

0021/2022

Este anteproyecto tiene por objeto, según su art. 1.1, establecer un marco común mínimo en todo el territorio español para la protección, garantía de los derechos y defensa de los animales, sin perjuicio de la sanidad animal (...). Del ámbito de aplicación de la ley quedan excluidos, entre otros (art. 1.3), los animales de producción, tal como se definen en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, en todo su ciclo vital, salvo el supuesto de que perdiendo su fin productivo el propietario decidiera inscribirlo como animal de compañía en el Registro previsto en la presente Ley.

I

El Capítulo II del título I está dedicado al “Sistema Central de Registros para la Protección Animal”, que está integrado por una serie de registros: Registro de Entidades de Protección Animal, el Registro de Profesionales de Comportamiento Animal, el Registro de Animales de Compañía, el Registro de Núcleos Zoológicos de Animales de Compañía y el Registro de Criadores. El art. 11.1 establece la finalidad del sistema de registros, que es el de ser un sistema de información de carácter público, cuyo objetivo fundamental es servir de apoyo a las diferentes Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias en materia de protección y derechos de los animales. Y el objeto de cada uno de dichos registros se describe someramente en el art. 11.3 del anteproyecto. Así, dicho objeto es el siguiente, para cada uno de ellos:

- a) Registro de Entidades de Protección Animal: la inscripción de Asociaciones o Entidades autorizadas al ejercicio de cualquier actividad que tenga por objeto la protección integral de animales. La inscripción en este Registro tendrá carácter constitutivo.
- b) Registro de Profesionales de Comportamiento Animal: la inscripción de *cualquier persona, física o jurídica, que ejerza o pretenda ejercer cualquier actividad profesional* dirigida a la educación, adiestramiento, modificación de conducta o similares de los animales incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley.
- c) Registro de Animales de Compañía: la inscripción de cualquier animal de compañía que, conforme a lo dispuesto en esta ley o en las disposiciones normativas de las comunidades autónomas y ciudades de

Ceuta y Melilla, dispongan de un sistema de identificación obligatoria, *así como la identidad de su propietarios o responsables.*

d) Registro de Núcleos Zoológicos de Animales de Compañía: la inscripción de los núcleos zoológicos de animales de compañía en los términos definidos en esta ley.

e) Registro de Criadores: la inscripción de *personas responsables* de la actividad de la cría y venta de animales de compañía

Como puede verse, estos registros prevén, todos ellos, de una u otra manera, la inscripción de datos de personas físicas (datos personales, por tanto, según están definidos en el art. 4.1 RGPD). Sin embargo, dicho anteproyecto deriva al desarrollo reglamentario de la ley *el contenido de la información específica para cada uno de los registros que conforman el Sistema de Registros para la Protección Animal, así como las condiciones de acceso, comunicación e intercambio de información* (art. 12.2 del anteproyecto).

Para esta Agencia, esa remisión en blanco al reglamento no es suficiente.

Todo tratamiento de datos personales requiere estar fundamentado en al menos una base jurídica de las previstas en el art. 6 RGPD y cumplir todos los principios relativos al tratamiento establecidos en el art. 5 RGPD. Entre estos últimos se encuentra el de minimización de datos, según el cual los datos personales tratados sólo serán los adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados, y el de limitación de la finalidad, según el cual los datos personales sólo serán recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines.

Esta Agencia ya informó en su momento (Informe 34/2021) sobre un anteproyecto de Real Decreto por el que se regulaba el sistema estatal de registros de protección animal. En ese Informe ya se ponía de manifiesto la falta d rango adecuado de la norma que regulaba dicho Sistema (Real Decreto), pero se hacía igualmente hincapié en que el contenido de la norma ha de ser el necesario, de acuerdo con el RGPD, para justificar la injerencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales de las personas físicas por la norma que impone dichos tratamientos. En dicho Informe, esta Agencia expresó lo siguiente:

*Todo tratamiento de datos personales ha de cumplir los requisitos del art. 5 RGPD, entre los que se encuentra el de limitación de la finalidad (art. 5.1.b)). A su vez, el art. 6 RGPD requiere una base jurídica para el tratamiento. En principio cabe considerar que **la defensa de los derechos de los animales y su bienestar puede ser una misión de interés público, por lo que podría ser aplicable la base del art. 6.1.e) RGPD** para los tratamientos de datos. Ahora bien (aparte de que, como*

ya hemos expuesto, dicha base jurídica requeriría una base legal establecida por el derecho de la UE o el derecho nacional, art. 6.3 RGPD), la finalidad del tratamiento debe quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), ser necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público (art. 6.3, segundo apartado, RGPD).

El anteproyecto de ley debería de establecer la finalidad de cada uno de los tratamientos de datos previstos en la ley. El RGPD (art. 30) prevé que todo responsable de cada uno de los tratamientos debe, obligatoriamente, llevar un registro (denominado Registro de Actividades de Tratamiento, RAT) que deberá contener toda la información que se relaciona en el art. 30.1, y entre ella, los fines del tratamiento. A su vez, el art. 31 de la LOPDGDD reafirma dicha obligación, y añade (apartado 3) que los sujetos del art. 77 (entre ellos las Administraciones Públicas) deberán hacer públicos sus inventarios de actividades de tratamiento, con el contenido previsto en el art. 30 RGPD, y su base legal.

Pues bien, el anteproyecto de ley carece de un establecimiento, mención o justificación en ella misma de la base legal elegida (o aplicable) a los tratamientos previstos, sea la base del art. 6.1.e) RGPD, -misión de interés público- u otra, o la mención de los fines de cada tratamiento de datos específico que se derivan de ella.

El art. 6.3 RGPD establece que en el caso de los tratamientos indicados en el apartado 1, letras c) y e) la finalidad del tratamiento **deberá quedar determinada en dicha base jurídica** o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e) -misión en interés público-, será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base jurídica **podrá** contener *disposiciones específicas* para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido.

Esta Agencia sugiere que, en cumplimiento de dicho art. 6.3 RGPD, la ley recoja explícitamente cuál es la base jurídica que justifica dichos tratamientos de datos personales, que bien puede ser, como ya se ha expuesto, la contenida en el art. 6.1.e) RGPD, esto es, la misión de interés público consistente en procurar la protección y garantía de la defensa de los animales. No hay que olvidar que

dicha protección no es incompatible con la protección de los derechos fundamentales de las personas, entre ellos el derecho constitucionalmente reconocido a la protección de sus datos personales. Por ello, toda norma que establezca una injerencia en dicho derecho fundamental (como es el caso de la presente ley, que prevé diversos tratamientos de datos) deberá procurar conjugar ambos derechos en conflicto, sin olvidar que el derecho a la protección de datos presenta un reconocimiento específico en la Constitución, lo que no es indiferente a la hora de sopesar los derechos en conflicto.

Del mismo modo sugiere que, tal y como permite el citado art. 6.3 RGPD, la ley recoja disposiciones específicas para adaptar la aplicación de normas del RGPD a los concretos y singulares tratamientos de datos personales previstos en ella, singularmente los tipos de datos o cuando menos las categorías de datos personales que van a ser objeto de tratamientos en los Registros a que se refiere el anteproyecto, y en la medida de lo posible las demás circunstancias a que se refiere el art. 6.3 RGPD, para que no exista una llamada en blanco de la ley al desarrollo reglamentario para regular los datos personales que serán objeto de tratamiento, las comunicaciones que se producirán respecto de dichos datos etc. pues corresponde a la ley, en este caso, en la medida de lo posible, en palabras del Tribunal Constitucional, “expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención”, del tratamiento de datos personales que regula.

Así, como ya se puso de manifiesto en el citado Informe 034/2021 de esta Agencia, el Tribunal Constitucional, en su STC 76/2019, de 22 de mayo, tras citar, entre otras, a su anterior STC 292/2000, de 30 de noviembre, señala:

- En segundo lugar, por mandato expreso de la Constitución, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas ora incida directamente sobre su desarrollo (art. 81.1 CE), ora limite o condicione su ejercicio (art. 53.1 CE), precisa una habilitación legal (por todas, STC 49/1999, de 5 de abril, FJ 4). En la STC 49/1999, FJ 4, definimos la función constitucional de esa reserva de ley en los siguientes términos:

Esa reserva de ley a que, con carácter general, somete la Constitución española la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en su Título I, desempeña una doble función, a saber: de una parte, asegura que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otra, en un Ordenamiento jurídico como el nuestro en el que los Jueces y Magistrados se hallan sometidos “únicamente al imperio de la Ley” y no existe, en puridad, la vinculación al precedente (SSTC 8/1981, 34/1995, 47/1995 y 96/1996) constituye, en definitiva, el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Por eso, en lo que a

nuestro Ordenamiento se refiere, hemos caracterizado la seguridad jurídica como una suma de legalidad y certeza del Derecho (STC 27/1981, fundamento jurídico 10)."

Esta doble función de la reserva de ley se traduce en una doble exigencia: por un lado, la necesaria intervención de la ley para habilitar la injerencia; y, por otro lado, esa norma legal "ha de reunir todas aquellas características indispensables como garantía de la seguridad jurídica", esto es, "ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención" (STC 49/1999, FJ 4). En otras palabras, "no sólo excluye apoderamientos a favor de las normas reglamentarias [...], sino que también implica otras exigencias respecto al contenido de la Ley que establece tales límites" (STC 292/2000, FJ 15).

Además, dicha ley deberá respetar en todo caso el principio de proporcionalidad, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de enero:

"En otras palabras, de conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. A los efectos que aquí importan basta con recordar que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto; SSTC 66/1995, de 8 de mayo [RTC 1995, 66] , F. 5; 55/1996, de 28 de marzo [RTC 1996, 55] , FF. 7, 8 y 9; 270/1996, de 16 de diciembre [RTC 1996, 270] , F. 4.e; 37/1998, de 17 de febrero [RTC 1998, 37] , F. 8; 186/2000, de 10 de julio [RTC 2000, 186] , F. 6)."

La misma doctrina sostiene el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Así, si el art. 8 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales reconoce el derecho de toda persona a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan, el art. 52.1 reconoce que ese derecho no es ilimitado y permite la limitación del ejercicio de esos derechos y libertades reconocidos por la Carta, limitación que deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de los mismos.

La STJUE de 6 de octubre de 2020, en los casos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, La Quadrature du Net y otros, en su apartado 175, recuerda que:

*En cuanto a la justificación de dicha injerencia, cabe precisar que el requisito, previsto en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que **la base legal que la permita debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate** (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, apartado 175 y jurisprudencia citada).*

Igualmente, el apartado 65 de la Sentencia (STJUE) de la misma fecha 6 de octubre de 2020 (C-623/17), Privacy International contra Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs y otros, con cita, como la anterior, de la sentencia Schrems 2, dice:

65 Cabe añadir que el requisito de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que permita la injerencia en dichos derechos debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate (sentencia de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, apartado 175 y jurisprudencia citada).

En definitiva, el apartado 175 de la STJUE de 16 de julio de 2020, C-311/2020, Schrems 2, dice:

*Cabe añadir, sobre este último aspecto, que el requisito de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que permita la injerencia en dichos derechos **debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate** [dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 139 y jurisprudencia citada].*

Es pues, la misma ley que establece la injerencia en el derecho fundamental la que ha de determinar las condiciones y garantías, esto es, el alcance y la limitación, que han de observarse en dichos tratamientos,

Y en dicha STJUE de 16 de julio de 2020, Schrems 2, se añade (y se reitera posteriormente en las citadas sentencias de 6 de octubre de 2020):

*176 Finalmente, para cumplir el requisito de **proporcionalidad** según el cual las excepciones a la protección de los datos personales y las limitaciones de esa protección no deben exceder de lo estrictamente necesario, **la normativa controvertida que conlleve la injerencia debe establecer reglas claras y precisas** que regulen el alcance y la aplicación de la medida en cuestión e impongan unas exigencias*

*mínimas, de modo que las personas cuyos datos se hayan transferido dispongan de **garantías suficientes que permitan proteger de manera eficaz sus datos de carácter personal contra los riesgos de abuso**. En particular, dicha normativa deberá indicar en qué circunstancias y con arreglo a qué requisitos puede adoptarse una medida que contemple el tratamiento de tales datos, garantizando así que la injerencia se limite a lo estrictamente necesario. La necesidad de disponer de tales garantías reviste especial importancia cuando los datos personales se someten a un tratamiento automatizado [véase, en este sentido, el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartados 140 y 141 y jurisprudencia citada].*

II

El apartado 4 del art. 11 del anteproyecto establece unos tratamientos de datos personales referentes a datos de condenas o sanciones administrativas. Dice así:

4. Será requisito para figurar inscrito en el sistema, el no encontrarse inhabilitado, penal o administrativamente, para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para la tenencia de animales. Una vez inscrito en el sistema, el Ministerio de Justicia comunicará a la Dirección General de Derechos de los Animales, en la forma que se determine reglamentariamente, sin necesidad de consentimiento del interesado, los datos personales de quienes hubiesen sido inhabilitados, penal o administrativamente, para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para la tenencia de animales, junto con la fecha de la sentencia condenatoria firme y la duración de la pena impuesta.

Dicho precepto ha de ser leído conjuntamente a su vez con el art. 17.1, que establece que las Administraciones Públicas, con la colaboración de las instituciones y organizaciones de protección animal, elaborarán y mantendrán actualizado un Inventario de Protección Animal. Y el apartado 2 regula el contenido de dicho Inventario, en cuya letra g) se incluye, como formando parte del mismo: g) “Inhabilitaciones para la Tenencia y Actividades relacionadas con Animales”.

En el citado Informe 034/2021, en el proyecto de Real Decreto entonces sometido a Informe se incluía dentro del Sistema estatal de registros de protección animal el denominado Registro Nacional de Inhabilitaciones para la Tenencia y Actividades relacionadas con animales. Dicho Registro no se incorpora ahora, en el anteproyecto de ley, en el Sistema Central regulado en ella, pero, sin embargo, de hecho, al incluirlo como contenido del Inventario, sí que se hacen constar dichas penas o sanciones en un registro (aquí llamado

ahora Inventario). A la vista del texto del anteproyecto de ley, la única manera que se advierte de que la Administración Pública competente para la gestión del inventario puede haber tenido conocimiento de dichos datos es a través del Ministerio de Justicia en la forma expuesta en el art. 11.4, cuya única finalidad, según el precepto, es poder “figurar inscrito en el sistema”.

No establece el anteproyecto por sí mismo la forma en que los interesados en inscribirse en un determinado registro han de aportar la información de que no se encuentran, en ese momento, ya, inhabilitados por pena o sanción administrativa para el ejercicio o profesión relacionada con animales. Una posible forma de hacerlo sería mediante la aportación por el interesado de una certificación negativa del registro correspondiente, o la consulta por la propia Administración encargada del Registro salvo oposición del interesado, conforme al art. 28.2 ley 39/2015, de 1 de octubre.

No parece, en opinión de esta Agencia, un tratamiento de datos en principio excesivo (art. 5.1.c) RGPD) el consistente en la comunicación, establecida por la ley, de los datos personales (siempre que sean los mínimos imprescindibles) por el Ministerio de Justicia al órgano competente para la gestión de los Registros una vez que la persona ya figura inscrita en el Registro, pues el bien jurídico protegido, el bienestar de los animales, requiere, según establece el legislador en el anteproyecto sometido a informe, que el interesado no haya sido inhabilitado y que conste inscrito en el Registro correspondiente previsto en el art. 11.3 del anteproyecto. La comunicación del Ministerio de Justicia no sólo estaría permitida por la ley (el anteproyecto, art. 11.4), sino que sería en principio compatible (art. 6.4 RGPD, en relación con el art. 23.1.d), “ejecución de sanciones penales”). El término “penal” tiene aquí un sentido autónomo, propio del Derecho de la Unión, no restringido necesariamente a delitos establecidas en el Código Penal español, sino que puede alcanzar, según la importancia o entidad de la infracción o la sanción, a infracciones administrativas (véase sentencia del TJUE de 22/6/2021, C- 439/19).

Ahora bien, que ello sea así no es idéntico a lo que parece proponer el anteproyecto. Como ya se ha mencionado, no se establece un Registro Nacional de Inhabilitaciones para la Tenencia y Actividades relacionadas con animales, pero se incluye en el Inventario, sin mayor precisión, como contenido del mismo, las “inhabilitaciones para la tenencia y actividades relacionadas con animales”. Ello significa no sólo que el órgano competente de la Comunidad Autónoma (art. 10.3) recibe la notificación del Ministerio de Justicia de que una determinada persona tiene un antecedente o sanción por un delito o infracción administrativa y ha de hacerlo constar en el Registro, cancelando -se supone- la inscripción correspondiente por inhabilidad sobrevenida, sino que además de ese Registro ha de hacerlo constar en otro, denominado Inventario de Protección Animal, en el que se recoge expresamente dicha condena o sanción.

Esta Agencia considera dicho tratamiento contrario al principio de minimización y al de limitación de la finalidad. El objeto de la ley informada no es

el registro o la constancia, en sí mismas consideradas, de las sanciones o condenas penales relativas al tratamiento con los animales. Eso ya se lleva a cabo en otros Registros (registro central de penados, etc. en el Ministerio de Justicia; véase Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia.) sino la constancia de esas circunstancias en los registros que crea la ley cuyo objeto es la relación con animales, por considerarlo así el prelegislador una condición de idoneidad. Son dos cuestiones distintas, y esta última engloba y hace redundante (y, por tanto, innecesario, o excesivo) que las autoridades de protección de los animales lleven un registro (aquí, “inventario”) de las condenas en sí mismas. Máxime cuando el sistema de Inventario ya incluye el Registro de personas responsables de la actividad de cría y venta de animales, o el de profesionales de comportamiento animal, o incluso el de “animales de compañía”, que a su vez incluye la identidad de los propietarios o responsables. Y ello, además, sin perjuicio de que no se establece en el texto el carácter, público, o no, de la información contenida en dicho “Inventario”, que sí se contiene en el art. 11 para los Registros que forman parte del sistema (del cual el Inventario no forma parte).

III

El art. 11.6 del anteproyecto establece que:

En cualquier caso, los interesados, acreditando su identidad, tendrán derecho de acceso y rectificación de los datos relativos a su persona contenidos en cualquiera de los Registros a los que se refiere esta Ley.

Tal y como esta Agencia ya hizo constar en su Informe 34/2021, sobre el proyecto de Real Decreto de creación del Sistema de Registros de Protección Animal, el RGPD contiene unos derechos más amplios que los de acceso, rectificación o cancelación (este último hoy día “supresión”, art. 17 RGPD). Así, el derecho a la limitación del tratamiento, del art. 18 RGPD, o el derecho de oposición del art. 21 RGPD, o el derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos en él o le afecte significativamente de modo similar, del art. 22 RGPD, todos ellos en cuanto sean aplicables al presente tratamiento, que deberían igualmente ser incluidos en el texto del proyecto, o cuando menos, no pueden obviarse. Podría redactarse el anteproyecto estableciendo que los interesados tendrán, en cuanto a sus datos personales, los derechos que les confiere el RGPD y la LOPDGDD.

IV

El apartado 7 del art. 11 dice así:

Cualquier otro acceso o certificación de la información obrante en cualquiera de los Registros que integran el Sistema requerirá el consentimiento del interesado.

Desde el punto de vista de la protección de datos personales, esta redacción no sería contraria a la normativa que protege estos derechos, porque nada impide al legislador establecer como base jurídica del tratamiento el consentimiento del interesado (art. 6.1 RGPD). Sin embargo, esta Agencia quiere llamar la atención sobre la posible incongruencia de dicha afirmación con, por ejemplo, el carácter “público” que se proclama de los registros en el art. 11.1 del anteproyecto, o de los distintos tratamientos posibles que se desprenden del art. 11, entre las distintas Administraciones Públicas, que podrán necesitar acceder y obtener datos de dichos registros; o las propias autoridades judiciales; o incluso, cabe pensar, en que un interesado pueda solicitar información sobre un determinado animal (perro), y sus responsables, en caso de querer presentar una demanda por haberle este causado algún daño (mordedura etc.). Lo cual simplemente se deja planteado para su consideración.

V

El art. 13 hace referencia a las “medidas de seguridad que correspondan” conforme al RGPD. Su redacción es idéntica a la que contenía el art. 8.2 del proyecto de Real Decreto de creación del Sistema de Registros de Protección Animal, sobre el que esta Agencia emitió su Informe 34/2021. Se reitera ahora, pues, la misma conclusión a este respecto:

[s]i bien la redacción está recogida de lo dispuesto en el art. 15 del Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia, es necesario hacer ver que la situación ha cambiado, pues el RGPD ahora vigente no contiene un elenco cerrado de medidas de seguridad, como antes contenía el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, sino que, como expresa el art. 32 RGPD:

*Teniendo en cuenta el estado de la técnica, los costes de aplicación, y la naturaleza, el alcance, el contexto y los fines del tratamiento, así como riesgos de probabilidad y gravedad variables para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable y el encargado del tratamiento **aplicarán medidas técnicas y organizativas apropiadas** para **garantizar** un nivel de seguridad adecuado al riesgo, que en su caso incluya, **entre otros**:*

- a) *la seudonimización y el cifrado de datos personales;*
- b) *la capacidad de garantizar la confidencialidad, integridad, disponibilidad y resiliencia permanentes de los sistemas y servicios de tratamiento;*
- c) *la capacidad de restaurar la disponibilidad y el acceso a los datos personales de forma rápida en caso de incidente físico o técnico;*
- d) *un proceso de verificación, evaluación y valoración regulares de la eficacia de las medidas técnicas y organizativas para garantizar la seguridad del tratamiento.*

Consecuencia de lo anterior es que el RGPD no contiene medidas técnicas y organizativas “*que correspondan*” a estos tratamientos, sino que dichas medidas técnicas y organizativas corresponde determinarlas al responsable del tratamiento atendiendo a los factores que se enuncian en dicho art. 32 RGPD, de los cuales hay que mencionar específicamente “los riesgos” para los derechos de las personas físicas derivados de los tratamientos de datos personales previstos en la norma.

A este respecto, igualmente, esta Agencia quiere poner de manifiesto, como así ha recalcado en diversas ocasiones (véase Informe 024/2022), que, en la MAIN, no se analizan los distintos tratamientos de datos personales que pueden realizarse al amparo de esta norma. A este respecto, debe recordarse el criterio que viene manteniendo esta Agencia sobre la necesidad de que, en los supuestos en que se introduzcan regulaciones en nuestro ordenamiento jurídico que tengan especial trascendencia en los tratamientos de datos de carácter personal, se proceda previamente a un *análisis de los riesgos* que puedan derivarse de los mismos, incluyendo en la MAIN un *estudio sistematizado del impacto* (EIPD) que en el derecho fundamental a la protección de datos personales de los interesados han de tener los distintos tratamientos de datos que prevé la ley. Incluso, en supuestos determinados, -véase art. 35.4 RGPD y Resolución de la AEPD sobre Listas de tipos de tratamientos de datos que requieren evaluación de impacto relativa a protección de datos (art 35.4 RGPD),- el responsable de los tratamientos debe hacer, obligatoriamente, una Evaluación de Impacto, lo que requerirá, en su caso, necesariamente, un análisis por este de encontrarse, o no, en alguno de dichos supuestos (por ejemplo, si existe un riesgo de encontrarse una persona física geolocalizada, con riesgo para su derecho fundamental a la protección de datos personales, por el hecho de que su animal de compañía pueda portar un chip de geolocalización, de modo que dicha geolocalización pueda afectarle igualmente).

El art. 35.10 RGPD, por otra parte, prevé que al responsable de los tratamientos de datos no le sea aplicable dicha obligación de realizar

evaluaciones de impacto en materia de protección de datos cuando ya se haya realizado una evaluación de impacto relativa a la protección de datos como parte de una evaluación de impacto general en el contexto de la adopción de dicha base jurídica, esto es, en el procedimiento de adopción o promulgación de la norma que establece el tratamiento de datos.

Por lo expuesto, esta Agencia sugiere que se realice, con intervención del delegado de protección de datos del Ministerio, un análisis de riesgos y, en su caso, una Evaluación de impacto en la protección de datos, que permita identificar los tratamientos de datos personales y las garantías necesarias que habría que trasladar al presente texto normativo.

Lo anterior resulta reforzado por la reciente publicación del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, aplicable a todo el sector público (art. 2.1), el cual no sólo establece cuáles son determinadas medidas que habrá que establecer en cada caso, sino que impone la necesidad/obligación de realizar el citado análisis de riesgos y Evaluación de Impacto en materia de protección de datos personales (art. 3), prevaleciendo las que resulten de este análisis y evaluación de impacto. Establece el art. 3 del mencionado Real Decreto:

Artículo 3. Sistemas de información que traten datos personales.

*1. Cuando un **sistema de información trate datos personales** le será de aplicación lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos) y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, o, en su caso, la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, el resto de normativa de aplicación, así como los criterios que se establezcan por la Agencia Española de Protección de Datos o en su ámbito competencial, por las autoridades autonómicas de protección de datos, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el presente real decreto.*

*2. En estos supuestos, el responsable o el encargado del tratamiento, asesorado por el delegado de protección de datos, realizarán un **análisis de riesgos** conforme al artículo 24 del Reglamento General de Protección de Datos y, en los supuestos de su artículo 35, una **evaluación de impacto en la protección de datos**.*

*3. En todo caso, **prevalecerán las medidas a implantar como consecuencia del análisis de riesgos y, en su caso, de la evaluación***

de impacto a los que se refiere el apartado anterior, en caso de resultar agravadas respecto de las previstas en el presente real decreto.

VI

El apartado 8 del art. 75 del anteproyecto, titulado Función Inspectora, establece la necesidad de que *“en todas aquellas instalaciones o lugares donde se manipulen o sacrifiquen animales, incluidos centros de experimentación, contarán con sistemas de videovigilancia en la forma que se determine reglamentariamente”*.

Este precepto pone de manifiesto en primer lugar una incongruencia entre el ámbito de aplicación de la ley (art. 1.3), que excluye a animales de espectáculos taurinos, a animales de producción, a animales de experimentación e investigación, incluida la docencia, y a animales silvestres, con el ámbito de aplicación de dicha obligación de instalar videocámaras en *“todas aquellas instalaciones o lugares donde se manipule o sacrifique animales, incluidos centros de experimentación (...)”*. Supone este precepto, por tanto, una intención de extender el ámbito de aplicación de esta ley a lugares respecto de los cuales la función inspectora para hacer cumplir esta ley no tendría competencias, como se advierte claramente al mencionar a “centros de experimentación”, cuando, como hemos expuesto, “los animales de experimentación” están excluidos expresamente de esta ley, o los animales de producción (en mataderos etc.)

No define por otra parte el texto del anteproyecto que ha de entenderse por “manipulación” o “sacrificio” de animales, por lo que habría que acudir a otras normas para ello, que no menciona ni explica.

Esta Agencia ha informado ya (Informe 028/2021) sobre un proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas para el control del bienestar de los animales en los mataderos mediante la instalación de sistemas de videovigilancia, que contenía una regulación similar. Sin perjuicio de que el contenido de este Informe sería aplicable, y ahora se transcribirá en lo que resulte oportuno, esta Agencia quiere poner de manifiesto que en el texto del art. 75.8 del anteproyecto sometido a Informe concurren las mismas circunstancias ya expuestas más arriba en este Informe. Este precepto establece un verdadero tratamiento de datos, pues supone un sistema de control laboral (a los empleados y demás personas físicas que manipulan o sacrifican animales en los distintos lugares donde se plantea establecer cámaras de videovigilancia), en el que el texto legal refiere todo su contenido esencial al desarrollo reglamentario, con infracción de la doctrina constitucional y del TJUE ya expuesta pormenorizadamente en este Informe:

Así, la STC 76/2019, de 22 de mayo, ya citada,

*Esta **doble función de la reserva de ley** se traduce en una doble exigencia: por un lado, la necesaria intervención de la ley para habilitar la injerencia; y, por otro lado, esa norma legal “**ha de reunir todas aquellas características indispensables como garantía de la seguridad jurídica**”, esto es, “ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención” (STC 49/1999, FJ 4). En otras palabras, “no sólo **excluye apoderamientos a favor de las normas reglamentarias** [...], sino que también implica otras exigencias respecto al contenido de la Ley que establece tales límites” (STC 292/2000, FJ 15).*

En definitiva, tal y como está pretendida la ley, al establecer la necesidad de dicho tratamiento de datos mediante el diferimiento al reglamento de toda su regulación infringiría dicha doctrina constitucional.

Por otra parte, el **Informe 028/2021** de esta Agencia, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas para el control del bienestar de los animales en los mataderos mediante la instalación de sistemas de videovigilancia citado, sigue siendo válido.

El contenido de dicho Informe 028/2021, que se reitera ahora por esta Agencia, es el siguiente:

(Comienzo de la cita)

I

La norma citada, como su denominación indica, tiene por objeto el establecimiento de la obligación por parte de los operadores de todos los mataderos de España de que en dichos mataderos exista un sistema de videovigilancia destinado a garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de bienestar de los animales (denominado Sistema de Videovigilancia del Bienestar, -SVBA-) que permita la realización de controles de bienestar de los animales, adicionales a los que ya se efectúan en estos momentos en los mataderos.

El proyecto alega que la utilización de dispositivos de videovigilancia con la finalidad de preservar la seguridad de las personas y bienes, así como de sus instalaciones, viene avalada por el artículo 22.1 de la LOPDGDD, en las condiciones establecidas en dicha disposición, y añade que en la medida en que los mataderos tienen la consideración de lugares de trabajo, el tratamiento de las imágenes obtenidas a través de sistemas de cámaras o videocámaras deberá respetar asimismo los límites establecidos en el artículo 89 de dicha LOPDGDD, que se refiere al derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y de grabación de sonidos en el lugar de trabajo.

Desde la perspectiva de la normativa de protección de datos personales de las personas físicas, la LOPDGDD ha establecido en su art. 22, incluido en el Título IV de la norma, unas “disposiciones aplicables a tratamientos concretos”, y al regular este tratamiento en concreto (videovigilancia), esta AEPD ha considerado (véase por ejemplo la “Guía sobre el uso de videocámaras para seguridad y otras finalidades”) que *puesto que la finalidad de la videovigilancia consiste en garantizar la seguridad de personas, bienes e instalaciones, el interés público legitima dicho tratamiento*. No obstante, resulta patente que el sistema de videovigilancia cuya obligatoriedad la norma informada pretende imponer a los operadores de mataderos no es uno de los regulados en el art. 22 LOPDGDD, por cuanto su finalidad no es la de preservar la “seguridad” de personas, bienes o instalaciones, sino un fin distinto, como es preservar el bienestar de los animales. La exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (expositivo III), de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, parte de un concepto material de seguridad ciudadana entendida como *actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos*, que engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. La finalidad de la norma objeto de informe no va dirigida a ese fin, sino a tutelar un bien jurídico protegido diferente, como es el bienestar animal.

En la ya citada Guía de la AEPD sobre videovigilancia, esta distingue entre tratamiento de imágenes con fines de seguridad y tratamiento de imágenes con fines diferentes a la seguridad (tráfico y acceso a zonas restringidas, toma de imágenes en eventos en centros educativos, sanidad y centros asistenciales, investigación científica, grabaciones de sesiones de órganos colegiados y asambleas etc.).

Del mismo modo, y respecto del derecho de los trabajadores a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia en el lugar de trabajo, el art. 89 de la LOPDGDD es una manifestación de un tratamiento con finalidad igualmente diferente tanto a la prevista en el art. 22 LOPDGDD como a la finalidad prevista por la norma ahora informada. El apartado 1 del art. 89 LOPDGDD citado permite a los empleadores tratar las imágenes obtenidas a través de sistemas de cámaras o videocámaras para el ejercicio de las funciones de control de los trabajadores, pero siempre que estas funciones se ejerzan dentro de su marco legal y *con los límites inherentes al mismo*. El art. 20 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, añadido por la Disposición final decimotercera de la LOPDGDD, garantiza a los trabajadores el derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización en los

términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

Pues bien, a diferencia de estas finalidades, la norma informada establece la obligación legal para los operadores de mataderos de establecer el sistema de videovigilancia SVBA, con la finalidad, ya citada, del bienestar animal, y, en definitiva, de monitorizar mediante videovigilancia la actividad de los trabajadores de los mataderos para favorecer la actividad supervisora de las autoridades competentes para garantizar el cumplimiento de dicha normativa de bienestar de los animales. La norma reconoce en varios de sus apartados la existencia de un conflicto, o concurrencia, entre dos bienes jurídicos protegidos: por un lado, el bienestar de los animales, y por otro la evidencia de que la instalación de dichas cámaras afectará a datos personales de los trabajadores del matadero, pues señala que el empleador deberá informar por escrito a estos de la instalación en los términos del art. 22 y 89 LOPDGDD.

Dado que la instalación se establece como una obligación de los operadores de los mataderos, dicho tratamiento de datos personales de los trabajadores afectados tiene como base legal una obligación impuesta a los operadores por una norma jurídica. El art. 8 LOPDGDD, al referirse a este supuesto, especifica el art. 6.1.c) RGPD: *El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley (...)*

En el presente caso -y de nuevo, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos personales- no existe una norma con rango de ley que establezca la obligatoriedad de dicho tratamiento. Nada especifica en concreto sobre la necesidad de un sistema de videovigilancia la ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, en cualquier caso, anterior al Reglamento (CE) nº 1099/2009 del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza. Es más, el art. 6.1 de dicha ley se remite a las normas sobre la construcción, las instalaciones y los equipos de los mataderos, así como su funcionamiento, las cuales evitarán a los animales agitación, dolor o sufrimiento innecesarios. El Anexo II del citado Reglamento europeo, por otra parte, que establece los “equipamientos” de los mataderos, no regula ni establece como equipamiento obligatorio la existencia de un SVBA en los mataderos. Y, por otra parte, el art. 26 del mismo parece querer establecer un sistema común para todos los Estados miembros en lo relativo a las prácticas y sistemas en materia de bienestar de los animales, de modo que no parece permitir un sistema

que establezca una protección más amplia. Así, su apartado 1 permite que los Estados miembros mantengan normas nacionales destinadas a garantizar una protección más amplia de los animales en el momento de la matanza, siempre que estuviesen vigentes en el momento de la entrada en vigor del Reglamento, lo cual no es el caso. Y el apartado 2 de dicho art. 26 permite a los Estados miembros adoptar normas nacionales destinadas a garantizar una protección más amplia de los animales en el momento de la matanza que las que estipula el Reglamento con respecto a: a) la matanza de animales y las operaciones relacionadas con la misma fuera del matadero; b) el sacrificio y las operaciones relacionadas con el mismo de caza de cría tal y como se define en el punto 1.6 del anexo I del Reglamento (CE) no 853/2004, incluidos los renos; o c) el sacrificio de animales y las operaciones relacionadas con el mismo de conformidad con ritos religiosos. Ninguna de estas circunstancias se da, por lo que -se reitera-, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos personales, la base legal establecida para ese tratamiento de datos personales no es suficiente.

Por otra parte, del art. 21, apartados 8 y 9, del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, se deduce la competencia de la Comisión Europea bien mediante actos delegados, bien mediante decisiones de ejecución, a fin de completar el citado Reglamento mediante el establecimiento de normas para que se realicen los controles oficiales destinados a comprobar el cumplimiento de las normas de la Unión o para establecer normas sobre disposiciones prácticas uniformes aplicables a los controles oficiales realizados para comprobar el cumplimiento de las normas de la Unión.

(...)

II

Por otra parte, y sin perjuicio en todo caso de lo anterior, el sistema de videovigilancia SVBA supondría un verdadero sistema de control laboral, puesto que está destinado, entre otros usos, a la supervisión de los incumplimientos por los trabajadores de los mataderos de la normativa de bienestar animal (véase art. 5, letra e) del proyecto, por ejemplo), pero establecido con carácter general, sin que exista a priori indicio alguno de incumplimiento actual de dicha normativa.

Respecto de estos sistemas de control laboral, el Tribunal Constitucional, en STC 39/2016, de 3 de marzo de 2016, señaló:

Como señala la STC 186/2000, de 10 de julio, FJ 6, “el empresario no queda apoderado para llevar a cabo, so pretexto de las facultades de vigilancia y control que le confiere el art. 20.3 LET, intromisiones ilegítimas en la intimidad de sus empleados en los centros de trabajo. Los equilibrios y limitaciones recíprocos que se derivan para ambas partes del contrato de trabajo suponen, por lo que ahora interesa, que también las facultades organizativas empresariales se encuentran limitadas por los derechos fundamentales del trabajador, quedando obligado el empleador a respetar aquéllos (STC 292/1993, de 18 de octubre, FJ 4).

Dejando de lado, insistimos, el hecho de que el SVBA no es fruto de la opción del empresario de implantar tal sistema de control laboral, sino una imposición por una norma estatal, hoy día el art. 89 LOPDGDD garantiza a los trabajadores su derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y de grabación de sonidos en el lugar de trabajo. Esta AEPD ha sostenido, como por ejemplo en el Informe 242/2016, que existen límites a la actividad empresarial dirigida al control laboral, y que dicha facultad ha de estar regida por el principio de proporcionalidad. Así, dicho Informe señala:

Ahora bien, como hemos reiterado en varias ocasiones, como en el informe 475/2014 reiterado, esto no implica que en el ámbito laboral quepa todo tratamiento de datos personales para el control por el empresario del cumplimiento de los deberes laborales del trabajador, puesto que habrá de observarse el principio de proporcionalidad consagrado en el art. 4.1 LOPD [hoy día 5.1 RGPD] únicamente permitiendo el tratamiento de datos “adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”.

Respecto de la proporcionalidad, pese a ser un concepto jurídico indeterminado, la Sentencia del Tribunal Constitucional 207/1996 determina que se trata de “una exigencia común y constante para la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales, entre ellas las que supongan una injerencia en los derechos a la integridad física y a la intimidad, y más en particular de las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas en el curso de un proceso penal viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad.

En este sentido, hemos destacado que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: «si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es

necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)”.

Por consiguiente, cualquier medida de control que se adopte debe superar este juicio de proporcionalidad, determinando si la medida es adecuada, necesaria y equilibrada, ya que en otro caso resulta desproporcionada y por ello contraria a la normativa de protección de datos.

En definitiva, el control laboral como causa legitimadora para el tratamiento de datos personales no implica, per se, que quepa todo tratamiento de datos amparado en dicha finalidad.

Con carácter general, esta Agencia entiende que si bien cabe la captación de imágenes de los trabajadores con fines de control laboral, ello no puede realizarse de modo que suponga una monitorización constante y completa de los trabajadores. De este modo, si bien cabe la captación de imágenes en el lugar de efectiva prestación de servicios por el empleado, excluyendo los lugares no destinados a tal fin, como vestuarios u habitaciones, comedores o lugares de descanso, la finalidad ha de ser el control por el empresario en el lugar de trabajo, pero no cabe una monitorización del trabajador durante toda su jornada en el lugar de trabajo que supondría una medida intrusiva y probablemente desproporcionada en relación con la finalidad perseguida, sin ser una respuesta proporcionada ante riesgos potenciales o concretos.

Para determinar la proporcionalidad de una medida como la prevista en la norma informada, que supone la concurrencia o conflicto del derecho fundamental a la protección de datos personales con otro interés protegido, como es en este caso el bienestar animal, se considera cuando menos conveniente (Informe AEPD 44/2020 o 75/2020) la realización de una Evaluación de Impacto en materia de protección de datos (EIPD), y que esta se incluya en la Memoria del proyecto de norma (MAIN), para conocer el impacto que dicho tratamiento de datos tendrá en el derecho fundamental de los trabajadores afectados. El art. 35 RGPD, de conformidad con el Considerando (84) del mismo, prevé que cuando sea probable que un tipo de tratamiento, en particular si utiliza nuevas tecnologías [como puede ser las cámaras de videovigilancia y los sistemas para grabar y reproducir imágenes], por su naturaleza, alcance, contexto o fines, entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable del tratamiento realizará, antes del tratamiento, una evaluación del impacto de las operaciones de tratamiento

en la protección de datos personales. Dicha evaluación deberá comprender, entre otros aspectos, una evaluación de la necesidad y la proporcionalidad de las operaciones de tratamiento con respecto a su finalidad; y una evaluación de los riesgos para los derechos y libertades de los interesados. Si bien esa necesidad de un análisis de los riesgos, y la evaluación de impacto, corresponde al responsable del tratamiento, nada impide que el redactor de la norma que constituiría la base jurídica del tratamiento lo lleve a cabo (art. 35.10 RGPD).

En el presente caso, no hay un análisis que evalúe los riesgos para los derechos y libertades de los interesados que se derivarían del tratamiento previsto, ni tampoco una evaluación de la necesidad y la proporcionalidad de la operación de tratamiento previsto con respecto a su finalidad. No existe en el expediente, o al menos no se ha incorporado a la MAIN un análisis o evaluación de cómo afectará al derecho fundamental de los trabajadores el tratamiento previsto en la norma, ni tampoco de si dicho tratamiento es necesario o proporcional para el fin pretendido, en el sentido constitucional de la expresión, esto es, si puede conseguirse la finalidad pretendida de manera menos intrusiva al derecho fundamental en juego. No existiendo dicho análisis de riesgos o la evaluación de impacto, no puede determinarse si se cumple el principio de proporcionalidad necesario para establecer la conformidad con la normativa de protección del derecho fundamental a la protección de datos (RGPD y LOPDGDD).

Obsérvese, en cualquier caso, que la normativa en materia de matanzas de animales (Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, anterior por cierto al también aplicable y posterior en el tiempo Reglamento (CE) nº 1099/2009 del Consejo de 24 de septiembre de 2009 relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza), en un caso patente de conflicto entre dos derechos o intereses (en este caso la libertad religiosa y el derecho al bienestar de los animales) ha considerado prevalente el primero de ellos. En la ley 32/2007 se recoge (art. 6.3) que:

3. Cuando el sacrificio de los animales se realice según los ritos propios de Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, y las obligaciones en materia de aturdimiento sean incompatibles con las prescripciones del respectivo rito religioso, las autoridades competentes no exigirán el cumplimiento de dichas obligaciones siempre que las prácticas no sobrepasen los límites a los que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

En todo caso, el sacrificio conforme al rito religioso de que se trate se realizará bajo la supervisión y de acuerdo con las instrucciones del veterinario oficial.

El matadero deberá comunicar a la autoridad competente que se va a realizar este tipo de sacrificios para ser registrado al efecto, sin perjuicio de la autorización prevista en la normativa comunitaria.

En el Reglamento (CE) 1099/2009, la regulación es similar, pero no idéntica (art. 4.4), pues requiere que en todo caso el sacrificio se realice en matadero, lo que no se especifica en la norma nacional española anterior:

En el caso de animales que sean objeto de métodos particulares de sacrificio prescritos por ritos religiosos, no serán de aplicación los requisitos del apartado 1 [necesidad de aturdimiento del animal previo a su muerte], a condición de que el sacrificio se lleve a cabo en un matadero.

En ambos casos prevalece la libertad religiosa, derecho fundamental recogido en el art. 10 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) sobre el bienestar de los animales en el caso concreto. Del mismo modo, el derecho a la protección de datos de carácter personal se recoge en el art. 8 de la CDFUE, así como en el art. 16 del Tratado de Funcionamiento de la UE. No se cuestiona en abstracto si hubiera de prevalecer, o no, en el caso concreto el derecho fundamental a la protección de los datos personales sobre el derecho al bienestar animal (pues todo derecho, incluso el fundamental de protección de datos personales admite límites: ya señaló el Tribunal Constitucional en su STC 76/2019 que: *Como los demás derechos, el derecho fundamental a la protección de datos personales no tiene carácter absoluto. Puede ser restringido por medio de la ley, siempre que ello responda a un fin de interés general, y los requisitos y el alcance de la restricción estén suficientemente precisados en la ley y respeten el principio de proporcionalidad*), pero ello exigiría el análisis de la proporcionalidad y necesidad de las medidas propuestas en relación con los riesgos para dicho derecho fundamental derivado del tratamiento de datos propuesto. En definitiva, un análisis de la influencia de los tratamientos previstos en el derecho fundamental a la protección de datos de los trabajadores, la proporcionalidad de las medidas para el fin propuesto, y las garantías previstas en caso de que el tratamiento supusiera una intromisión en dicho derecho fundamental.

(Fin de la cita del Informe 028/2021).