



Ajuntament de Lleida

Expedient: 1/2022 SC

Assumpte: Informe jurídic sobre el Reglament regulador de l'ús d'aeronaus tripulades per control remot (drons) per part de la Guàrdia Urbana de Lleida

Emissor del present informe: Eduard-Valentin Pavel, assessor jurídic a la Secretaria General; amb conformitat d'Antoni García Jiménez, Vicesecretari de l'Ajuntament de Lleida, en virtut de l'article 3.4 del Reial Decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional.

1. ANTECEDENTS DE FET

1. Constitueix l'objecte d'aquest informe, l'avantprojecte de Reglament regulador de l'ús d'aeronaus pilotades per control remot (drons) per part de la Guàrdia Urbana de Lleida.

2. Per a la redacció de l'esmentat avantprojecte, mitjançant Decret d'Alcaldia de 24 d'octubre de 2022 es va acordar iniciar l'expedient per a la formació del Reglament municipal regulador de l'ús de drons per part de la Guàrdia Urbana de Lleida; constituir una Comissió d'Estudi per la redacció de l'avantprojecte del reglament i nomenar el president així com la resta de membres de la pròpia comissió d'estudi.

3. En data 2 de novembre de 2022, l'Alcalde de l'Ajuntament de Lleida va signar l'anunci de la fase de consulta pública de l'expedient per a l'aprovació del reglament regulador de l'ús de drons per part de la Guàrdia Urbana de Lleida, la qual es va iniciar el dia 7 de novembre de 2022 i va finalitzar el dia 18 de novembre de 2022.

4. En data 28 de novembre de 2022, la Comissió d'Estudi va aprovar el text de l'Avantprojecte del Reglament Regulador de l'ús d'aeronaus tripulades per control remot (drons) per part de la Guàrdia Urbana de Lleida, així com elevar a la Comissió informativa de la gestió de les polítiques de seguretat ciutadana i convivència la proposta d'aprovació inicial del Reglament, la qual ara es sotmet a informe preceptiu de Secretaria General.

5. L'ús d'aquesta tipologia d'aeronaus pilotades per control remot (drons) per part dels cossos i forces de seguretat de seguretat, en concret, en el nostre cas, per part de la policia local del municipi de Lleida, està regulat en part en el Real Decret 1036/2017, de 15 de desembre, pel qual es regula la utilització civil de les aeronaus pilotades per control remot, i es modifica el Real Decret 552/2014, de 27 de juny, pel qual es desenvolupa el Reglament de l'aire i disposicions operatives comunes per als serveis i procediments de navegació aèria i procediments de navegació aèria i del Real Decret 57/2002, de 18 de gener, pel qual s'aprova el Reglament de Circulació aèria.

6. Segons s'explica en la exposició de motius de l'avantprojecte del Reglament objecte d'anàlisi, d'acord amb l'article 1.b, el Real Decret s'aplica, també a les aeronaus civils pilotades per control remot, sigui quina sigui la seva massa màxima en l'enlairament, que efectuïn activitats



Ajuntament de Lleida

de policia. No obstant, l'article 3.2 estableix una exclusió parcial en l'aplicació del Reial Decret en relació amb les operacions de policia atribuïdes a les forces i cossos de seguretat per la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març. Segons aquesta exclusió parcial, només són d'aplicació a les esmentades operacions les previsions dels capítols I i II. Per tant, atès que d'acord amb l'article segon de la Llei orgànica 2/1986, els cossos de policia dependents de les corporacions locals formen part de les forces i cossos de seguretat, l'ús d'aeronaus pilotades per control remot per part de les policies locals ha d'ajustar-se als esmentats capítols I i II del Reial Decret 1036/2017.

7. El Reglament ara subjecte a informe ve a complementar la regulació esmentada del Real Decret 1036/2017 en l'àmbit de la utilització de drons per part de la Guàrdia Urbana de Lleida.

2. LEGISLACIÓ APLICABLE:

- Articles 4, 22.2.d), 49 i 70.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL).
- Articles 178 i concordants del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya
- Articles 127 i següents i DT Tercera de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (interpretat conforme a la sentència del TC de 24 de maig de 2018).

3. FONAMENTS DE DRET

Primer. CARÀCTER DE L'INFORME, COMPETÈNCIA I MAJORIA REQUERIDA PER A L'ADOPCIÓ DELS ACORDS:

Caràcter de l'informe: Aquest informe té caràcter de preceptiu, de conformitat amb allò previst en l'article 3.3.d/.1er., del Reial Decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional.

Competència: De l'estudi del projecte del Reglament i la resta de normativa d'aplicació (Real Decret 1036/2017) es conclou que l'ús de drons per part de la policia local està habilitat per l'ordenament jurídic actual, sempre i quan l'ús que es dugui s'emmarqui dins de les competències reconegudes a l'article 25.2 f) de la LBRL en relació amb la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya.

La competència per aprovar el present reglament, que no té el caràcter d'orgànic, és del Ple de l'Ajuntament de Lleida, de conformitat amb l'art. 22.2 d) de la LBRL.

Majoria Requerida: Finalment destacar que l'article 47.1 de la LBRL estableix que els acords de les corporacions locals s'adopten, com a regla general, per majoria simple dels membres presents, existint aquesta quan els vots afirmatius són més que els negatius. En aquest cas, s'aplicarà la regla general de la majoria simple, atès que no ens trobem davant de cap supòsit de majoria qualificada (absoluta) de l'article 47.2 de la LBRL ni els seus equivalents del TRLMRLCat.



Ajuntament de Lleida

Segon. Procediment d'aprovació

En la tramitació d'aquesta norma reglamentària, s'han de seguir les previsions de l'article 49 de la LRBRL així com les dels articles 127 i següents de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, si bé cal tenir en consideració els següents extrems:

- a. Cal tenir en consideració la STC de 24 de maig de 2018 que: *a) declara la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos "o Consejo de Gobierno respectivo" y "o de las consejerías de Gobierno" del párrafo tercero del art. 129.4 y el apartado 2 de la disposición final primera de la LPAC; b) declara que los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta sentencia; y c) declara que el art. 132 y el art. 133, salvo el inciso de su apartado 1 "Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública" y el primer párrafo de su apartado 4, ambos de la LPAC, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de esta sentencia.*
- b. L'esmentada STC expressament diu que "el artículo 133, en sus apartados primero, primer inciso («Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública») y cuarto, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del regien jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).
- c. Conseqüentment amb l'exposat, i en una primera aproximació dels termes, d'acord amb l'article 133.1 de la Llei 39/2015, amb caràcter previ a l'elaboració d'aquest reglament s'hauria d'haver substanciat una consulta pública. No obstant, de l'apartat quart paràgraf primer d'aquest article 133, també declarat bàsic, es desprèn que " Podrá prescindir-se de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local.../" Ates que aquest reglament, com ja s'ha exposat en el fonament de dret primer té el caràcter de norma organitzativa d'un ens com el comitè d'etica de serveis socials, es opinió d'aquest informant que es pot prescindir d'aquest tràmit de consulta pública.
- d. En la data d'emissió del present informe ja s'ha comprovat que l'esmentada consulta pública es va realitzar a través de la pàgina web [Lleida Decidim](#), entre els dies 7 i 18 de novembre de 2022.

Entrant de ple en el procediment d'aprovació d'aquest reglament, reiterar que correspon al Ple de la Corporació l'aprovació de les ordenances i reglaments municipals, 22.2.d) de la LRBRL. A més a més, tal com s'ha comentat en el fonament de dret primer, en aquest cas es requereix la majoria simple dels membres de la corporació, és a dir, que hi hagin més vots afirmatius que negatius (art. 47.1 de la LRBRL).

Aprovat inicialment, caldrà fer el tràmit d'informació pública i audiència dels interessats, per un període mínim de trenta dies hàbils, perquè puguin presentar reclamacions, al·legacions i suggeriments. L'anunci d'aquesta informació pública caldrà fer-ho en el BOP de Lleida, DOGC, un dels mitjans de comunicació escrita diària i en la seu electrònica de la Paeria. Es garantirà



Ajuntament de Lleida

que qualsevol persona pugui tenir accés al text íntegre de l'acord i del Reglament aprovat inicialment, amb còpia autèntica signada digitalment per aquesta Secretaria General.

Posteriorment, el Ple de la Corporació haurà de resoldre les reclamacions, al·legacions i suggeriments i efectuar, si escau, l'aprovació definitiva. En cas de no haver-hi cap reclamació, al·legació o suggeriment, l'acord inicial esdevindrà definitiu. Si es presenten al·legacions amb caràcter previ a l'adopció de l'acord del ple, s'hauran de sotmetre les mateixes i l'acord d'aprovació definitiva a la consideració de la corresponent comissió informativa, i si afecten a qüestions de legalitat a l'informe de secretaria.

Aprovat definitivament, serà d'aplicació el previst en l'article 66 del ROAS en relació amb allò establert en l'article 70.2 de la LRBRL i 178.2 del TRLMRLC que diu: *“Les ordenances i els reglaments locals s'han de publicar al Butlletí Oficial de la província i no entren en vigor fins que s'hi hagi publicat completament el text i hagi transcorregut el termini de quinze dies hàbils previst a l'article 65.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local. Igualment, s'ha de publicar en el butlletí informatiu local, quan n'hi hagi, inserir-se, en tot cas, en el tauler d'anuncis de la corporació i anunciar al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya la referència del Butlletí Oficial de la província en què s'hagi publicat íntegrament el text.”* El text íntegre del Reglament estarà a disposició de qualsevol persona en la seu electrònica (web de la Paeria) en el format que acrediti la seva autenticitat de conformitat amb la normativa vigent a l'efecte.

Alhora, també cal tenir present que l'article 8.2 de la Llei 1/1998 de política lingüística expressament diu que *“La publicació en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya», si escau, de les disposicions generals i les resolucions normatives del Govern, l'Administració i les institucions de la Generalitat i de les **Administracions locals** de Catalunya es realitza en edicions simultànies en català i en castellà.”*

Finalment la [Llei 19/2014](#), de 29 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant LTC) determina que, en aplicació del principi de transparència ,s'han de fer públics els procediments normatius en curs d'elaboració, amb la indicació de l'estat de tramitació en què es troben.

Cal tenir en compte l'establert en l'article 10 de la LTC i l'article 42 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre transparència i el dret d'accés a la informació pública.

Per donar compliment a aquesta obligació legal, en el Portal de transparència està habilitat un indicador anomenat *“Memòries i documents dels projectes normatius en curs”*

https://www.seu-e.cat/ca/web/lleida/govern-obert-i-transparencia/accio-de_govern-i-normativa/normativa-plans-i-programes/memories-i-documentos_dels-projectes_normatius-en-curs

Des del departament impulsor que elaboren el reglament amb la finalitat de poder publicar l'estat de tramitació del procediment d'aquesta norma en aquest espai del Portal de Transparència, caldria que facilitessin els documents que s'estableixen en l'article 42.2 del Decret 8/2021, per tal de publicar-los conforme vagi avançant el procediment.



Ajuntament de Lleida

Article 42

Procediments normatius en curs d'elaboració

1. Als efectes de la lletra c) de l'article 10.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, durant el procediment normatiu s'ha de fer constar en tot moment l'estat de tramitació en el qual es troba la norma en curs d'elaboració.

2. Als efectes de la lletra d) de l'article 10.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'ha de publicar la documentació següent:

a) En cas que es realitzi una consulta pública prèvia, s'han de fer públics l'avaluació preliminar, les aportacions rebudes i el document de valoració d'aquestes.

b) La versió inicial del text de la disposició, de les memòries que l'acompanyen i l'informe jurídic preliminar.

c) En cas que, de conformitat amb l'article 69 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, es realitzi una consulta participativa ciutadana, a més del text proposat de la disposició a consultar i de les memòries que l'acompanyen, s'han de fer públics el text o document de les aportacions rebudes i el document de valoració d'aquestes.

d) En cas que es realitzin els tràmits d'informació pública i audiència, s'han de fer públics la proposta de text de la disposició a consultar, la versió més actualitzada de les memòries que l'acompanyen, l'informe jurídic preliminar, i la memòria de les observacions i al·legacions efectuades.

e) En cas que se sol·licitin informes o dictàmens, s'han de fer públics la proposta de text de la disposició normativa objecte de dictamen o informe, els informes o dictàmens emesos i el document que en contingui la valoració.

f) Al final de la tramitació, s'han de fer públics el text sotmès a aprovació, la versió més actualitzada de les memòries que l'acompanyen, l'informe jurídic final i el text definitiu de la norma aprovada, mitjançant enllaç al diari o butlletí oficial corresponent, o del projecte de llei aprovat pel Govern.

g) En el cas dels projectes de llei, un cop aprovats pel Govern de la Generalitat, s'ha de publicar, a més, un enllaç a la tramitació parlamentària corresponent, en la qual ha de constar l'expedient de la tramitació administrativa.

Tercer. Singularitats del reglament

- Atès l'impacte que aquesta activitat pot tenir en els drets i llibertats fonamentals de les persones, es valora positivament la introducció del punt tercer de l'article 14, el qual estableix que "en la utilització de drons habilitats per realitzar captacions, gravacions i tractaments d'imatges o sons en el marc de les funcions pròpies de la policia local s'haurà de garantir el compliment de la normativa d'aplicació en matèria de dades de caràcter personal i, en el seu cas, videovigilància policial, particularment, entre altres, la Llei Orgànica 7/2021, de 26 de maig, de protecció de dades personals tractades per fins de



Ajuntament de Lleida

prevenció, detecció, investigació i enjudiciament d'infraccions penals i d'execució de sancions penals i, en tot el que no s'oposi a l'anterior i tingui un règim específic compatible, serà d'aplicació la Llei Orgànica 4/1997, de 4 d'agost, per la qual es regula la utilització de videocàmeres per les forces i cossos de seguretat en llocs públics i la normativa autonòmica procedent, això és, el Decret 134/1999, de 18 de maig, de regulació de la videovigilància per part de la policia de la Generalitat i de les policies locals de Catalunya. Supletòriament a la normativa anterior, la qual s'enumera amb caràcter no exhaustiu, serà d'aplicació el Reglament (UE) 2016/679, del Parlament Europeu i del Consell de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques en el que respecta el tractament de dades personals i la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals”.

- La valoració positiva ho és a efectes de garantir un recordatori normatiu en el reglament sobre la necessitat de complir en tot cas amb la legislació vigent en matèria de dret a la protecció de dades personals, videovigilància, dret a l'intimitat i altres drets que hi puguin estar connexos en l'ús d'aquestes aeronaus amb capacitat de incidir-hi amb certa facilitat. Malgrat això s'ha de respectar fins i tot en el supòsit en el qual aquesta previsió específica de l'article 14 no hagués existís, és important la seva previsió per recordar que en aquest camp hi existeix una extensa regulació.
- En aquest sentit és recomanable treballar, al marge del present reglament, en fent ús de l'habilitació de la Disposició final primera, per tal d'establir les corresponents directrius, circulars o protocols d'actuació derivada de l'aplicació d'aquesta normativa i de les que es poguessin dictar al llarg del temps per tal que es coneguin exhaustivament els processos d'ús dels drons per part de la policia local a la llum de la garantia dels drets i llibertats de les persones. Sobre aquest aspecte, no és el reglament el lloc idoni per determinar aquestes directrius, circulars o protocols, els quals, en moltes ocasions, necessitaran d'estudis i anàlisis jurídics previs, profunds i detallats, per tal de traçar les línies d'actuació.

4.- CONCLUSIONS.

Des de la perspectiva jurídica, s'informa favorablement la proposta de Reglament regulador de l'ús d'aeronaus pilotades per control remot (drons) per part de la Guàrdia Urbana de Lleida, als efectes de la seva aprovació inicial i amb les consideracions expressades en aquest informe.

Informe que emeto, llevat d'altre millor en dret, a Lleida a la data de la signatura electrònica.