

NUEVA REGULACIÓN PARA LOS DRONES: LA RESPONSABILIDAD CIVIL Y EL SEGURO COMO CUESTIONES PENDIENTES

I. INTRODUCCIÓN: NUEVA REALIDAD, NUEVA REGULACIÓN	1
II. LA RESPONSABILIDAD Y LA SEGURIDAD AÉREA.....	5
1. LA NOTIFICACIÓN DE ACCIDENTES E INCIDENTES GRAVES Y LOS SUCESOS.....	5
2. LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES E INCIDENTES GRAVES DE RPAS.....	10
III. LA RESPONSABILIDAD DEL OPERADOR POR EL USO DE LOS RPAS.....	11
1. CONSIDERACIONES GENERALES.....	11
2. RESPONSABILIDAD DERIVADA DE LA UTILIZACIÓN ILEGÍTIMA DE LOS RPAS	12
3. RESPONSABILIDAD DERIVADA DE ACCIDENTE	12
IV. EL ASEGURAMIENTO OBLIGATORIO O LA CONTRATACIÓN DE UNA GARANTÍA FINANCIERA EQUIVALENTE DEL OPERADOR.....	20
1. EL RÉGIMEN TRANSITORIO Y EL ACTUAL.....	20
2. LA RELACIÓN ENTRE EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD CIVIL Y EL ASEGURAMIENTO OBLIGATORIO.....	22
3. LOS SEGUROS QUE SE OFERTAN EN LA PRÁCTICA.....	25
4. LA FALTA DE CONTRATACIÓN DEL SEGURO OBLIGATORIO Y LA PÉRDIDA DE COBERTURA POSTERIOR.....	27
V. CONCLUSIONES	28

MARÍA JESÚS GUERRERO LEBRÓN
Catedrática de Derecho mercantil, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla
Vocal de la Comisión de Investigación de Accidentes. España

I. Introducción: nueva realidad, nueva regulación

Aun cuando en el propio título me he referido a los drones, la terminología que se ha acuñado y se usa con preferencia en el ámbito técnico y jurídico (sin descartar otras expresiones y siglas que se mantienen), y la que seguiré a lo largo del artículo, es la de “aeronave pilotada por control remoto”, a las que también se hace referencia por sus siglas en inglés, como RPAS (*remotely piloted aircraft system*).

Resulta ya un clásico la referencia a las posibilidades que los RPAS presentan con la anglosajona expresión de “*the 3 D*”, esto es, permiten afrontar tareas que se caracterizan por los tres adjetivos que empiezan por *d*: *dull* (tedioso), *dirty* (sucio) y *dangerous* (peligroso).

Así, se pueden llevar a cabo misiones muy largas, aburridas, y físicamente muy exigentes, superando los inconvenientes que para las aeronaves tripuladas pueden

representar el cansancio y la tensión acumulada de la tripulación y la imposibilidad o gran dificultad de los relevos; con aeronaves no tripuladas no es complicado mantener una o varias plataformas en el aire durante muchas horas, bien de forma simultánea o consecutiva, y relevar en tierra a los operadores sin tener que interrumpir la misión en curso.

Se dice igualmente que estos vehículos están especialmente pensados para trabajar en ambientes sucios porque permiten operar en zonas donde existe contaminación NBQR (nuclear, biológica, química y radiactiva) y donde los riesgos para el organismo humano serían demasiado elevados si se realizasen misiones con aeronaves tripuladas.

Finalmente, la tercera “d” está relacionada con misiones en las que el peligro para una aeronave tripulada es demasiado importante debido a amenazas en tierra, como es el caso de las defensas antiaéreas presentes en la zona sobrevolada. Al no llevar a nadie a bordo, el dron puede asumir estas misiones poniendo en riesgo únicamente la plataforma aérea, pero nunca la vida humana.

Y aunque la expresión de “*las tres d*” se acuñó en el ámbito militar, es evidente que los mismos escenarios son extrapolables a las misiones civiles, donde este tipo de aeronave viene demostrando su utilidad en múltiples campos, como la investigación medioambiental, la meteorología, el control de tráfico, la vigilancia agrícola o pesquera, la investigación oceanográfica y, por supuesto, las comunicaciones y la vigilancia de estructuras extensas y críticas (eléctricas, ferroviarias, energéticas, etc.), entre otras muchas. Eso explica la atención que muchas administraciones están prestando a todas las posibilidades que presentan, incluida la Valenciana, que, por ejemplo, ha sido pionera en la creación de un protocolo para la utilización de drones en emergencias¹.

No cabe duda de que los vehículos aéreos no tripulados y sus sistemas asociados son en la actualidad un campo tecnológico en expansión con multitud de aplicaciones civiles y de defensa. Ni tampoco de que sus dimensiones, sus configuraciones aerodinámicas, la duración de sus vuelos, el alcance y la carga útil o de pago son muy diferentes en la gran variedad de RPAS que existen, que van desde

¹ DECRETO 70/2017, de 2 de junio, del Consell, por el cual se modifica el Plan territorial de emergencia de la Comunitat Valenciana, por la aprobación del procedimiento de actuación de operación de aeronaves pilotadas por control remoto en situaciones de emergencia bajo la dirección de la Generalitat (Boletín Oficial de la Comunidad Valenciana nº 8064, de 16 de junio de 2017).

los grandes que pueden alcanzar 14 toneladas de peso y una carga útil superior a los 1300 kg, hasta los pequeños, capaces de ser transportados y lanzados a mano.

A pesar de la complejidad de la realidad descrita y de la dificultad añadida que representa su novedad², España contaba desde 2014 con una regulación que nació con fecha de caducidad, dado que se promulgó como norma meramente transitoria, en tanto se preparaba el Real Decreto que recientemente ha venido a sustituirla. De hecho, hace pocos meses que se publicó en el BOE el “Real Decreto 1036/2017, de 27 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

² Esta diversidad en los diseños y las aplicaciones dificulta el panorama hasta el punto que está haciendo replantear las fórmulas utilizadas por ahora (incluida la seguida en el Real Decreto 1036/2017) para la regulación de las aeronaves pilotadas por control remoto, que se limitan a clasificarlas en función de la masa máxima al despegue (de ello depende que tengan que certificarse o no, que sea preceptivo que figuren inscritas en el Registro de aeronaves, la forma en que se tramitará la habilitación para su uso, las condiciones de utilización del espacio aéreo que se les exige, los requisitos de mantenimiento, e incluso el importe de la garantía o seguro de responsabilidad civil que hay que contratar para poder operar con ellas, entre otros aspectos), para tratar de consolidar, al menos por lo que a los aspectos relacionados con la seguridad se refiere (entendida en el sentido del término anglosajón *safety*), que son los que están ocupando por ahora al regulador, un régimen basado en el riesgo que puede representar cada operación, y no en el peso del vehículo.

Ese es el propósito de la regulación europea que se prepara y que, aun cuando con mucho retraso, incorporará la diferenciación entre operaciones que se calificarán, si prosperan las propuestas que circulan por el momento, como abiertas, específicas y certificadas. De modo que, una vez que se reforme el Reglamento base para que la Unión Europea asuma la competencia sobre las aeronaves pilotadas por control remoto de menos de 150 kilogramos, las regulaciones nacionales serán sustituidas por una regulación europea común basada en las categorías indicadas.

Las operaciones abiertas (“*Open Operations*”) no requerirán autorización por parte de las autoridades de navegación aérea nacionales, pero deberán cumplir una serie de restricciones (esencialmente alcance visual de 150 metros, altitud máxima de 500 metros y distancia mínima a aeropuertos y/o aglomeraciones de personas).

Las operaciones específicas (“*Specific Operations*”) requerirán de un análisis de riesgos ad-hoc y necesitarán de autorización expresa por parte de las autoridades de navegación aérea o de entidad acreditada al efecto (“*Operations Authorisation*”). Dentro de esta categoría se incluirían las operaciones en las que se comparta el espacio aéreo controlado.

Por último las operaciones certificadas (“*Certified Operations*”) serán aquellas con niveles de riesgo similar a los de la navegación aérea convencional y por tanto se exigirán las mismas condiciones y certificados que en ésta. Aunque el límite entre operaciones específicas y certificadas no está concretado, parece que se situaría de acuerdo con el criterio de carga máxima al despegue (MTOM) de 150 Kg. *Vid.*, por lo que a la normativa europea que acabamos de mencionar se refiere, la *Opinion n° 01/2018, Introduction of a regulatory framework for the operation of unmanned aircraft systems in the ‘open’ and ‘specific’ categories de la European Aviation Safety Agency.*

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”³.

No debe perderse de vista que la utilización de vehículos o sistemas pilotados por control remoto puede hacer nacer distintos tipos de responsabilidad y que no todas ellas serán asegurable, así como que la responsabilidad podrá recaer tanto sobre el fabricante (art. 15.1), que no trataremos aquí, como sobre el operador (art. 26.c).

Se debe advertir igualmente que, dado que pueden existir aplicaciones en múltiples sectores, el hecho de que una determinada prestación se lleve a cabo a través de un vehículo tripulado a distancia, no exime de cumplir las normas sectoriales correspondientes. De hecho, el propio Real Decreto contiene una norma que es más bien una advertencia, ya que el art. 1.3 establece *“[l]o dispuesto en este real decreto se entiende sin perjuicio del cumplimiento de otros requisitos y la obtención de las autorizaciones, permisos o licencias que sean exigibles conforme a la normativa que en cada caso resulte de aplicación, 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”*. Ciertamente se trata de un precepto superfluo, ya que se limita a recordar que, además de las normas contenidas en el RD 1036/2017, es necesario cumplir el resto de disposiciones imperativas a las que esté sometida la actividad de que se trate⁴.

³ Sobre los aspectos desarrollados en el RD mencionado puede consultarse la obra que he dirigido: AAVV, *La regulación civil y militar de las aeronaves civiles pilotadas por control remoto. Comentario al RD 1036/2017, de 15 de diciembre*, Madrid, Marcial Pons, 2018, en la que se abordan algunas de las cuestiones más espinosas derivadas del uso de los *Remotely Piloted Aircraft Systems*, como el potencial peligro que suponen los drones para el derecho a la intimidad y la privacidad de las personas o la responsabilidad que puede derivarse para el fabricante de RPAS. La obra se presenta combinando la técnica del comentario al articulado con la de la redacción de catorce capítulos, en torno a los cuales he estructurado los principales temas que comprenden la materia. El objetivo de esta sistemática es que este monográfico pueda resultar útil a quienes, enfrentándose al texto normativo, quieran consultar cómo interpretar alguno de sus preceptos. Asimismo aspiramos a que sea provechosa para aquellos que emprendan su lectura con el más amplio propósito de aprehender el régimen al que se someten los operadores de estos especiales vehículos en nuestro Sistema jurídico.

⁴ Adicionalmente, puede plantearse dentro del bloque de materias relativas a la responsabilidad, que se podría utilizar un vehículo de este tipo para cometer cualquier tipo de infracción normativa, tanto de tipo de administrativo (y aquí ya nos referimos a cualquier infracción administrativa, de cualquier sector), como inclusive ciertos delitos. Sería el caso, en los supuestos más graves de, por ejemplo, la comisión de un delito de homicidio imprudente con un dron (art. 142 del Código Penal)⁴. Al margen de que no es este el lugar para exponer los elementos del tipo de homicidio imprudente, sólo ponemos de manifiesto aquí que puede surgir la duda de si ciertos aspectos de algunos tipos redactados pensando en otra realidad, serían o no aplicables a un supuesto en el que el instrumento que ha conducido al resultado descrito en el tipo es un dron. En concreto nos referimos a *“[S]i el homicidio imprudente se hubiera cometido*

Si las normas que se incumplen son las dictadas *ex profeso* para regular el sector de los sistemas pilotados por control remoto, cabe plantearse si se incurre en algún tipo de responsabilidad administrativa. La cuestión aquí estriba en que el RD 1036/2017 no contempla infracciones específicas para estos vehículos, por lo que habrá que remitirse a los artículos que Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (en adelante, LSA) dedica a las infracciones y sanciones.

Finalmente, hay otro grupo de infracciones administrativas, civiles y penales, que no trataremos aquí, como son las que afectan a protección de datos personales y a la intimidad y las que afectan a lo que se viene llamando ciber-seguridad⁵.

II. La responsabilidad y la seguridad aérea

1. La notificación de accidentes e incidentes graves y los sucesos

Con frecuencia los daños ocasionados a terceros con un RPAS pueden ser consecuencia de un accidente o incidente ocurrido a un dron. En esos casos, conforme al art. 26.g) RD 1036/2017 es obligatorio:

“Notificar a la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil y al Sistema de Notificación de Sucesos de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, según corresponda, los accidentes e incidentes graves definidos en el Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE y los sucesos a que se refieren el artículo 4 del Reglamento (UE) n.º 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativo a la notificación de sucesos

utilizando un vehículo a motor o un ciclomotor, se impondrá asimismo la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores de uno a seis años” (142.1 segundo párrafo del Código Penal). Aun cuando en una primera aproximación podríamos considerar que el término “vehículo a motor”, por su ambigüedad, puede resultar aplicable a un RPAS, lo cierto es que estos delitos no están pensados para subsumir en ellos este tipo de supuestos. El bien jurídico protegido aquí es la seguridad vial, y, por tanto, no procedería una interpretación extensiva de un precepto penal.

Mejor cabida parece que tendrían este tipo de conductas en otro apartado, que consideramos más ajustado a la situación en la que se encuentra el piloto de un RPAS que como consecuencia del pilotaje imprudente de un dron provoca un homicidio. Así, consideramos aplicable el delito definido en el 142.2 segundo párrafo del Código Penal: *“[S]i el homicidio se hubiera cometido por imprudencia profesional, se impondrá además la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión, oficio o cargo por un período de tres a seis años”*. De esta forma, además, con la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión se cumpliría la función preventiva que en estos casos persigue el Derecho penal, impidiendo que el piloto imprudente pueda seguir poniendo en peligro a los terceros.

⁵ Sobre todas estas materias nos remitimos de nuevo a nuestro libro, cuya cita completa hemos recogido en la nota 3.

en la aviación civil, que modifica el Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y los Reglamentos (CE) n.º 1321/2007 y (CE) n.º 1330/2007 de la Comisión”.

La cultura de seguridad que imbuye el mundo aeronáutico y que ha permitido alcanzar cotas elevadísimas en este ámbito⁶ está también presente, o mejor dicho, debería estar presente, en este sector, en el que quizá, la falta de formación específica, unido a las consecuencias afortunadamente no siempre dramáticas de los accidentes, son las causas de que hasta la fecha no exista una conciencia clara de la necesidad de notificar los accidentes e incidentes graves, y los propios sucesos.

Las obligaciones impuestas persiguen únicamente garantizar un alto nivel de eficiencia, diligencia y calidad de las investigaciones de seguridad en la aviación civil, cuyo único objetivo es la prevención de accidentes e incidentes futuros, sin determinar culpabilidades o responsabilidades. Esto último, la separación entre el ámbito de la investigación técnica y la investigación judicial a efectos de determinación de responsabilidades, es quizá otro de los factores que, por ser desconocido para la mayoría de los usuarios de RPAS, explica la ausencia de predisposición a notificar tales eventos.

Ahora bien, debe quedar claro que no se trata de una mera recomendación, sino de una verdadera obligación que incumbe a los operadores profesionales de estos vehículos, hasta el punto de que la propia LSA configura como infracciones graves y muy graves el incumplimiento del deber de comunicar los incidentes graves y los accidentes, respectivamente arts. 50.2.1º y 50.3.2º LSA), infracciones que llevan aparejadas las correlativas sanciones (arts. 55 y 56 LSA) y que les son plenamente aplicables a los operadores de drones.

En este orden, y a efectos de delimitar de forma precisa cuál es el ámbito de la obligación, debemos hacer una remisión al concepto de accidente que recoge el art.

⁶ Precisamente, según la *Aviation Safety Network (ASN)*, en 2017 se ha batido el record de año con menos accidentes y con menos siniestralidad desde que en 1946 se empezaron a registrar los accidentes de aviación civil. Se contabilizaron 144 fallecimientos en 10 accidentes, por lo que no sólo es el año con menos accidentes, sino también el menor en número de víctimas, no registrándose además ninguna víctima mortal en vuelos de grandes aerolíneas comerciales. Esta estadística se elabora teniendo en cuenta sólo aviones comerciales civiles de transporte de pasajeros y aquellos habilitados para el transporte de al menos 14 personas a bordo y transporte de mercancías.

2.1 del Reglamento (CE) nº 996/2010 antes mencionado⁷, y, conforme al cuál se trata de todo suceso que tenga lugar en el caso de aeronaves no tripuladas, en el período comprendido entre el momento en que la aeronave esté lista para ponerse en movimiento con intención de realizar un vuelo y el momento en que se detenga al final del vuelo y se apaguen los motores utilizados como fuente primaria de propulsión, y durante el cual se produzca determinadas consecuencias en las personas o en el propio vehículo que el precepto se encarga de precisar. Concretamente, cuando como consecuencia de ese suceso una persona sufra lesiones mortales o graves por entrar en contacto directo con alguna parte de la aeronave (incluidas las partes que se hayan desprendido de la aeronave); o la exposición directa al chorro de un reactor, excepto en el caso de que las lesiones obedezcan a causas naturales, hayan sido auto-infligidas o causadas por otras personas. O bien, en el caso de que la aeronave sufra daños o fallos estructurales que alteren de manera adversa sus características de resistencia estructural, su rendimiento o sus características de vuelo, y que exigirían normalmente una reparación importante o el recambio del componente dañado, excepto si se trata de un fallo o avería del motor, cuando el daño se limite a un solo motor (incluidos su capó o accesorios), a las hélices, extremos de alas, antenas, sondas, aletas, neumáticos, frenos, ruedas, carenas, paneles, puertas del tren de aterrizaje, parabrisas, revestimiento de la aeronave (como pequeñas abolladuras o perforaciones en el revestimiento), o a daños menores a las palas del rotor principal, las palas del rotor trasero, el tren de aterrizaje, así como los daños resultantes de granizo o impactos de aves (incluidas perforaciones del radomo); o, en último lugar, en el caso de que el avión desaparezca o sea totalmente inaccesible.

Además de notificar los accidentes de RPAS, el RD 1036/2017 exige igualmente que se notifiquen los incidentes graves. En este sentido, la definición legal es bastante más imprecisa, ya que según el art. 2.7 Reglamento (CE) nº 996/2010, se considera “incidente” cualquier suceso relacionado con la utilización de una aeronave, distinto de un accidente, que afecte o pueda afectar a la seguridad de su utilización, e “incidente grave” “cualquier incidente que está relacionado con la utilización de una

⁷ Aunque el RD 1036/2017 sólo se remite al Reglamento europeo, la regulación en materia de investigación de accidentes debe completarse con los Tratados internacionales vigentes en España y con normativa interna que desarrolla los mismos principios. Así, la cuestión viene regulada desde 1944 en el art. 26 del Convenio de Chicago, y su desarrollo a través del Anexo 13 (su primera edición fue adoptada por el Consejo el 11 de abril de 1951, titulada “Normas y métodos recomendados para encuestas de accidentes de aviación” y en la actualidad rige la edición publicada en julio de 2016, efectiva desde noviembre de 2016), y también, en el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil, además de las normas contenidas en la Ley de Seguridad Aérea.

aeronave y en el que concurren circunstancias indicadoras de una alta probabilidad de que se produjera un accidente, cuando, en el caso de aeronaves tripuladas, dicha utilización tenga lugar en el período comprendido entre el momento en que cualquier persona embarque en la aeronave con intención de realizar un vuelo y el momento en que cualquiera de esas personas desembarque, o que tenga lugar, en el caso de aeronaves no tripuladas, en el período comprendido entre el momento en que la aeronave esté lista para ponerse en movimiento con intención de realizar un vuelo y el momento en que se detenga al final del vuelo y se apaguen los motores utilizados como fuente primaria de propulsión”, remitiendo al anexo del Reglamento en el que figura una lista de ejemplos de incidentes graves. Se trata, por consiguiente, de un concepto jurídico indeterminado, y, como tal, resulta mucho más complejo delimitar cuál es el ámbito de la obligación, aun cuando los ejemplos que proporciona el anexo mencionado pueden servir de orientación.

En cualquier caso, una vez notificado el accidente o incidente grave procede abrir la investigación de seguridad. No obstante, y aun cuando no se trata ahora de exponer en este punto en qué consiste dicha investigación técnica, cuyo régimen resultaría plenamente aplicable a la iniciada con motivo del accidente o incidente grave⁸, la peculiaridad aquí estriba en que conforme establece la D.A. 4ª, no resulta preceptivo iniciarla, sino que es la autoridad encargada de esta tarea en España, la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC), la que tendrá la facultad de decidir cuándo procede abrir investigación en función de si, según las circunstancias del caso, se puede obtener alguna enseñanza. De no haberse establecido este precepto, la obligatoriedad de investigar todos los incidentes graves y accidentes notificados podría colapsar los recursos que el Estado dedica a esta tarea, que, como cabe imaginar, son suficientes, pero limitados. El elevado número de operadores y la cantidad de operaciones e incidencias que con toda seguridad dichas operaciones van a dar lugar (aun cuando hasta la fecha no se han venido notificando), justifica el carácter potestativo de esta investigación.

Por lo que respecta a la notificación de sucesos, debe explicarse que a diferencia del carácter reactivo de la investigación técnica de accidentes e incidentes graves, y como complemento de ella, con el mismo afán de mejorar en el ámbito de la seguridad aérea, en el sector aeronáutico se han extendido los sistemas proactivos,

⁸ Por lo demás, con la excepción mencionada de que no es obligatoria, se somete a los mismos principios que rigen esta actividad en el resto de los casos, destacablemente, su carácter preventivo.

los cuales permiten detectar los riesgos incluso antes de que lleguen a ocasionar daños, y que con este objetivo se ha dictado el Reglamento (UE) nº 376/2014⁹.

La experiencia ha demostrado que los accidentes vienen, con frecuencia, precedidos por una serie de incidentes relacionados con la seguridad y, en la mayoría de las ocasiones, las deficiencias que previamente se habían mostrado, pueden servir de indicios acerca de los riesgos que se plantean para la seguridad. Por ello resultan extremadamente útiles los sistemas de seguridad anticipatorios y documentados, centrados en la prevención de accidentes mediante el análisis de toda la información de seguridad pertinente, incluida aquella sobre sucesos en la aviación civil, lo que exige recoger, almacenar, proteger, intercambiar, difundir y analizar la información pertinente sobre la seguridad de la aviación civil, y adoptar las medidas de seguridad adecuadas en función de la información recogida. De ahí que resulte preciso asegurar que los profesionales que están directamente en contacto con las operaciones aéreas notifiquen los sucesos que representen un riesgo significativo para la seguridad aérea, y, con el objeto de fomentar las notificaciones, la regulación en esta materia debe garantizar que los datos proporcionados no van a ser utilizados para atribuir faltas ni responsabilidades, ni para proceder a evaluaciones comparativas de la seguridad (esto es lo que se conoce como “cultura justa”).

Pues bien, aun cuando los operadores de RPAS, al igual que el resto de operadores aéreos, deben integrar este sistema y contribuir con sus notificaciones de sucesos a engrosar las bases de datos que permiten detectar riesgos de forma anticipada para que las autoridades puedan tomar medidas preventivas, la mayoría de ellos está exentos de la notificación “obligatoria”, ya que para las aeronaves no pilotadas con una masa operativa no superior a 150 kg. (que son precisamente las que están comprendidas en el ámbito de aplicación del RD 1036/2017), la notificación resulta voluntaria.

Se trata, por consiguiente, de notificar, de forma facultativa, cualquier acontecimiento relacionado con la seguridad que ponga en peligro, o que pueda poner en peligro, en caso de no ser corregido o abordado, una aeronave, sus ocupantes o cualquier otra persona. El Reglamento (UE) nº 376/2014 proporciona a esos efectos una relación de sucesos agrupados por ámbitos de actividad, a lo que

⁹ La regulación debe completarse a nivel internacional con el Anexo 19 (primera edición, julio 2013) al Convenio de Chicago, de 7 de diciembre de 1944 (BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1969) y con el RD 1334/2005, de 14 de noviembre (BOE nº 279, de 22 de noviembre de 2005), por el que se establece el sistema de notificación obligatoria de sucesos en la aviación civil.

se añade la lista de sucesos en la aviación civil de notificación obligatoria, de conformidad con el Reglamento (UE) nº 376/2015. Así, se considera suceso notificable: cualquier suceso relacionado con la operación de cualquier tipo de aeronave civil, incluidos los planeadores y los vehículos más ligeros que el aire, con excepción de las aeronaves a que se refiere el anexo II del Reglamento (CE) nº 216/2008 (donde se contempla la excepción mencionada antes que incumbe a las aeronaves no pilotadas con una masa operativa no superior a 150 kg); los sucesos relacionados con las condiciones técnicas, el mantenimiento y la reparación de las aeronaves; los sucesos relacionados con los aeródromos y los servicios en tierra; y los sucesos relacionados con los servicios e instalaciones de navegación aérea. Adicionalmente, ante la duda, AESA recomienda la notificación en cualquier supuesto cuando se considere que puede existir peligro real o potencial para la seguridad aérea.

Para terminar, queremos aclarar que este tipo de notificaciones sólo permite el estudio posterior, en caso de que como veremos a continuación, lo considere adecuado el órgano de investigación competente, a efectos de mejorar la seguridad aérea, pero no contempla extraer conclusiones de otro tipo por muy valiosas que puedan resultar para el desarrollo del sector. De hecho, los cauces para otros efectos son distintos, tal como pone de manifiesto el Parlamento Europeo, que en 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), pide a la Comisión que estudie la posibilidad de establecer un mecanismo de información regular que tenga en cuenta tanto los avances técnicos como la formulación de políticas y las buenas prácticas a escala nacional, en el que también se aborden los incidentes de RPAS, y que presente una síntesis y una evaluación de los enfoques normativos en los distintos Estados miembros, a fin de poder comparar y determinar las buenas prácticas.

2. La investigación técnica de accidentes e incidentes graves de RPAS

Aclarados los términos en los que existe la obligación de notificar tanto los accidentes como los incidentes graves de los RPAS, procede a continuación dedicar unas líneas a la investigación subsiguiente.

La peculiaridad en el caso de los RPAS, y que supone una especialidad en relación con el resto de la aviación, es que la CIAIAC no está obligada a iniciar una

investigación tras la notificación recibida, sino que goza de la facultad discrecional de valorar en qué casos debe realizarse una investigación porque el suceso en cuestión presente características que hagan pensar que de él se va a extraer alguna enseñanza.

La razones que justifican que se discrimine de esta forma este subsector de la aviación pueden adivinarse con facilidad si se piensa que nos encontramos con un sector incipiente (por lo que respecta a las aplicaciones civiles, al menos, porque en el mundo militar llevan muchos más años utilizándose), dominado por un gran número de operadores de escasa dimensión (pequeñas empresas con pocos trabajadores), lo que hace casi imposible contabilizar el número de operaciones que se desarrollan, y en el que además el nivel de formación "aeronáutica" es también reducida, por lo que el número de accidentes/incidentes graves que puede presentarse en un futuro próximo es mucho más elevado que el incremento de recursos que las autoridades técnicas de investigación se prevé que puedan tener. De ahí que aplicando el principio de proporcionalidad que ha de inspirar sus actuaciones, corresponda al propio organismo encargado de llevar a cabo dicha investigación la decisión acerca de si debe o no iniciar sus actuaciones.

El tiempo dirá en qué medida los operadores asumen la obligación de notificar y van llegando más o menos accidentes o incidentes al órgano de investigación técnica, así como la relevancia de estos desde el punto de vista de la seguridad aérea y, como consecuencia, los avances que en este terreno reactivo se puedan llevar a cabo.

III. La responsabilidad del operador por el uso de los RPAS

1. Consideraciones generales

No puede decirse que el legislador permanezca ajeno a la problemática de la responsabilidad civil de operador, a la que se hace alusión expresa en el texto (*vid.*, al respecto, el art. 26.c), sin embargo no se aborda en el nuevo Real Decreto, como hubiera sido deseable, una respuesta específica que acomode las reglas ya existentes a las peculiaridades del sector. Como resulta obvio, en ausencia de normas especiales, es obligado acudir a la regulación general en materia de responsabilidad, y, cuando las hay, a las mismas normas que rigen la aviación tripulada; y ello aunque se ponga de manifiesto, en numerosas ocasiones, lo inadecuadas que resultan unas y otras. Ese divorcio entre la realidad y las normas

encargadas de regularlas, atenta contra la seguridad jurídica y, como veremos, puede suponer en cierta medida obstáculos en el avance de este sector.

2. Responsabilidad derivada de la utilización ilegítima de los RPAS

Mediante la utilización ilegítima de los RPAS se puede llegar a incurrir no sólo en responsabilidad administrativa, si se incumplen algunas de las prescripciones impuestas en este Real Decreto o en otra normativa específica, sino que puede ser la vía para realizar intromisiones ilegítimas en la privacidad, haciendo nacer responsabilidad civil, e incluso, con determinados comportamientos que tienen la consideración de delito, responsabilidad penal.

Raras veces dichos comportamiento tendrán cobertura con las pólizas de seguro ofertadas en la práctica.

Por otro lado, algunas de las aplicaciones que más habitualmente están empezando a desarrollarse a través de esta tecnología pueden llegar a afectar a hábitats protegidos, en cuyo caso, conviene recordar que las Leyes medioambientales, además de establecer una responsabilidad sumamente estricta, suelen imponer la suscripción obligatoria de seguros y otro tipo de garantías financieras específicas, distintas de las que contemplaremos en el epígrafe que sigue. Y además algunas de estas normas restringen la zonas que pueden ser sobrevoladas, por lo que igualmente se puede hacer un uso ilegítimo de los RPAS al incumplir dichas normas¹⁰.

3. Responsabilidad derivada de accidente

Aun partiendo de unos niveles de seguridad óptimos cabe la posibilidad de que se produzcan incidentes o accidentes con aeronaves pilotadas por control remoto. Por mucho que se perfeccione la tecnología, el riesgo podrá reducirse, pero nunca eliminarse, de ahí que, desde el punto de vista jurídico haya que plantearse cuál es el régimen aplicable a la responsabilidad por daños a las personas y a las cosas ocasionados como consecuencia de un impacto en tierra o de una colisión aérea de una aeronave pilotada por control remoto, y, más exactamente en qué norma lo encontramos.

¹⁰ Ley 33/2015, de 21 de septiembre, modificó la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio natural y biodiversidad incorporándole una disposición adicional en virtud de la cual "Las limitaciones o prohibiciones de vuelo a las aeronaves en los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos de la Red Natura 2000 se establecerán por el Gobierno de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea

De hecho, los riesgos que se generan con el uso de un dron son similares a los que se enfrenta la aviación convencional, con excepción de los daños causados a los pasajeros (responsabilidad contractual). Tratándose de un objeto volador, es posible que colisione contra estructuras fijas como edificios, torres y antenas, así como con vehículos aparcados o en movimiento, por lo que representan un especial peligro los tendidos eléctricos y de telefonía, que son más difíciles de advertir por el piloto y están dentro del rango de altitud al que pueden volar estos aparatos. En cualquier caso, si hay que destacar potenciales daños que se teme que la aviación tripulada pueda ocasionar, se tiene en mente particularmente a las personas (de ahí que los requisitos para sobrevolar zonas pobladas sean más estrictos) y a la aviación tripulada. Respecto a esto último, como los drones vuelan más bajo que los aviones tripulados, la posibilidad de que se produzca alguna interferencia con la seguridad aérea se incrementa en las inmediaciones de los aeropuertos, de ahí también que se apliquen reglas especiales para poder utilizar los drones en las zonas cercanas a las infraestructuras aeroportuarias.

A estos efectos las normas sobre responsabilidad que actualmente están vigentes son, si la aeronave es nacional, los preceptos que se ocupan de esta cuestión son los arts. 119 y ss de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea (en adelante, LNA), y si la aeronave es extranjera, el Convenio de Roma, de 7 de octubre de 1952, sobre daños causados a terceros en la superficie por aeronaves extranjeras (en adelante, Convenio de Roma de 1952).

En el primer caso, el art. 11 LNA hace referencia expresa a la inclusión en el concepto de aeronave “[c]ualquier 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”¹¹. En el segundo, la definición de aeronave que emplea el convenio es lo suficientemente amplia como para que tengan cabida en su ámbito de aplicación¹². Además, como se sabe, la propia OACI dispone que en

¹¹ Este artículo fue redactado por el apartado uno del artículo 51 del Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (BOE nº 163, de 5 julio de 2014).

¹² Según el art. 1 Convenio de Roma de 1952, se considera que una persona que sufra daños en la superficie tiene derecho a reparación en las condiciones fijadas por el Convenio con sólo probar que los daños provienen de una aeronave en vuelo, o de una persona o cosa caída de la misma, y por “aeronave en vuelo” se entiende la que aplica la fuerza motriz para despegar hasta que termina el recorrido de aterrizaje. El informe de EASA (EUROPEAN RPAS STEERING GROUP, *Roadmap for the integration of civil Remotely-Piloted Aircraft Ssystems into the European Aviation System. Final Report from the European RPAs Steering Group*, June 2013), sin embargo, hace referencia a este Convenio e indica que será de aplicación a todo tipo de vehículos siempre que sea usado para el transporte (pág. 5 del anexo 3). No

tanto no se establezcan normas específicas les serán de aplicación las normas previstas para las aeronaves.

En principio, aun cuando puedan ser más frecuentes los vuelos de aeronaves nacionales, cabe la posibilidad de que aeronaves pilotadas por control remoto extranjeras sobrevuelen nuestro espacio aéreo. Hay que tener en cuenta que el artículo 8 del Convenio de Chicago prohíbe que las aeronaves pilotadas por control remoto vuelen sobre el territorio de otro Estado contratante si no cuentan con autorización especial de dicho Estado y de conformidad con los términos de dicha autorización, y que incluso se puede obligar a que aterrice si no cuenta con ella. Y también cómo la AESA aceptará la autorización expedida por otro Estado miembro si su titular acredita que los requisitos que exige la autoridad de dicho país son al menos equivalentes a los establecidos por la regulación española (el art. 41 se refiere a la posibilidad de que la AESA autorice vuelos experimentales autorizados por una autoridad extranjera, conforme al principio de reciprocidad).

En esos casos, a pesar de haberse quedado obsoleto, y de no haber gozado nunca de demasiada aceptación entre la comunidad internacional, la norma a aplicar es el Convenio de Roma de 1952, que dado que no ha sido denunciado, sigue estando en vigor. De hecho, solo ha sido suscrito por cuarenta y nueve Estados¹³, entre ellos, España¹⁴ y no se encuentran entre sus ratificantes ni el Reino Unido, ni Francia, ni Holanda; y Alemania ni siquiera lo ha firmado.

Este Convenio, que se aplica a los daños causados en superficie por aeronaves extranjeras consagra un sistema de responsabilidad *cuasi* objetiva¹⁵ y sometida a límites indemnizatorios fijados en francos-oro, según el peso de la aeronave. Las

compartimos la reflexión, ya que, no hay fundamento legal alguno para imponer esa restricción al ámbito de aplicación de la norma.

¹³ La diferencia cuantitativa con el número de países que han ratificado el Convenio de Varsovia es importante (éste ha sido ratificado por ciento cincuenta y dos Estados en su versión original y ciento treinta y siete en su versión modificada por el Protocolo de La Haya). Además entre los países ratificantes se encuentra EEUU, principal potencia aérea.

¹⁴ Cfr. BOE nº 117, de 17 de mayo de 1961. ICAO Doc 7364. Las versiones auténticas están en inglés, francés y español.

¹⁵ Art. 6 Convenio de Roma de 1952: la persona que sería responsable estaría exenta si prueba que los daños fueron causados únicamente por culpa de la persona que los sufra o de sus dependientes. Si la persona responsable prueba que los daños han sido causados, en parte por culpa de la persona que los sufra o de sus dependientes, la indemnización se reducirá en la medida en que tal culpa ha contribuido a los daños. Sin embargo, no habrá lugar a exención o reducción si, en caso de culpa de sus dependientes, la persona que sufra los daños prueba que actuaron fuera de los límites de sus atribuciones.

cuantías máximas de las indemnizaciones se estructuran en torno a una escala con cinco categorías.

Tal como hemos indicado anteriormente, si se los daños derivan del accidente o incidente ocasionado por una aeronave nacional resultaría de aplicación el Derecho interno. La LNA establece un sistema de responsabilidad objetiva¹⁶ (más severo, por tanto, que el del Convenio) sometida a límites indemnizatorios, conforme a la misma escala, que está diseñada en función del peso máximo de la aeronave al despegue. Por otro lado, la situación de nuestro sistema jurídico actualmente es tan paradójica que el importe de las indemnizaciones que habría que sufragar en caso de que los daños en la superficie fueran causados por una aeronave nacional, o por una aeronave extranjera matriculada en un Estado que no sea contratante en el Convenio de Roma de 1952, cuando conforme a las normas de Derecho internacional privado resultara de aplicación la legislación española (artículo 23 Convenio de Roma de 1952), sería superior al que existiría obligación de abonar si se tratara de una aeronave extranjera de las sometidas al Convenio.

La extraña situación se presenta porque España, que no ratificó el Protocolo de Montreal de 1978, el cual elevó las cuantías indemnizatorias del Convenio de Roma¹⁷, tampoco ha denunciado dicho Convenio (como impone el artículo 35 Convenio de Roma de 1952, para que dicho instrumento internacional deje de surtir efectos), por lo que, para los daños causados en superficie por aeronaves extranjeras conserva los límites indemnizatorios previstos en el artículo 11 del Convenio de Roma de 1952 original, mientras que ha actualizado los límites indemnizatorios de nuestra legislación interna para acercarla a los niveles de los países de nuestro entorno.

¹⁶ Art. 120: "La razón de indemnizar tiene su base objetiva en el accidente o daño y procederá, hasta los límites de responsabilidad que en este capítulo se establecen, en cualquier supuesto, incluso en el de accidente fortuito y aun cuando el transportista, operador o sus empleados justifiquen que obraron con la debida diligencia."

¹⁷ El Convenio de Roma de 1952, que con carácter general entró en vigor el 4 de febrero de 1958, quedó modificado en algunos aspectos por el Protocolo de Montreal, de 23 de septiembre de 1978, si bien este texto no realiza la reforma de calado que durante sus trabajos preparatorios llegó a proyectarse. El Protocolo reestructuró el sistema de garantías de responsabilidad del operador contenido en los artículos 15 a 18 Convenio de Roma de 1952, lo que es perfectamente explicable si se tiene en cuenta que dicho sistema ha sido considerado como la causa fundamental del fracaso del Convenio; elevó los límites de responsabilidad y sustituyó el franco oro por los Derechos Especiales de Giro, que ya se habían introducido en el Sistema de Varsovia a través de los Protocolos de Montreal de 1975.

Al margen de su escasa significación sustantiva, este Protocolo ha tenido muy poca incidencia en el régimen internacional, pues no ha logrado entrar en vigor hasta el 25 de julio de 2002, y al día de hoy cuenta sólo con once ratificaciones. Entre dichas ratificaciones no se encuentra la española.

Además en el primer caso están indicados en francos franceses (moneda que no tiene cotización en la actualidad) y en el segundo la unidad de cuenta es el Derecho Especial de Giro (DEG), unidad de cuenta habitual en este tipo de Convenios y cuya cotización se puede consultar en la página web del Fondo Monetario Internacional¹⁸. En efecto, el artículo 4 del Real Decreto 37/2001, de 19 de enero¹⁹, que actualiza la cuantía de las indemnizaciones por daños previstas en la LNA, en cuanto a las relativas a daños que se causen a las personas o a las cosas en la superficie terrestre por acción de la aeronave o por cuanto de la misma se desprenda o arroje, regulados en el artículo 119 LNA, no toma como referencia las cuantías establecidas en el Convenio de Roma de 1952, pues considera más adecuado usar como modelo las cuantías aplicables en los países de nuestro entorno²⁰.

¹⁸ El valor de los DEG depende del de una combinación de monedas, de entre las que se concede especial peso al euro, al yen japonés, a la libra esterlina y al dólar norteamericano. La cesta se revisa cada cinco años para garantizar que las monedas incluidas en ella sean representativas de las utilizadas en las transacciones internacionales y que las ponderaciones asignadas a las monedas reflejen su importancia relativa en los sistemas comerciales y financieros mundiales. La revisión ordinaria más reciente de la valoración del DEG tuvo lugar en octubre de 2000. El método utilizado para seleccionar las monedas incluidas en la cesta de valoración y determinar la ponderación de las mismas fue modificado para tener en cuenta la adopción del euro como la moneda común de varios países miembros de la Unión Europea y la función más importante que desempeñan los mercados financieros internacionales. Estos cambios entraron en vigor el 1 de enero de 2001. El valor del DEG en términos de dólares de EEUU se calcula diariamente como la suma de los valores en dicha moneda de montos específicos de las cuatro monedas sobre la base de los tipos de cambio cotizados a mediodía en el mercado de Londres. El valor del DEG se publica diariamente en la página web del Fondo Monetario Internacional.

¹⁹ Cfr. BOE nº 29 de 2 de febrero.

²⁰ Art. 11 CR 1952: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 12, la cuantía de la indemnización por los daños reparables según el art. 1, a cargo del conjunto de personas responsables de acuerdo con el presente Convenio, no excederá por aeronave y accidente de: a) 500.000 francos, para las aeronaves cuyo peso no exceda de 1000 kg; b) 500.000 francos más 400 francos por kg que pase de los 1.000, para aeronaves que pesen más de 1000 y no excedan de 6000 kg; c) 2.500.000 francos, más 250 francos por kg. que pase de los 6.000, para aeronaves que pesen más de 6000 y no excedan de 20.000 kg.; d) 6.000.000 francos, más 150 francos por kg. que pase de los 20.000, para aeronaves que pesen más de 20.000 y no excedan de 50.000 kg.; e) 10.500.000 francos, más 100 francos por kg. que pase de los 50.000, para aeronaves que pesen más de 50.000 kg».

Art. 4 RD 37/2001: «Son indemnizables los daños que se causen a las personas o a las cosas que se encuentren en la superficie terrestre por la acción de la aeronave, en vuelo o en tierra, o por cuanto de ella se desprenda o arroje. A los efectos previstos en el art. 119 de la Ley 48/1960, las indemnizaciones debidas, por aeronave y accidente, estarán limitadas al importe equivalente en pesetas o euros de las que a continuación se establecen: 1. Para aeronaves de hasta 500 kg. de peso bruto, 220.000 derechos especiales de giro. 2. Para aeronaves de peso bruto mayor de 500 kg. y hasta 1.000 kilogramos, 660.000 derechos especiales de giro. 3. 660.000 derechos especiales de giro, más 520 derechos especiales de giro por kilogramo que exceda de los 1000, para aeronaves que pesen más de 1000 y no excedan de 6000 kg. 4. 3.260.000 derechos especiales de giro, más 330 derechos especiales de giro por kilogramo que exceda de los 6.000, para aeronaves que pesen más de 6000 y no excedan de 20.000 kg. 5. 7.880.000

De momento no hay perspectiva de que las normas internacionales que se aprobaron en OACI en 2009 vayan a entrar en vigor, por lo que la solución no va a venir en breve de la mano de nuevas normas internacionales unificadoras. Nos referimos al Convenio sobre indemnización por daños causados a terceros por aeronaves, conocido como Convenio sobre riesgos generales; y al Convenio sobre indemnización por daños a terceros resultantes de actos de interferencia ilícita que hayan involucrado a aeronaves, al que de forma breve se alude como Convenio sobre actos de interferencia ilícita. Esta es la apuesta que la comunidad aeronáutica internacional ha realizado para tratar de modernizar el régimen de responsabilidad extracontractual de los transportistas aéreos²¹, a la vista de la desigual situación que existía en materia de responsabilidad contractual y extracontractual, pero España ni siquiera los ha firmado, y en el resto de los países con peso en la comunidad aeronáutica no se vislumbra tampoco voluntad de ratificación. En caso de que se produjera su entrada en vigor, ambos convenios se declaran aplicables a un suceso o a un acto de interferencia ilícita producido por una “aeronave en vuelo en un vuelo internacional”, por lo que al no definir el concepto de “aeronave”, resultarían aplicables a los daños ocasionados por aeronaves pilotadas por control remoto.

Por otro lado, no tiene sentido que la responsabilidad sea objetiva en el caso de que la aeronave sea nacional, y cuasi-objetiva en el supuesto de una aeronave extranjera, pues no hay razón alguna para que se aplique un régimen más riguroso para los supuestos en que el accidente venga provocado por una aeronave matriculada en España. Más bien se está creando un entorno en el que las aeronaves españolas se verían perjudicadas por una desventaja competitiva.

derechos especiales de giro, más 190 derechos especiales de giro por kilogramo que exceda de los 20.000, para aeronaves que pesen más de 20.000 y no excedan de 50.000 kg. 4. 660.000 derechos especiales de giro, más 130 derechos especiales de giro por kilogramo que exceda de los 50.000, para aeronaves que pesen más de 50.000 kg.

²¹ En el Convenio sobre riesgos generales se ha establecido un sistema de responsabilidad cuasi-objetiva sometida a límites indemnizatorios, en un primer estrato, y subjetiva y sin límites en el segundo; y en el Convenio sobre actos de interferencia ilícita se ha previsto un sistema de responsabilidad compuesto por varios niveles de compensaciones: un primer nivel de importes máximos por suceso establecidos en función de la masa máxima de despegue, un segundo nivel constituido por las indemnizaciones que, en el caso de que los daños no quedaran cubiertos con las indemnizaciones sufragadas por el operador pagará un Fondo internacional, y un tercer nivel que podría venir constituido por la indemnización adicional que debiera pagar el operador en el caso de que los límites señalados en el convenio se consideraran franqueables. *Vid.*, con más detalle: GUERRERO LEBRÓN, M. J., “La evolución del régimen de responsabilidad extracontractual del transportista aéreo: apuntes sobre los nuevos convenios por riesgos generales y por actos de interferencia ilícita que involucren a aeronaves”, *Revista de Derecho del Transporte Terrestre, Marítimo, Aéreo y Multimodal*, núm. 3, 2009, págs. 31-64.

Además, el hecho de que los límites indemnizatorios estén consagrados en una escala que atiende al peso máximo autorizado al despegue nos da una idea también de que utilizar el marco normativo actual nos conduce a una “situación jurídica no adaptada”, si atendemos a las consecuencias que pueden derivarse de la utilización de las aeronaves pilotadas por control remoto. Y es que, a las críticas generales que pueden efectuarse a tal sistema, que establece una correlación directa entre la masa de la aeronave y el importe máximo de la indemnización, se les suman otras derivadas de las peculiaridades de emplear las aeronaves pilotadas por control remoto²².

Para empezar hay que señalar que las consecuencias de un impacto no dependen únicamente del peso de la aeronave, ya que el principio de energía cinética determina que haya dos parámetros relevantes en el momento del impacto: la masa y la velocidad. Pero es que, además, aun cuando con la aviación tradicional siempre se ha planteado como mucho más probable los grandes impactos contra el terreno, la utilización de aeronaves pilotadas por control remoto incrementa enormemente las probabilidades de que se produzcan *mid-air collisions* (teniendo en cuenta que el riesgo de las colisiones en el aire asciende considerablemente cuando desciende la altitud del vuelo, de modo que éste debería ser otro parámetro a tener en cuenta). Desde luego el tratamiento de las *mid-air collisions* y los impactos contra el terreno merecería una clasificación, e incluso centrándonos en los últimos, debería diferenciarse entre colisionar con un terreno despoblado o hacerlo contra otro poblado y con distintos niveles de densidad de población. En este sentido hay que tener en cuenta que incluso se añade una nueva variable que atiende no solo al peso o masa de la aeronave, sino al volumen de ésta.

El plazo de prescripción establecido para el ejercicio de las acciones de la LNA es de seis meses (artículo 124 LNA). El Convenio establece un plazo de prescripción de 2 años desde la fecha que ocurrió el hecho que dio lugar a los daños (artículo 21), teniendo en cuenta que si en el plazo de 6 meses a contar desde ese momento no se ha entablado acción judicial, o el reclamante no ha hecho saber su reclamación al operador, sólo tendrá derecho a ser indemnizado con cargo a la cantidad que quede sin distribuir después de que sean satisfechas las demandas en las que sí se ha observado ese requisito (artículo 19).

²²Vid., KAISER, S. A., “UAVs and Their Integration into Non-segregated Airspace”, *Air and Space Law*, 2011, págs. 161-172, esp. pág.171. Destacan, igualmente, las críticas de EASA, en el documento, EUROPEAN RPAS STEERING GROUP, *Roadmap for the integration of civil Remotely-Piloted Aircraft Ssystems into the European Aviation System. Final Report from the European RPAs Steering Group*, June 2013, pág. 7.

Ante los litigios que puedan plantearse como consecuencia de los daños ocasionados a las personas y a las cosas por los accidentes de aeronaves pilotadas por control remoto debe tenerse en cuenta, por un lado, lo novedoso de la situación; por otro, la escasa adecuación de nuestra legislación actual, a pesar del esfuerzo del legislador por adoptar una regulación casi exclusivamente preocupada por las cuestiones relacionadas con la seguridad entendida en el sentido de *safety* y que no ha atendido a la cuestión de la responsabilidad, sino exclusivamente a la regulación del seguro obligatorio, con las implicaciones que después veremos; y, por último, incluso, antecedentes de resoluciones judiciales que buscando la justicia particular del caso concreto, eluden la aplicación de los Convenios internacionales que deberían aplicarse con carácter exclusivo, para tratar de encontrar la solución en normas internas²³.

Así las cosas, puede resultar que algún Tribunal considere la posibilidad de someter la responsabilidad del operador de la aeronave pilotada por control remoto a las reglas establecidas en el Código civil en materia de responsabilidad extracontractual (artículos 1902 y ss.). Debe advertirse de los peligros que tal hipótesis entraña para los operadores, ya que el sometimiento a un régimen de responsabilidad genérico e ilimitado, al margen de las repercusiones económicas negativas directas que pudieran tener sobre el sector de los UAS, acarrearía sin duda consecuencias en el ámbito asegurativo, dificultando los cálculos actuariales, ya de por sí complejos en una etapa inicial de implantación, encareciendo primas, e incluso provocando la paralización de flotas por ausencia de coberturas en casos límite²⁴.

Así las cosas, la cuestión no puede ni debe abordarse a nivel nacional, y, de hecho, en el ámbito comunitario se han dado pasos para valorar cuáles deben ser las actuaciones a realizar, aun cuando estamos todavía en una fase en la que ni siquiera se vislumbra cuáles pueden ser las medidas que se adopten. De hecho, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada *Una nueva era de la aviación. Abrir el mercado de la aviación al uso civil de sistemas de*

²³Vid. varios ejemplos de Resoluciones en las que en relación con el transporte de equipajes, el órgano juzgador decide eludir los límites indemnizatorios impuestos en los Convenios internacionales imperativos, fundando sus decisiones en el art. 1902 del Código civil (GUERRERO LEBRÓN, M.J., *La responsabilidad contractual del porteador aéreo en el transporte de pasajeros*, Valencia, 2005, págs. 232 y 233).

²⁴No es nada descabellado esto que se plantea. Piénsese que es justo lo que sucedió tras los atentados del 11-S. Vid., ampliamente, GUERRERO LEBRÓN, M.J., "Incidencia del 11 de septiembre en el Derecho aeronáutico", *European Transport Law*, vol. XXXIX, núm. 5, 2004, págs. 603-639.

*aeronaves pilotadas de forma remota de manera segura y sostenible*²⁵ contempla como acción número 5 que “[l]a Comisión evaluará el régimen actual de responsabilidad civil y el requisito de seguro frente a terceros y, posteriormente y atendiendo a la evaluación de impacto, tomará las iniciativas apropiadas para garantizar la adopción de las medidas reglamentarias adecuadas”. En el mismo sentido se han pronunciado en otros documentos otros órganos comunitarios²⁶. Estaremos atentos, por consiguiente, ya que por el momento no tenemos noticias de que se hayan iniciado las actuaciones anunciadas al respecto.

IV. El aseguramiento obligatorio o la contratación de una garantía financiera equivalente del operador

1. El régimen transitorio y el actual

El art. 26.c del Real Decreto 1036/2017 impone al operador de sistemas de aeronaves pilotadas por control remoto la obligación de disponer de una póliza de seguro u otra garantía financiera que cubra la responsabilidad civil frente a terceros por los daños que puedan ocasionarse durante y por causa de la ejecución de las operaciones aéreas especializadas o vuelos experimentales, según los límites de cobertura que, con una técnica legislativa bastante deficiente señala a continuación. Comparando la nueva norma con la redacción anterior debe señalarse que, mientras que antes se contemplaba la necesidad de tener cobertura para la “responsabilidad civil frente a terceros por daños que puedan surgir durante y por causa de la ejecución del vuelo”, ahora se especifica en la “ejecución de las operaciones aéreas especializadas o vuelos experimentales”, las primeras definidas en el art. 5.l (también denominadas trabajos técnicos, científicos o trabajos aéreos) y las segundas en el art. 5.s del RD 1036/2017. Al margen de esta precisión, el único cambio sustantivo que se

²⁵ Bruselas, 8.4.2014, COM (2014) 207 final.

²⁶ Vid. 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)), en el que el Parlamento considera que las futuras normas europeas y mundiales en materia de RPAS deben abarcar cuestiones relacionadas con: la aeronavegabilidad; las especificaciones de certificación; el uso recreativo y comercial; la identificación del dron, del propietario o del operador; la aprobación de las organizaciones de formación de pilotos; la formación y la concesión de licencias a los pilotos; las operaciones; la responsabilidad y el seguro; la protección de datos y la intimidad; el «geoperimetrage»; y las zonas de exclusión aérea.

aprecia entre la redacción actual del art. 26.c y la del texto vigente anterior es que se ha incluido a las aeronaves de masa máxima al despegue de 20 kg, que antes, por la forma en que se dividían las dos escalas, erróneamente se habían omitido (antes se hacía referencia a los RPAS de menos de 20 kg y de más de 20 de kg).

Debe indicarse que la necesidad de contratar un seguro de responsabilidad civil venía ya impuesta por el art. 127 LNA, por lo que antes incluso de que hubiese regulación específica para las aeronaves no tripuladas, en la medida que se impone como requisito esencial para poder operar con una aeronave (art. 127 LNA), era uno de los aspectos que más preocupaba al sector. La ausencia de regulación y concreción del alcance de tal requisito hasta ese momento había disminuido considerablemente las posibilidades de negocio y cercenado los incentivos para que las aeronaves pilotadas por control remoto entrasen en el mercado²⁷.

Sin embargo, y aún sin existir una regulación a propósito (con el consiguiente incremento del riesgo que ello supone, en la medida en que incrementa las incertidumbres sobre el tratamiento que podrían dar a estos supuestos los Tribunales), algunas compañías de seguros se habían aventurado a proporcionar pólizas con determinadas coberturas. Lo cierto es que el vacío sobre el régimen del seguro obligatorio, unido a las diferencias entre el régimen jurídico a aplicar según que la aeronave sea española o extranjera, no propiciaba, desde luego, unas buenas condiciones en dicho mercado.

Desde el 6 de julio de 2014 momento en que entró en vigor la anterior regulación transitoria (disposición final quinta R.D-I 8/2014), las aeronaves pilotadas por control remoto cuentan con un sucinto y provisional régimen jurídico. Lo curioso es que, a pesar de que el fin de la norma citada era proporcionar cobertura jurídica a las cuestiones más urgentes, se pasó por alto una de gran importancia. Y es que, como puede verse, el art. 50.3.d.7º fijaba los límites (se entiende, aunque no se explicita, que mínimos) de cobertura para el seguro obligatorio o cualquier otra garantía financiera que los operadores de aeronaves pilotadas por control remoto estaban obligados a acreditar para ser autorizados a operar (tanto en el régimen de comunicación como en el régimen de autorización previa), pero no mejoraba la situación existente en relación con el régimen de responsabilidad civil. Y lo que resulta más grave aún es que la regulación actual, de la que ya no se predica ese carácter de “provisionalidad”, se ha mantenido en los mismo términos que la

²⁷Vid. RAVICH, T., “The Integration of Unmanned aerial Vehicles into the National Airspace”, *North Dakota Law Review*, vol. 85, 2009, pág. 607.

anterior, por lo que la disfunción que vamos señalar en el epígrafe siguiente no sólo se sigue produciendo, sino que además, podemos vaticinar que se va a mantener así por una larga temporada.

En la actualidad se contemplan requisitos diferenciados para las aeronaves de masa máxima al despegue de menos de 20 kg y para las de masa máxima al despegue igual o superior a 20 kg. Conforme a las definiciones aportadas en el propio RD 1036/2017, por masa máxima al despegue se entiende la masa máxima, incluyendo la carga de pago, y el combustible o las baterías en caso de motores eléctricos, para la que el fabricante ha establecido que la aeronave puede realizar la maniobra de despegue con seguridad, cumpliendo con todos los requisitos de certificación, cuando proceda ésta, o, en otro caso, teniendo en cuenta la resistencia estructural de la aeronave u otras limitaciones (art. 5.f).

2. La relación entre el régimen de responsabilidad civil y el aseguramiento obligatorio

La fijación de una cobertura mínima sirve a los operadores como orientación a la hora de contratar el seguro, cuya suma asegurada debe alcanzar al menos dicha cantidad con carácter preceptivo, pero no debe perderse de vista cuál es la finalidad que cumple cada norma.

Por un lado hay normas que señalan límites o cuantías máximas de indemnización en caso de responsabilidad (a las que hemos dedicado el epígrafe III), y únicamente estas normas son las que servirán para determinar la responsabilidad del operador, y, por otro, hay normas que señalan, para los casos en que el seguro es de suscripción obligatoria, como en este supuesto, cuál es la cobertura mínima que dicho seguro debe proporcionar. Primero hay que determinar por cuánto ha de responder un sujeto, y para eso están las normas que regulan su responsabilidad civil (esas serán las reglas que tendrán que aplicar los jueces y tribunales para determinar las indemnizaciones a sufragar tal como hemos expuesto en el apartado III.3), y después verificar si con los seguros que tiene contratado el operador se puede cubrir esa responsabilidad, porque si el seguro no es suficiente, el operador tendrá que responder directamente por el resto.

Pues bien, en el caso de las aeronaves pilotadas por control remoto, se han fijado los límites de cobertura de los seguros obligatorios (que son importes mínimos, aunque no lo diga el regulador), pero se ha dejado inalterado el régimen de responsabilidad, por lo que las cuantías de la responsabilidad en la que incurran los sujetos que

operen en este sector siguen siendo las señaladas por la LNA si la aeronave es española, y por el Convenio de Roma de 1952 si la aeronave es extranjera, a las que antes nos hemos referido, y ello con independencia de cuál sea la cobertura que hubiesen contratado.

Desde luego era necesario un desarrollo normativo de la obligación de seguro impuesta por el art. 127 LNA²⁸ para precisar las características que tienen que reunir esos seguros obligatorios: sumas aseguradas (mínimas), riesgos cubiertos, y otras características de las pólizas como su vigencia temporal, etc. al estilo de como hace el Reglamento (CE) nº 785/2004²⁹, ya que éste además, excluye de su ámbito de aplicación a las aeronaves de menos de 20 kg; pero para que el seguro pueda funcionar como un mecanismo eficaz de protección de los terceros tiene que existir una armónica correspondencia con las normas que regulan la responsabilidad civil frente a terceros en el correspondiente sector.

Está claro que si no se precisan los requisitos de seguro, no se consigue el objetivo perseguido, pues la exigencia de seguro obligatorio quedaría cumplida aun cuando el seguro fuese manifiestamente insuficiente para cubrir las hipotéticas responsabilidades generadas. Pero fijar las condiciones de seguro sin que éstas se correspondan con el régimen de responsabilidad civil resulta igualmente criticable. La incongruencia que vamos a señalar a continuación y a la que se llega aplicando las normas tal cual están, existía ya en la legislación aeronáutica con anterioridad a que se regularan los RPAS. Es decir ya se presentaba una falta de coordinación entre las normas reguladoras de la responsabilidad civil extracontractual y los requisitos de seguros obligatorios. El problema es que se hace más visible ahora puesto que con la aviación no tripulada son los terceros (sus personas y sus bienes) los que se

²⁸ Según el art. 127 LNA “Serán obligatorios el seguro de pasajeros, el de daños causados a terceros, el de aeronaves destinadas al servicio de líneas aéreas y el de las que sean objeto de hipoteca”, de manera que cualquier aeronave pilotada por control remoto que se vaya a utilizar en espacio aéreo no segregado deberá contar preceptivamente con un seguro de daños a terceros. Adicionalmente si el vehículo estuviera sometido a hipoteca debería contar con un seguro de cascos, que es a lo que parece referirse el inciso final del artículo 127 LNA.

²⁹ Aun cuando también se puedan realizar algunas críticas al citado Reglamento. *Vid.* al respecto GUERRERO LEBRÓN, M.J., *Los seguros aéreos. Los seguros de aerolíneas y operadores aéreos*, Madrid, 2009, pág. 26. El Reglamento tan solo indica que debe contratarse un seguro que ofrezca cobertura durante el vuelo, pero no precisa el concepto de siniestro conforme al cual se configura la cobertura temporal del seguro, lo cual tiene una importancia capital a la hora de delimitar a qué reclamaciones debe hacer frente la compañía de seguros. Al no imponer nada el Reglamento, limitando en exceso el período temporal durante el cual se puede reclamar a la aseguradora, podría cercenarse la eficacia del seguro como mecanismo de protección de los pasajeros.

convierten en víctimas “habituales” en caso de accidente o incidente, mientras que con la aviación tripulada los supuestos de responsabilidad más frecuente (salvando grandes catástrofes como la del 11-s) eran y son los de responsabilidad contractual (frente a los pasajeros)³⁰.

Además, la confusión del legislador se hace patente incluso con la técnica legislativa utilizada, ya que la remisión para determinar las cifras mínimas a cubrir con la garantía o el seguro impuesto se efectúa, en el primer caso, a una norma que regula la responsabilidad, y que, como tal, señala máximos indemnizatorios, y en el segundo, a una norma que regula los seguros de suscripción obligatoria, y que, por ello, lo que señala son cuantías mínimas de la suma asegurada de los seguros a contratar.

Así, las coberturas mínimas exigidas se fijan para las aeronaves de peso inferior a 20 kg de masa máximo al despegue³¹, con una remisión a las cuantías máximas indemnizatorias del R.D. 37/2001, de 19 de enero, por el que se actualiza la cuantía de las indemnizaciones por daños previstas en la Ley 48/1960, de 21 de julio de Navegación Aérea. Dado que en dicha norma la escala menor es la que contempla aeronaves de hasta 500 kg de peso bruto, fijando para ellas una cuantía indemnizatoria máxima de 220.000 DEG, esta cifra será la cobertura mínima exigida. Para las aeronave pilotadas por control remoto de masa máximo al despegue igual o superior a 20 kg la remisión se hace al Reglamento (CE) nº 785/2004, en el cual encontramos también que la menor categoría de peso máximo al despegue prevista es la contemplada para aeronaves de peso inferior a 500 kg., para las cuales se fija una cuantía (en este caso de cobertura mínima) de 750.000 DEG (exactamente se dice 0,75 millones de DEG).

Pues bien, suponiendo que una aeronave de menos de 20 kg. de peso máximo al despegue ocasionara daños a terceros, si fuese nacional, lo máximo a lo que podría ser condenada sería 220.000 DEG (cifra que sí coincide con la cobertura mínima

³⁰ En el *Informe Riesgos Emergentes 2015. Los drones alzan el vuelo. Claves para el seguro*, elaborado por Lloyds se afirma “se espera que las cuestiones sobre la responsabilidad civil sean cada vez más importantes a medida que el ámbito de las operaciones con drones se vaya ampliando. La responsabilidad civil de terceros podría ser especialmente importante, por cuanto la mayor intensidad en el uso y la variedad de tareas implicarán probablemente una mayor interacción de las operaciones con drones, con un mayor y más valioso número de intereses de terceros (...)” (pág. 8)

³¹ Nos gustaría llamar la atención acerca del hecho de que a efectos de regulación su necesaria matriculación se han tomado en consideración las aeronaves pilotadas por control remoto con peso máximo al despegue igual o inferior a 25 kg, y las que superan dicho peso, mientras que en sede de seguro obligatorio el límite se fija en 20 kg.

exigida), pero si la misma aeronave fuera extranjera, tendríamos que irnos a la escala que contiene el Convenio de Roma de 1952 y ello significa que nos obligaría a tomar como techo la cifra de 500.000 francos para aeronaves que no excedan de 1000 kg de peso máximo al despegue.

En el caso de aeronaves que pesaran 20 kg. o superaran los 20 kg. de peso máximo al despegue, las cifras máximas a aplicar como tope de las indemnizaciones seguirían siendo las mismas, puesto que nos moveríamos en ambos casos en la misma escala. De tal manera que de nada serviría que hubiéramos contratado un seguro de cobertura mayor, como el Real Decreto 1036/2017 exige (el seguro tendría que cubrir como mínimo 750.000 DEG), pues se estaría pagando inútilmente una prima excesiva que no redundaría en beneficio de los terceros dañados. Conviene aclarar que en términos generales no habría ningún problema en contratar un seguro por una cifra superior si no fuera porque el límite de responsabilidad máximo que señala el Real Decreto 1036/2017, esto es, los 220000 DEG, sólo deja de aplicarse, tal como establece la normativa en materia de responsabilidad en los supuestos de dolo o culpa grave, y justo en esas situaciones se suelen contemplar exclusiones en las pólizas, por lo que de nada sirve contratar una suma asegurada por encima de los 220000 DEG (al menos en los supuestos de dolo, es posible que alguna póliza no excluya los supuestos de culpa grave).

Como puede observarse la disfunción que comentamos supone que, al no haberse alterado la normativa en materia de responsabilidad civil, y haber mantenido, con la única mejora que a continuación vamos a señalar, la regulación en materia de seguro obligatorio, se ha consagrado por el regulador, y ahora ya en la regulación que nace con vocación de permanencia, la obligación de contratar un sobreseguro. En relación con la regulación transitoria contenida en el art. 50.3.d)7º Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, la corrección a la que hacíamos referencia es la siguiente: la regulación anterior contemplaba dos categorías de RPAS en función del seguro a contratar, las de menos de 20 kg y las de más de 20 kg. Se olvidaba, por tanto, de las aeronaves de 20 kg. Este olvido se ha salvado al establecer que se aplican límites de cobertura (*rectius*, cobertura mínima) distintos para los RPAS de menos de 20 kg y los de masa máxima al despegue *igual o superior* a 20 kg.

3. Los seguros que se ofertan en la práctica

Tal como ya hemos indicado, en la práctica se venían ofreciendo seguros para drones desde antes de que existiera una regulación específica, y ello a pesar de las

dificultades que la ausencia de un marco jurídico claro representaba para el cálculo de los riesgos.

Como es lógico, y al margen de la inseguridad jurídica que la normativa, por lo inapropiada y lo obsoleta, implica, en la medida en que el cuestionario previo que la compañía presenta al potencial suscriptor de la póliza englobe el mayor número de aspectos del operador y el tipo de operación que se propone realizar con las aeronaves no tripuladas, se consigue, al menos, de forma aproximada, definir de forma personalizada el riesgo que la compañía aseguradora debe afrontar.

Generalmente, y aun cuando el seguro que hay que contratar obligatoriamente es un seguro de responsabilidad civil de un operador, las pólizas que hay en el mercado proporcionan la cobertura para un RPAS, de forma individual, con referencia a una o varias actividades que se realizan con él. Debe tenerse en cuenta, por tanto, que el tomador de la póliza es el sujeto autorizado para operar el dron, aun cuando el cuestionario recabe datos sobre el piloto o pilotos, y, en su caso, observadores, del RPAS y dichos datos tengan reflejo en la póliza. Por idéntica razón, la misma póliza puede hacer referencia a la utilización por el operador de distintos drones, ya que, insistimos, no se trata de un seguro sobre el vehículo, sino sobre la responsabilidad que el operador puede llegar a asumir con su uso. Se trataría en ese caso de un seguro del operador que puede operar toda la flota que quede descrita en la póliza en cuestión.

El contenido y alcance de las coberturas y prestaciones se regirán en cada caso por lo establecido en las condiciones generales, las condiciones particulares y especiales de la póliza, con la particularidad de que las normas de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contratos de Seguros no resultan imperativas para estos seguros, y que, podremos encontrar pólizas que determinen como Ley aplicable una Ley distinta a la española. Y ello porque estos seguros se califican como seguros por grandes riesgos (*vid.* arts. 44 y 107.2 Ley de Contrato de Seguros en relación con el art. 11.a de la Ley 20/2015, de 14 de octubre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras)³².

A diferencia de los seguros que se utilizan en la aviación convencional, que son seguros multirisgos que combinan coberturas por responsabilidad civil con

³² *Vid.* GUERRERO LEBRÓN, M.J., *Los seguros aéreos. Los seguros de aerolíneas y operadores aéreos*, Madrid, 2009, pág. 26, donde se incluye esta característica como una nota definitoria de la categoría genérica de los seguros aéreos.

coberturas de cascos, la mayoría de los seguros que encontramos en la práctica solo proporcionan coberturas de responsabilidad civil. Mientras que el seguro de responsabilidad, tal como hemos indicado anteriormente, viene impuesto por las normas, el seguro de cascos sólo será obligatorio cuando sobre el vehículo recaiga una hipoteca (art. 127.2 LNA). No obstante, todo es cuestión de la capacidad negociadora de las partes y de la voluntad de las aseguradoras de dar respuesta a las necesidades del mercado, de forma que el futuro dirá si estos seguros de drones se configuraran con coberturas combinadas como sucede hoy en la aeronáutica tradicional.

Por lo que respecta a las sumas aseguradas, a pesar de que los mínimos de cobertura asegurada vienen señalados en el RD 1036/2017 en Derechos Especiales de Giro (DEG), porque esa es la misma unidad de cuenta que utilizan las normas tanto nacionales como internacionales para fijar las cuantías máximas indemnizatorias, las compañías que están operando en el sector han preparado una oferta comercial que fija las sumas aseguradas en euros. Así las cuantías aproximadas de las sumas aseguradas que están comercializándose son 300.000 euros (cifra que intenta aproximarse a los 220.000 DEG impuestos como mínimo por el regulador) para las aeronaves de masa máxima al despegue inferior a 20 kg y 960.000 euros (en cuyo caso, se trata de una cifra cercana a los 750.000 DEG que establece la normativa), para las de masa máxima al despegue igual o inferior a 20 kg. No obstante, hay pólizas que ofrecen límites de indemnización más elevados. Como es lógico, incrementando las primas las compañías no suelen tener inconvenientes en ampliar igualmente la suma asegurada.

4. La falta de contratación del seguro obligatorio y la pérdida de cobertura posterior

La *Disposición adicional segunda.2 de la Ley 20/2015*, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras dispone que:

“La obligación de suscripción de seguros deberá establecerse mediante normas con rango de Ley que deberán contar con un informe preceptivo de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, o del órgano competente de las Comunidades Autónomas, con objeto de que puedan formular observaciones en materia de técnica aseguradora. La realización de actividades careciendo del correspondiente seguro obligatorio será constitutivo de infracción administrativa muy grave, salvo lo dispuesto en su normativa específica. Será sujeto infractor la persona física o jurídica que viniera

obligada a la suscripción del seguro, pudiendo ser sancionado con multa de 1.000 a 20.000 euros”.

En el caso de los RPAS, aun cuando el RD 1036/2017 carece del rango exigido, puede considerarse que la obligación venía ya impuesta por el art. 127 LNA en la medida en que los RPAS quedan englobados en el concepto de aeronave, y que el Real Decreto en cuestión, tan sólo viene a concretar los requisitos del seguro cuya contratación ya resultaba obligatoria.

Por otro lado, respecto a la sanción prevista en esta norma, consideramos que sería de preferente aplicación lo previsto en la Ley de Seguridad Aérea, según la cual, todas las personas enumeradas en el artículos 32 LSA, entre las que se mencionan los operadores aéreos, están obligadas a cumplir con lo previsto en el art. 33.11º LSA: “[c]ontratar y mantener en vigor los seguros aéreos obligatorios y constituir los depósitos, fianzas y otras garantías exigibles” y esta es una de las obligaciones cuyo incumplimiento hace nacer una infracción leve, grave o muy grave según se den las circunstancias señaladas en el art. 44 LSA, tal como puede verse en el capítulo 13³³.

En este sentido, lo que no prevé el RD 1036/2017, a diferencia de lo que está contemplado para otros operadores aéreos, es que las autoridades competentes puedan examinar el cumplimiento de los requisitos en un momento posterior a la comunicación previa [vid. al respecto el art. 8 del Reglamento (CE) nº 1008/2008], si bien, puede deducirse de lo previsto tanto en el art. 39.5 RD 1036/2017, como en el art. 42.2 de la misma norma, que las condiciones exigidas inicialmente han de mantenerse durante todo el período durante el cual se quiera ejercer las operaciones aéreas especializadas y la realización de vuelos experimentales (vid. al respecto el capítulo 9).

V. Conclusiones

La norma que se comenta dota al sector de un marco normativo más adecuado para el desarrollo comercial de las actividades civiles con drones y aunque viene a sustituir al provisional que se implantó hace unos años, puede advertirse con facilidad que eso no quiere decir que sea definitivo. Por un lado, porque tal como hemos indicado, la normativa sectorial europea ya está en tramitación, y, por otro,

³³ El propio art. 8.3 del Reglamento (CE) nº 785/2004, sobre los requisitos de seguro de las compañías aéreas y operadores aéreos, permite que los Estados soliciten pruebas de su cumplimiento y que, en caso de que éstas no se aporten, impongan sanciones eficaces, proporcionales y disuasorias que previamente hayan establecido.

porque ya hay incluso una Proposición no de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, sobre medidas para la mejora de la seguridad en el uso de drones, para su debate en la Comisión de Fomento. La tarea del legislador no es sencilla, y tampoco lo es la del intérprete. Lo complejo y dinámico de la realidad que se regula y su carácter técnico, unido a la competencia de instancias superiores son quizá las razones por las que un aspecto tan importante como la regulación de la responsabilidad civil del operador sigue presentando deficiencias al día de hoy.

En cualquier caso, la disfunción que aquí hemos presentado tiene por ahora escasa repercusión práctica en la medida en que la gran mayoría de los RPAS registrados en nuestro país tienen un peso inferior a 20 kg., de tal forma que mientras que la situación se mantenga así, la irregular situación de sobreseguro a la que nos hemos referido raramente será afortunadamente excepcional.