aeronaves incluye la regulación de los drones.

El Reglamento incluye dentro de su ámbito de aplicación el diseño, producción, mantenimiento y operación de productos, componentes y equipos aeronáuticos, así como el personal y organizaciones que participen tanto en el diseño, producción y mantenimiento de los productos, componentes y equipos aeronáuticos, como en la explotación de aeronaves (art. 1.1 Reglamento 216/2008).

No obstante, este Reglamento excluye de su ámbito de aplicación a los productos, componentes, equipos, personal y organizaciones que tomen parte en «operaciones militares, aduaneras, de policía o similares», aunque dispone que los Estados miembros deben velar porque tales operaciones sean compatibles «en la medida de lo posible» con los objetivos del Reglamento (art. 1.2 Reglamento 216/2008); por lo que no solo deja fuera de su regulación a los drones de uso militar sino también a los drones de uso civil en operaciones de seguridad y policía, que se ajustarán a la normativa nacional.

Por otro lado, es importante también resaltar que el artículo 4 concreta la aplicabilidad del Reglamento, dejando fuera a las aeronaves relacionadas en el anexo II, destacando las aeronaves no tripuladas (es decir, los drones) con una masa operativa no superior a 150 kg –es decir, de masa inferior o igual a 150 kg– (art. 4.4 y anexo II i<sup>13</sup>, Reglamento 216/2008). Pero *a sensu contrario*, están incluidos los drones (tanto los dirigidos por control remoto como los automatizados) de masa superior a 150 kg<sup>14</sup>.

Aquí cabe plantearse una duda de interpretación: si al introducir de forma expresa como categoría a los drones con masa operativa no superior a 150 kg, sería o no aplicables a los drones de masa operativa superior a 150 kg el resto de las categorías del anexo II, como por ejemplo las aeronaves específicamente diseñadas o modificadas para la investigación o para propósitos de experimentación científicos, y que puedan producirse en un número muy limitado (art. 4.4 y anexo II b, Reglamento 216/2008), las aeronaves que hayan sido construidas por lo menos en un

<sup>12</sup> 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) núm. 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE. (DOUE L 79 de 19 de marzo de 2008).

<sup>13</sup> En relación con la letra i del anexo II del Reglamento 216/2008 hay que tener en consideración una corrección de errores que la modifica y donde se especificaba «aeronaves no pilotadas» se sustituye por «aeronaves no tripuladas» Corrección de errores del 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) núm. 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE (DOUE L 79 de 19 de marzo de 2008).

<sup>14</sup> Ciertamente, en principio los drones de masa superior a 150 kg en despegue son de tales dimensiones que nos cuesta imaginarlos, al menos en el campo civil, salvo para tareas de lucha contra incendios, etc.

51 % por un aficionado o una asociación de aficionados sin fines de lucro, para sus propios fines y sin objetivo comercial alguno (art. 4.4 y anexo II c, Reglamento 216/2008), o las aeronaves que hayan estado al servicio de las fuerzas militares, a menos que sean de un tipo para el que la agencia haya adoptado un estándar de diseño (art. 4.4 y anexo II d, Reglamento 216/2008)<sup>15</sup>. Entendemos que la respuesta es afirmativa, pues dado que los drones no dejan de ser aeronaves, no hay por qué utilizar una interpretación estricta de las exclusiones, y por tanto cabría excluir del ámbito de aplicación del Reglamento 216/2008 a los drones con masa superior a 150 kg cuando se cumplan esos requisitos arriba mencionados.

Quedan dentro de la aplicabilidad del Reglamento conforme al artículo 4.1 del mismo:

- Las aeronaves que estén diseñadas o fabricadas por una organización cuya seguridad supervisa la agencia o un Estado miembro (art. 4.1 a, Reglamento 216/2008).
- Las aeronaves, personal y operaciones de aeronaves que estén matriculadas en un Estado miembro –salvo que su supervisión reglamentaria en materia de seguridad haya sido delegada a un tercer país y no sean utilizadas para un operador comunitario– (art. 4.1.b, y art. 4.2 y 3, Reglamento 216/2008); o estén matriculadas en un tercer país, sean utilizadas por un operador a quien supervise un Estado miembro o sean utilizadas por un operador establecido o residente en la Comunidad en rutas con entrada o salida en el territorio comunitario o situadas en su interior (art. 4.1.c, y art. 4.2 y 3, Reglamento 216/2008); o estén matriculadas en un tercer país o un Estado miembro que haya delegado su supervisión reglamentaria en materia de seguridad en un tercer país y sean utilizadas por un operador de un tercer país en rutas con entrada o salida en el territorio (art. 4.1.d, y art. 4.2 y 3, Reglamento 216/2008).

El régimen jurídico previsto en el Reglamento 216/2008 regula de forma pormenorizada la aeronavegabilidad (certificado de aeronavegabilidad [art. 5 Reglamento 216/2008], requisitos de protección de medio ambiente [art. 6 Reglamento 216/2008], requisitos a cumplir por los pilotos que operen aeronaves en los supuestos previstos en el art. 4.1.b y c [art. 7 y anexo III Reglamento 216/2008], así como las operaciones aéreas en estos supuestos citados [art. 8 Reglamento 216/2008] y la creación de la Agencia Europea de Seguridad Aérea [arts. 17-70 Reglamento 216/2008]), aunque no vamos entrar aquí a realizar un análisis de la misma.

Además, hay que tener en cuenta que es probable una futura reforma de la regulación europea para establecer un marco común preciso sobre las operaciones con drones, al menos en el campo civil, teniendo en cuenta tanto la *Declaración de Riga sobre Sistemas Aéreos Remotamen-*

<sup>15</sup> También podríamos incluir otros supuestos de exclusión aunque no se den actualmente, y que podrían ser aplicables a los drones cuando alcancen la categoría de aeronaves históricas, cumpliendo el requisito de participación en un acontecimiento histórico notable, o un importante adelanto en el desarrollo de la aviación o una importante función en las Fuerzas Armadas de un Estado miembro (art. 4.4 anexo II a, ii Reglamento 216/2008).

*te Pilotados: Enmarcando el futuro de la aviación*, de 6 de marzo de 2015<sup>16</sup>, como la propuesta para establecer reglas comunes para la operación de drones en Europa, de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA)<sup>17</sup>, o la reciente *Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de octubre de 2015, sobre el uso seguro de los sistemas de aeronaves pilotadas de forma remota (RPAS), comúnmente conocidos como vehículos aéreos no tripulados (UAV), en el ámbito de la aviación civil (2014/2243(INI))*, que le ha seguido (en adelante, RPE de 20 de octubre de 2015)<sup>18</sup>.

No obstante, mientras que el Reglamento 216/2008 se refiere de forma general a las aeronaves, y dentro de las mismas a los drones, lo hace por tanto a las aeronaves no tripuladas con independencia de su control remoto o no (las automatizadas que incluyen un programa de vuelo), en cambio el RPE de 20 de octubre de 2015 se refiere de forma específica a las RPA, es decir, a los drones con control remoto, diferenciando, eso sí, dos categorías diferentes por su naturaleza, y que deberían estar sujetas a distintos requisitos dentro del marco normativo de la Unión Europea: los de uso profesional y los de uso recreativo.

Además, el RPE de 20 de octubre de 2015 es claro en el sentido de anticipar la necesidad de «desarrollar un marco regulador europeo y global que resulte claro, armonizado y proporcionado», eliminado el umbral de 150 kg y «sustituyéndolo por un marco reglamentario coherente y exhaustivo para la UE», sobre la base «de una evaluación de riesgos, que evite la imposición de regulaciones desproporcionadas para las empresas susceptibles de mermar las inversiones y la innovación en el sector de las RPA, que al mismo tiempo brinde una protección adecuada a los ciudadanos y cree puestos de trabajo sostenibles e innovadores» (apartados 20 y 21).

En relación con los derechos fundamentales que pueden verse afectados por la utilización de drones, es esencial considerar que cuando estemos dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea las operaciones con drones deberán respetar y garantizar la normativa de protección de derechos regulada a nivel europeo, y en particular la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>19</sup>, en cuyos artículos 7 y 8 se garantizan el derecho al respeto de la vida privada y familiar, y el derecho a la protección de datos de carácter personal, respectivamente,

<sup>16</sup> [Declaración de Riga sobre Sistemas Aéreos Remotamente Pilotados: Enmarcando el futuro de la aviación](#), de 6 de marzo de 2015 (en inglés, con acceso el 17 de abril de 2017).

<sup>17</sup> EASA (European Aviation Safety Agency) (septiembre 2015). [Propuesta para establecer reglas comunes para la operación de drones](#) (con acceso el 27 de septiembre de 2016).

Esta propuesta se ha desarrollado y materializado en una reciente propuesta de reforma publicada en septiembre de 2017: [Notice of Proposed Amendment 2017-5 \(A\) Introduction of a regulatory framework for the operation of drones](#) (con acceso el 18 de septiembre de 2017).

<sup>18</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 29 de octubre de 2015 (...) cit.

<sup>19</sup> Sin perjuicio de que haya que garantizar también estos derechos conforme al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que reconoce el derecho al respeto de la vida privada y familiar, y en el nivel de la Unión Europea constituye un mínimo estándar de protección.

así como la normativa de desarrollo, y en particular la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos<sup>20</sup>, así como la nueva normativa sobre protección de datos: el nuevo Reglamento de Protección de Datos (que entra en vigor el 25 de mayo de 2016, y será aplicable a partir del 25 de mayo de 2018, art. 99)<sup>21</sup> y la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (que entró en vigor el 5 de mayo de 2016, el día siguiente de su publicación, pero que da a los Estados miembros hasta el 6 de mayo de 2018 para su trasposición, arts. 63 y 64)<sup>22</sup>.

## 2.2. LA REGULACIÓN DE LOS DRONES A NIVEL NACIONAL

Como vamos a ver, la normativa española ha regulado de una forma provisional dentro del margen que le ha dejado la normativa armonizada de la Unión Europea actualmente existente.

Dado que el Reglamento 216/2008 los excluye de su ámbito de aplicación, deja a los Estados miembros la regulación de:

- a) El uso de drones en el campo militar (art. 1.2. Reglamento 216/2008), o de drones que hayan estado al servicio de las fuerzas militares, a menos que sean de un tipo para el que la agencia haya adoptado un estándar de diseño (art. 4.4 y Anexo II d, Reglamento 216/2008), en el que no vamos a entrar.
- b) El uso civil de drones en operaciones aduaneras, de policía o similares (art. 1.2 Reglamento 216/2008); drones diseñados o modificados para la investigación con propósitos de experimentación científica que se pueda producir en un número muy

<sup>20</sup> Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos (DOUE de 23 de noviembre de 1995).

<sup>21</sup> [Reglamento \(UE\) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos \(Reglamento general de protección de datos\)](#) (DOUE de 4 de mayo de 2016), (con acceso el 27 de septiembre de 2016).

<sup>22</sup> Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DOUE de 4 de mayo de 2016).

limitado (art. 4.4 y Anexo II b, Reglamento 216/2008); drones construidos por lo menos en un 51 % por un aficionado o una asociación de aficionados sin fines de lucro, para sus propios fines y sin objetivo comercial alguno (art. 4.4. y Anexo II c, Reglamento 216/2008), y en general de drones con una masa operativa no superior a 150 kg (art. 4.4 y Anexo II i, Reglamento 216/2008).

A nivel interno, en España, en cuanto a la regulación del uso civil, conforme al artículo 149.1.20 de la Constitución española corresponde en exclusiva al Estado regular el «control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo [...] y matriculación de aeronaves», y por tanto la regulación de los drones en cuanto aeronaves no tripuladas; aunque como veremos puede existir normativa autonómica y local que afecte al uso civil de los drones, no solo porque ciertas actividades y operaciones con drones se excluyen del ámbito de aplicación de la Ley de Navegación Aérea, sino también porque los drones van a afectar a sectores de competencia autonómica o local.

Consideramos que entran dentro del «uso civil» de los drones las operaciones no militares, y, por tanto, incluimos aquí tanto las operaciones aduaneras, de policía o similares, aunque estas tienen un carácter especial al estar hablando del uso de drones por parte de fuerzas y cuerpos de seguridad, como el uso de drones con fines comerciales o profesionales, el uso recreativo y deportivo, y el uso doméstico.

Lógicamente, la posibilidad de regulación viene determinada por la regulación europea, con una nueva regulación armonizada que se espera en un futuro próximo, como hemos comentado antes, que limitaría las posibilidades de la regulación a nivel interno en el campo civil.

Aquí, actualmente los Estados miembros conservan la capacidad de regular la utilización de los drones en operaciones aduaneras, de policía o similares (art. 1.2 Reglamento 216/2008); drones diseñados o modificados para la investigación con propósitos de experimentación científica que se puedan producir en un número muy limitado (art. 4.4 y anexo II b, 216/2008); drones construidos por lo menos en un 51 % por un aficionado o una asociación de aficionados sin fines de lucro, para sus propios fines y sin objetivo comercial alguno (art. 4.4 y anexo II c, Reglamento 216/2008); y en general drones con una masa operativa no superior a 150 kg (art. 4.4 y anexo II i<sup>23</sup>, Reglamento 216/2008).

Pues bien, dentro del margen establecido mientras esperamos una nueva normativa armonizada a nivel de la Unión Europea, España aprobó en un primer momento una normativa de carácter

<sup>23</sup> En relación con la letra i del anexo II del Reglamento 216/2008 hay que tener en consideración una corrección de errores que la modifica y donde se especificaba «aeronaves no pilotadas» se sustituye por «aeronaves no tripuladas». Corrección de errores del 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) núm. 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE (DOUE L 79 de 19 de marzo de 2008).

provisional adoptada de forma acelerada<sup>24</sup> e incorporada primero en el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio<sup>25</sup>, luego convertido en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (en adelante, Ley 18/2014)<sup>26</sup>, que regulaba la «operación de aeronaves civiles pilotadas por control remoto» en los artículos 50 y 51<sup>27</sup>.

Una normativa temporal que condicionaba su aplicación hasta la entrada en vigor de una norma reglamentaria prevista en su disposición final segunda, apartado 2 (art. 50.1 Ley 18/2014), que finalmente se ha aprobado recientemente mediante el Real Decreto 1036/2017, de 15 de diciembre, por el que se regula la utilización civil de las aeronaves pilotadas por control remoto, con entrada en vigor el 30 de diciembre de 2017 (en adelante, RD 1036/2017)<sup>28</sup>.

La nueva normativa supone una importante flexibilización en relación con la normativa nacional anterior al permitir vuelos nocturnos y en entorno urbano –cosa que se excluía en la anterior normativa–, y aunque no podemos aquí realizar un análisis exhaustivo de la nueva normativa, no podemos dejar de señalar algunos puntos<sup>29</sup>:

El objeto de la norma es establecer el régimen jurídico de las RPA a las que no se aplique el Reglamento 216/2008 (art. 1.1 RD 1036/2017), por tanto tiene un objeto amplio de regulación.

Sin embargo, posteriormente se dispone que la realización de actividades distintas a operaciones especializadas y vuelos experimentales que se regulan en el mismo, las deportivas,

<sup>24</sup> La norma se incorporó con urgencia por la necesidad de regular un sector que era muy necesario para no perder competitividad, así como para garantizar que las actividades se desarrollaran en condiciones de seguridad y sometidas al control de la AESA. Véase en este sentido tanto la exposición de motivos de la norma como el análisis de Guerrero Lebrón, M. J., Cuerno Rejado, C. y Márquez Lobillo, P. (2014). Aeronaves no tripuladas: Estado de la legislación para realizar su integración en el espacio aéreo no segregado. *Revista de Derecho del Transporte*, 12, 63-106; y Franco García, M. A. (4 de septiembre 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*, 8370. La Ley 4971/2014, p. 1.

<sup>25</sup> Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (BOE n. 163, de 5 de julio de 2014).

<sup>26</sup> Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (BOE n. 252, de 17 de octubre de 2014). Ley que procede del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (BOE n. 163, de 5 de julio de 2014).

<sup>27</sup> Junto con la Ley 18/2014 había que tener en consideración la Resolución de la Directora de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea por la que se adoptan medios aceptables de cumplimiento y material guía para la aplicación del artículo 50 del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio. Disponible en <[http://www.seguridadaerea.gob.es/lang\\_castellano/cias\\_empresas/trabajos/rpas/material\\_guia/default.aspx](http://www.seguridadaerea.gob.es/lang_castellano/cias_empresas/trabajos/rpas/material_guia/default.aspx)> (con acceso el 27 de septiembre de 2016).

<sup>28</sup> Real Decreto 1036/2017, de 15 de diciembre, por el que se regula la utilización civil de las aeronaves pilotadas por control remoto, antes citado, con entrada en vigor el 30 de diciembre de 2017.

<sup>29</sup> La AESA ha publicado una información sobre los cambios introducidos en la nueva normativa. Véase [Nota informativa sobre los principales cambios normativos que afectan a los operadores de RPA habilitados con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 1036/2017](#) (con acceso el 11 de marzo de 2018).

recreativas, de competición o exhibición, así como las lúdicas de juguete –conforme a la normativa de aplicación– se sujetan a la habilitación previa de la AESA, lo que implica que el real decreto va a dar cobertura a este tipo de actividades y sujeta el resto a una autorización específica (art. 1.2 RD 1036/2017).

No haría falta desde luego a la luz del artículo 1.1 del Reglamento 216/2008 que el artículo 2 regule con detalle el ámbito objetivo y subjetivo del real decreto, toda vez que ya lo hace por exclusión el artículo 1.1 del mismo, pero se hace indicando que el real decreto es de aplicación a:

- a) RPA civiles con masa máxima al despegue inferior a 150 kg –llama la atención que, de nuevo, al igual que ocurría con la normativa provisional, se obvia que el reglamento europeo se aplica a RPA de masa superior a 150 kg en general de drones con una masa operativa no superior a 150 kg (art. 4.4 y anexo II i, Reglamento 216/2008), quedando una vez más las RPA de masa igual a 150 kg en el limbo– o cualquiera que sea su masa máxima al despegue cuando estén excluidas de la aplicación del Reglamento 216/2008 por concurrir alguna de las circunstancias que se especifican en el anexo II del mismo.
- b) RPA civiles cualquiera que sea su masa máxima al despegue que efectúen actividades de aduanas, policía, búsqueda y salvamento, lucha contra incendios, guardacostas o similares, si bien se excluyen las operaciones de policía de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como las operaciones de aduanas, de vigilancia de tránsito de la Dirección General de Tráfico u operaciones del Centro Nacional de Inteligencia, a las que solo serán de aplicación los capítulos I y II del reglamento.

En cualquier caso, está claro que este reglamento no excluye que deba aplicarse el resto de normativa que resulte aplicable «en particular, en materia de seguridad pública, en razón de las competencias de otras administraciones o de la propiedad de los terrenos que vayan a usarse con motivo de la operación» (art. 1.3 RD 1036/2017).

Así, en función del tipo de operación que se vaya a realizar, tendremos que tener en consideración la normativa específica que sea aplicable; así, por ejemplo, la Orden de Presidencia del Gobierno de 14 de marzo de 1957, sobre Fotografía Aérea, y la Instrucción de la Dirección General de Aviación Civil de 1987 sobre Fotografía Aérea, para operaciones que impliquen la realización de fotografías aéreas; la Orden de 20 de diciembre de 1966, de la Presidencia del Gobierno, sobre Reglamentación de la Propaganda Comercial, para operaciones que incorporen o tengan por objeto propaganda comercial –así lo entiende en este caso Ramírez Ciriza<sup>30</sup>, porque dependerá del tipo de operación que se vaya a realizar con los drones o RPA.

<sup>30</sup> Ramírez Ciriza J. M. (2015). Aspectos reglamentarios. En VV. AA., *Los drones y sus aplicaciones a la ingeniería civil*, cit. (p. 46).

### 2.3. BREVE APUNTE SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS OPERACIONES CON DRONES

Aunque lo hemos dejado para el último lugar estamos realmente –junto con la seguridad– ante el gran reto que plantea la utilización de los drones en la actualidad, tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel interno.

En función del tipo de operación, y por tanto si es aplicable el Derecho de la Unión Europea o del Derecho interno, deberemos aplicar el sistema de protección de derechos fundamentales de la Unión Europea o el interno; sin olvidarnos de las obligaciones internacionales aplicables, y por tanto de la necesidad de garantizar en todo caso la protección de los derechos humanos prevista en el ámbito del Consejo de Europa a través del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Y es que parece que las operaciones con drones pueden afectar a diversos derechos de las personas.

Pensemos que la caída de un dron podría tener efectos trágicos sobre una persona, o un vuelo inadecuado de un dron podría provocar un accidente de una aeronave, dañando el derecho a la vida y la integridad física de las personas. Pero, sin duda, los derechos que de una forma ordinaria pueden verse afectados por la utilización de los drones –sobre todo si tenemos en consideración los drones capaces de captar imágenes y datos– son los derechos vinculados a la vida privada, la imagen, el domicilio, etc.; si bien es verdad que las tecnologías que pueden equipar los drones son muy diversas y no se limitan a cámaras de captación de imágenes.

Y es que los drones pueden utilizarse para realizar reportajes, vídeos, e incluso grabar eventos públicos o privados, pero también pueden ser utilizados en el ámbito civil por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones de prevención, investigación y persecución de los delitos. En la realización de estas operaciones se debe garantizar el más absoluto respeto de los derechos que puedan verse afectados, en especial cuando puedan verse afectados menores atendiendo al interés superior del menor (art. 24.2 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y 39 CE)<sup>31</sup>.

## 3. CONCLUSIONES

Como hemos planteado al inicio del trabajo, el régimen jurídico de la utilización de los drones plantea grandes retos, siendo esencial un estudio que atienda a los diferentes niveles de regulación, es decir, desde el paradigma del sistema multinivel.

---

<sup>31</sup> Sobre esta cuestión trato en detalle en Sarrión Esteve, J. (2018). La regulación de los drones y la protección de los derechos fundamentales: especial atención a la tutela del menor. En Durán Ruiz, F. J. (dir.), *Desafíos de la protección de menores en la sociedad digital* (pp. 404-408). Valencia: Tirant lo Blanch.

Actualmente, y a pesar de la nueva normativa a nivel interno, estamos en una situación de provisionalidad en la regulación de los drones. Debemos considerar que la normativa existente a nivel de la Unión Europea (Reglamento 216/2008) está pendiente de ser reformada, pues se espera una nueva normativa armonizada. Actualmente la normativa europea regula las RPA civiles de masa superior a 150 kg, si bien deja fuera las operaciones militares, policía, seguridad y aduanas.

A nivel interno, el nuevo Real Decreto 1036/2017 llegó y sustituye la provisional Ley 18/2014, y se ocupa de las RPA con masa inferior 150 kg, así como de las actividades excluidas de la norma europea por alguna condición especial, sin perjuicio de que sea de aplicación la diferente normativa en su respectivo ámbito de aplicación.

Desde el punto de vista de la protección de los derechos fundamentales hay que considerar que la utilización de los drones puede afectar a diversos derechos fundamentales, particularmente cuando se utilizan equipados con tecnologías de captación de imágenes y datos, tanto por profesionales, como por particulares o bien por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, vinculados con la vida privada y la imagen.

Sin duda, si a nivel nacional la normativa que esperábamos, y por tanto Godot, ha llegado, sin embargo seguimos esperando la nueva normativa europea, por lo que la provisionalidad no ha terminado y seguimos esperando a otro Godot.

---

## Referencias bibliográficas

- Cazorla, L. (2016). Apuntes sobre el régimen jurídico-deportivo de las carreras de drones. Recuperado de <http://luiscazorla.com> (con acceso el 19 de junio de 2017).
- Freixes Sanjuán, T. (2011). Constitucionalismo multinivel e integración europea. En *Constitucionalismo Multinivel y relaciones entre Parlamentos: Parlamento europeo, Parlamentos nacionales, Parlamentos regionales con competencias legislativas* (pp. 37-50). Madrid: CEPC.
- Goldberg, D. (17 de febrero de 2017). David Goldberg: Dronalism in the Year of the Drone [blog]. Recuperado de Information Law & Policy Centre at IASLS (con acceso el 19 de junio de 2017).
- Gómez Sánchez, Y. (2014). *Constitucionalismo multinivel. Derechos fundamentales*. (2.ª ed.). Madrid: Sanz y Torres.
- Guerrero Lebrón, M. J., Cuerno Rejado, C. y Márquez Lobillo, P. (2014). Aeronaves no tripuladas: Estado de la legislación para realizar su integración en el espacio aéreo no segregado. *Revista de Derecho del Transporte*, 12, 63-106.
- Guerrero Lebrón, M. J., Cuerno Rejado, C., Márquez Lobillo, P. y Franco García, M. A. (4 de septiembre de 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*, 8370. La Ley 4971/2014.
- Pauner Chulvi, C. (2016). El uso emergente de drones civiles en España. Estatuto jurídico e impacto en Derecho a la Protección de Datos. *Revista de Derecho Político*, 95, 83-116.

- Ramírez Ciriza J. M. (2015). Aspectos reglamentarios. En VV. AA., *Los drones y sus aplicaciones a la ingeniería civil*. Madrid: Fenercom.
- Sarrión Esteve, J. (2018). La regulación de los drones y la protección de los derechos fundamentales: especial atención a la tutela del menor. En F. J. Durán Ruiz (dir.), *Desafíos de la protección de menores en la sociedad digital* (pp. 383-409). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sarrión Esteve, J. y Benlloch Domènech, C. (2017). Rights and Science in the Drone Era. Actual Challenges in the civil use of drone technology. *Rights and Science: R&S*, 0, 117-133.
- VV. AA. (2015). *Los drones y sus aplicaciones a la ingeniería civil*. Madrid: Fenercom.