

**053/2024**

El proyecto de real decreto desarrolla lo dispuesto en la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, en relación con los llamados perros de asistencia, dando cumplimiento al mandato recogido en su artículo 29.6, cuando determina que el acceso a medios de transporte, establecimientos y espacios públicos de perros de asistencia no será discrecional ni se incluirán en los cupos de acceso en el caso de que los hubiera, debiéndose llevar a cabo conforme a su legislación específica, y garantizando su acceso a cualquier espacio acompañando a la persona a la que asistan. La normativa específica actualmente aplicable se recoge en el Real Decreto 3250/1983, de 7 de diciembre, por el que se regula el uso de perros-guía para deficientes visuales, resultando necesaria -expone la Exposición de motivos del Proyecto-, la aprobación de una nueva norma específica debido a los múltiples cambios normativos y de los avances tanto en materia de derechos de las personas con discapacidad, como en relación con los derechos y el bienestar de los animales.

El texto que se informa consta de nueve artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Tras regular en sus artículos 1 y 2 su objeto y ámbito de aplicación, el artículo 3 define el concepto de unidad de vinculación, mientras que el artículo 4 establece la clasificación en categorías de los perros de asistencia. El artículo 5 se refiere a los aspectos básicos de la formación de los perros de asistencia, y el artículo 6 al reconocimiento, suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia. Por su parte, el artículo 7 establece las condiciones mínimas de acceso, circulación y permanencia de los perros de asistencia, mientras que el artículo 8 establece las obligaciones de los titulares y las personas usuarias de un perro de asistencia. Por último, el artículo 9 plantea medidas de concienciación social respecto al papel de los perros de asistencia en la sociedad.

## I

Como cuestión previa, debe recordarse que esta Agencia, en su Informe 021/2022, analizó el Anteproyecto de Ley de protección, derechos y bienestar de los animales, que, posteriormente, dio lugar al vigente texto de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. En dicho informe, se apuntaban determinadas carencias del texto proyectado que, en relación con la protección de los datos de carácter personal de las personas

afectadas, era necesario superar en orden a la garantía de los derechos de las personas afectadas.

Así, entre otras cuestiones, en el citado informe se señaló:

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 de 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. (...)

(...)

## II

(...)

“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).”

Según sugirió esta Agencia, en el texto definitivo de la citada Ley 7/2023, de 28 de marzo, se incorporaron modificaciones en relación con la protección de los datos de carácter personal de los sujetos afectados. De tal suerte, su artículo 10, cuando regula la *Naturaleza del Sistema Central de Registros para la Protección Animal*, establece en su apartado 7 que:

*“Las personas físicas cuyos datos personales se conserven en estos registros serán informadas al respecto de conformidad con la normativa vigente en materia de protección de datos personales.”*

Por otra parte, se introduce un precepto específico –su artículo 12–, referido a protección de datos, de acuerdo con el cual:

*“Artículo 12. Protección de datos.*

*1. De conformidad con 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 la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, el departamento ministerial competente, como responsable de la gestión del Sistema Central de*

*Registros para la Protección Animal, aplicará las medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento de Protección de Datos, apoyándose para ello en el Esquema Nacional de Seguridad, en concordancia con el artículo 3 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, por el cual prevalecerán las medidas a implantar como consecuencia del citado análisis de riesgos.*

*2. Los interesados tendrán, en cuanto a sus datos personales, todos los derechos que les confiere tanto el Reglamento General de Protección de Datos (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), como la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.*

*3. En todo caso, los datos recogidos se limitarán a los necesarios para el cumplimiento de las finalidades descritos en cada uno de los registros mencionados en el artículo 10, de acuerdo con el principio de minimización de datos.”*

Y se introduce una Disposición final quinta, en la que con el título “Desarrollo del Sistema Central de Registros de Protección Animal”, se dispone que:

*“El Gobierno, a propuesta de la persona titular del departamento ministerial competente, oída la Agencia Española de Protección de Datos, dictará en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, las disposiciones reglamentarias oportunas relativas a la organización del Sistema Central de Registros de Protección Animal, así como el régimen de inscripción y cancelación de sus asientos y el acceso a la información contenida en aquél.*

*La inscripción en el Sistema Central de Registros de Protección Animal por parte de entidades de protección animal, profesionales del comportamiento animal y personas responsables de la actividad de la cría y venta de animales de compañía, no será obligatoria hasta transcurridos doce meses desde que se produzca el desarrollo reglamentario previsto en el párrafo anterior.”*

La referida ley crea y regula por tanto el Sistema Central de Registros para la Protección Animal (artículo 9), integrado por a) el Registro de entidades de protección animal, el b) Registro de Profesionales de Comportamiento Animal, el c) Registro de Animales de Compañía, el d) Registro de Núcleos Zoológicos de Animales de Compañía, y el e) Registro de Criadores de Animales de Compañía.

Pues bien, en lo que a este informe interesa, tal y como resulta del art. 5.3 del proyecto, las personas adiestradoras responsables de la formación del perro de asistencia deberán figurar inscritas en el registro de profesionales de comportamiento animal de la comunidad autónoma correspondiente de acuerdo con el artículo 10.6 b) de la Ley 7/2023. En él deberán inscribirse las personas formadoras y adiestradoras que participen en la formación de los perros de asistencia.

Sin embargo, **en la Ley 7/2023**, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, **no se aborda la regulación de un registro específico relativo a las unidades de vinculación** –formadas por la unidad funcional de la persona usuaria y el perro de asistencia–.

## II

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 -RGPD-), y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales -LOPDGDD- conforman el marco jurídico de referencia en España que afecta a la protección de datos de carácter personal. En estas normas -si bien existen normas específicas para determinados tratamientos, como puede ser 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, derivada de la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo- se regulan los principios y fundamentos a los que deben ajustarse la recogida y tratamiento de los datos personales por cualquier persona pública o privada que lleve a cabo tratamientos de datos de carácter personal en el ejercicio de su actividad.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el artículo 4.1 del RGPD, define los datos personales como “: *toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona*”.

A su vez, de acuerdo con el contenido del apartado 2 del propio artículo 4 del RGPD, se define “tratamiento” como “*cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación,*



*extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción". Por su parte, la definición de "fichero" se contiene en el apartado 6 del artículo 4, que refiere a "todo conjunto estructurado de datos personales, accesibles con arreglo a criterios determinados, ya sea centralizado, descentralizado o repartido de forma funcional o geográfica".*

Por su parte, los apartados 1 y 2 del artículo 2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. *-Ámbito de aplicación de los Títulos I a IX y de los artículos 89 a 94-*, establecen que:

*"1. Lo dispuesto en los Títulos I a IX y en los artículos 89 a 94 de la presente ley orgánica se aplica a cualquier tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero. (...)"*

Según se observa del proyecto presentado a informe, por parte de los órganos competentes de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, se llevarán a cabo tratamientos de datos de carácter personal. A su vez, el análisis de la norma que se informa apunta la posibilidad de que –por parte de los citados órganos competentes– se proceda también al tratamiento de datos pertenecientes a categorías especiales, como los datos relativos a la **discapacidad** de las personas usuarias, regulados en el **artículo 9 del RGPD**, lo que exige mayores garantías de protección y justificaciones legales específicas para su tratamiento. En concreto, al regular las denominadas Unidades de vinculación, del texto del proyecto resulta que se identifica a la persona titular o usuaria de un perro de asistencia, que por definición (art. 3, apartado c) de la ley 7/2023) es aquel que sirve, tras su adiestramiento, para dar servicio y asistencia a personas con discapacidad, así como perros de aviso o perros para asistencia a personas con trastorno del espectro autista.

Esto es, del contenido normativo del texto que se informa y de su MAIN, se deduce que, de acuerdo con su propia naturaleza, los datos tratados tanto (i) para la correcta aplicación de la norma que se informa, como (ii) a consecuencia de la actuación anterior o posterior de los diversos sujetos a los que esta se refiere, contengan información de carácter personal que identifique a los posibles afectados, por lo que **debe entenderse aplicable la normativa sobre protección de datos de carácter personal en relación con la información objeto de tratamiento.**

### III

Como se ha adelantado, el artículo 1 del proyecto establece como objeto *la regulación del acceso, circulación y permanencia de los perros de asistencia*

junto a sus personas usuarias, sin realizar mención explícita a los datos personales de los afectados.

El reconocimiento y **registro de las unidades de vinculación, conformadas por el perro de asistencia y la persona usuaria**, implica el tratamiento de datos personales. El registro de las unidades de vinculación no solo sirve pues para identificar al perro, sino también a las personas usuarias y titulares, lo que conlleva el tratamiento de datos de carácter personal. Así, el artículo 3.2 del proyecto dispone que *“Las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla inscribirán estas unidades de vinculación en sus propios registros”*, debiendo figurar en ellos los datos que se señalan en dicho precepto.

A este respecto, es necesario reiterar nuestro análisis previo, contenido, entre otros, en nuestros **Informes 021/2022**, sobre el Anteproyecto de Ley de protección, derechos y bienestar de los animales, y **034/2021**, sobre el Sistema estatal de registros de protección animal. Así, de acuerdo con este último:

## “II

Lo primero que surge del proyecto es que no resulta del mismo que exista una normativa con rango de ley (o de la Unión Europea) que imponga o establezca la existencia de estos registros.

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].*

Pues bien, tal y como se pone de manifiesto *ut supra*, y ahora se reitera en cuanto al análisis del proyecto de real decreto que se informa, esta Agencia, a la vista de la documentación aportada, considera que, con carácter general, ha de existir una norma con rango de ley, o de derecho de la UE, que autorice dicha afectación en el derecho fundamental a la protección de datos personales.

En concreto, el proyecto (art. 3.2) se remite a las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la inscripción de las unidades de vinculación. Habrán de ser por tanto las legislaciones de estos territorios las que deberán establecer la norma con rango formal apropiado para el tratamiento de datos personales que se deriva del proyecto informado, esto es, norma con rango de ley formal, en orden a la habilitación normativa necesaria *para el tratamiento de los datos de carácter personal de categorías especiales obrantes en el tan citado registro*, en el que se prevé la inscripción de las unidades de vinculación.

A dichos efectos, y con carácter general, la norma que deba habilitar el tratamiento de los datos obrantes en dichos registros deberá referirse (i) a la *base jurídica* que habilite dicho tratamiento, en atención a lo dispuesto en el artículo 6.1 del Reglamento General de Protección de Datos, señalando -a su vez- (ii) la *finalidad* concreta a la que servirá el tratamiento de datos regulado por la norma, y, (iii) en el previsible caso de que dichas inscripciones hayan de afectar a *personas con discapacidad*, se cumpla con lo señalado al respecto por el Tribunal Constitucional (por todas, STC 76/2019), de modo que se implementen garantías de protección apropiadas y específicas, así como las medidas de seguridad adecuadas que resulten del correspondiente análisis de riesgos y Evaluación de Impacto, conforme al artículo 32 del RGPD .

Estas medidas deben garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, teniendo en cuenta los que presente el tratamiento, en particular en lo que respecta a la destrucción, pérdida, alteración accidental o ilícita de los datos personales.

Así, a este respecto, pueden encontrarse en la normativa de las Comunidades Autónomas, normas con rango de ley tendentes a la formalización del citado registro que prevén la inscripción de las “unidades de vinculación”. Entre otras, la Ley 2/2020, de 23 de diciembre, del Principado de Asturias, la Ley 2/2015, de 10 de marzo, de la Comunidad de Madrid, la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de Castilla-La Mancha, la Ley 14/2023, de 30 de marzo, de perros de asistencia en Aragón, la Ley 11/2021, de 28 de diciembre, de Andalucía, o la Ley 19/2009, de 26 de noviembre, de Cataluña.

En todas ellas se regula el derecho de las personas con discapacidad a estar acompañadas por perros de asistencia, regulando la necesidad de registrar la “unidad de vinculación” entre la persona usuaria y el perro. Sin embargo, si bien no es el objeto de este informe, *en ninguna de ellas se abordan en detalle la base jurídica* que habilita el tratamiento de datos de este registro.

Así, la Ley 2/2020, de 23 de diciembre, del Principado de Asturias, dispone que:

“Artículo 14. Registro de las unidades de vinculación reconocidas.

1. **El registro de las unidades de vinculación** reconocidas y formadas por cada una de las **personas usuarias y su correspondiente perro de asistencia** dependerá de la Dirección General competente en materia de discapacidad, que será la responsable de su gestión y control.
2. El registro, de carácter declarativo, estará dotado de la correspondiente aplicación informática que garantice las medidas de seguridad de los datos conforme a la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal.
3. Se inscribirán en este registro:

- a) El reconocimiento de la condición de unidad de vinculación entre la persona usuaria y el perro de asistencia, junto con la identificación de la persona usuaria, de la persona propietaria del perro, de la persona responsable, de la persona adiestradora o entidad que realizó el adiestramiento y del perro.
- b) La suspensión del reconocimiento de la condición de unidad de vinculación y la finalización de dicha suspensión.
- c) La pérdida de condición de la unidad de vinculación.” La negrita es nuestra

Por su parte, la Ley 2/2015, de 10 de marzo, de la Comunidad de Madrid, prevé:

“Artículo 9. Registro de perros y unidades de vinculación.

A los efectos de lo dispuesto en esta ley, se crea el **registro de** perros de asistencia, de perros de asistencia jubilados y de sus **unidades de vinculación**, adscrito a la Consejería competente en materia de servicios sociales, cuyo contenido y funcionamiento se desarrollará reglamentariamente.” La negrita es nuestra

La Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de Castilla-La Mancha, establece:

“Artículo 20. Registro de Unidades de Vinculación.

- 1. **Se crea el Registro de Unidades de Vinculación**, que se adscribe a la consejería competente en materia de servicios sociales, en el que se inscribirán dichas unidades.
- 2. Reglamentariamente se determinará el contenido del Registro y su funcionamiento, en el que se inscribirán al menos los siguientes datos:
  - a) Datos personales de la persona usuaria del perro de asistencia o, en su caso, de la persona responsable del mismo.
  - b) Características del perro de asistencia: datos identificativos y clasificación a la que pertenece.
  - c) Identificación de la entidad de adiestramiento del perro de asistencia.
  - d) Resoluciones de reconocimiento, de suspensión, las que dejen sin efecto la resolución de suspensión o las de pérdida de la condición de perro de asistencia.” La negrita es nuestra

La Ley 14/2023, de 30 de marzo, de perros de asistencia en Aragón, señala:

“Artículo 12. Creación del Registro de perros de asistencia y de unidades de vinculación de Aragón.

- 1. **Se crea el Registro de perros de asistencia y de unidades de vinculación de Aragón.**
- 2. Los datos que deberán constar en este registro serán, como mínimo, los siguientes:
  - a) Reseña completa del perro (identificación, procedencia y, en su caso, condición de jubilado).
  - b) Reseña de las capacidades y habilidades del perro para ser perro de asistencia y, en concreto, para estar vinculado a la persona usuaria.
  - c) Identificación de la persona propietaria.
  - d) Identificación de la persona usuaria y del perro que forman la unidad de vinculación.
  - e) Póliza de responsabilidad civil exigida por el artículo 21.1.f) de esta Ley.
  - f) Resolución de reconocimiento de discapacidad o informe referidos en el artículo 7.2 de esta Ley.

*g) Identificación del perro de asistencia jubilado como miembro de la unidad de vinculación. (...)” La negrita es nuestra*

La Ley 11/2021, de 28 de diciembre, por la que se regulan los perros de asistencia a personas con discapacidad en Andalucía, dispone que:

Artículo 22. Registro de Perros de Asistencia de Andalucía.

***Se crea el Registro** de Perros de Asistencia de Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de Servicios Sociales, al objeto de inscribir los perros de asistencia, **las unidades de vinculación** y los centros de adiestramiento oficialmente reconocidos. Su contenido y funcionamiento se desarrollarán reglamentariamente. La negrita es nuestra*

Y, la Ley 19/2009, de 26 de noviembre, del acceso al entorno de las personas acompañadas de perros de asistencia, de Cataluña, establece:

“Disposición adicional segunda. Registro de centros de adiestramiento y unidades de vinculación.

- 1. **Se crea el Registro** de centros de adiestramiento y **unidades de vinculación**, adscrito al departamento competente en materia de servicios sociales, sin perjuicio del Registro general de animales de compañía, adscrito al departamento competente en materia de protección de los animales.*
- 2. El departamento competente en materia de servicios sociales debe establecer por reglamento la regulación del Registro de centros de adiestramiento y **unidades de vinculación**.” La negrita es nuestra*

Aunque en las citadas leyes autonómicas se regula el registro de la vinculación entre la persona usuaria y el perro de asistencia, no se especifica una base jurídica sólida en protección de datos, ni se establece claramente la finalidad concreta de los tratamientos. Además, en todo caso, resulta necesario que se asegure que el tratamiento de datos personales cumpla con los principios de legalidad, lealtad, transparencia y minimización. En definitiva, dicha normativa debe cumplir con los principios ya expuestos de la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 76/2019).

#### IV

Otros preceptos específicos de los que se infiere la existencia de tratamientos de datos, especialmente en relación con la llevanza de registros específicos de personas identificadas o identificables, son los artículos 2, 3, 5 y 7 de la norma que se informa.

A su vez, entre las obligaciones de los titulares y de las personas usuarias de perros de servicio, el artículo 8 del proyecto se refiere a diferentes acciones de las que derivarán tratamientos de datos personales; así, la suscripción de pólizas de seguro de responsabilidad civil, el cumplimiento de la

normativa higiénico-sanitaria, y de seguridad en relación con la tenencia y acompañamiento del perro de asistencia. Estos datos, como los relativos al registro de los perros, deben tratarse conforme a lo dispuesto en el RGPD, respetando los principios de transparencia, minimización de datos y seguridad de la información.

El hecho de que la regulación del proyecto se refiera a un conjunto de acciones dirigidas a personas con discapacidad añade una dimensión especial a la protección de datos, ya que el RGPD clasifica la información sobre el estado de salud –incluida la discapacidad– como datos sensibles o de categoría especial, requiriendo medidas de protección adicionales conforme al artículo 9 RGPD. Estos datos solo pueden ser tratados si se cuenta con una base legal adecuada, que remueva la prohibición inicial establecida para su tratamiento, como -entre otros- el consentimiento explícito de la persona afectada, el cumplimiento de obligaciones legales, o si es necesario realizar el tratamiento por obligación legal o razones de interés público.

En concreto, dentro del supuesto del tratamiento por razones de interés público, se encuentra la promoción de la accesibilidad y la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. En este caso, el tratamiento de estos datos se justifica en función de los derechos de accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad, establecidos en la normativa nacional e internacional (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU).

En este contexto, el artículo 2 del real decreto, vincula el uso de los perros de asistencia a la discapacidad reconocida de las personas usuarias (personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33%). De este modo, se confirma la concurrencia de datos de especial protección, que deben ser tratados conforme a las exigencias del RGPD.

Así, es fundamental que las comunidades autónomas y entidades responsables del registro de estos usuarios cuenten con las garantías y medidas necesarias para asegurar que estos datos se recopilen, almacenen y procesen de acuerdo con las exigencias derivadas de la normativa de protección de datos, considerando, muy especialmente, que las personas con discapacidad se encuentran en una posición de vulnerabilidad en cuanto a la protección de sus datos personales, especialmente los relativos a su salud.

De acuerdo con el artículo 9 RGPD, el tratamiento de datos personales de personas con discapacidad –en tanto que datos que pueden ser considerados como "categorías especiales de datos"–, requieren medidas adicionales de protección. Los datos relativos a la salud, la discapacidad o cualquier información que pueda identificar o hacer identificable la condición de



discapacidad de una persona son considerados datos sensibles y están sujetos a un régimen de protección más estricto.

Así, el **artículo 9.1 RGPD** dispone que *“Quedan prohibidos el tratamiento de datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientación sexuales de una persona física.”*, removiéndose dicha prohibición solo en los supuestos establecidos en el **apartado 2** de dicho artículo 9.

Una vez removida la interdicción anterior, para que el tratamiento de datos se reputa lícito y legítimo, este deberá responder a alguna de las bases de legitimación del artículo 6.1 –“Licitud del tratamiento”- RGPD.

En estos supuestos, en los que los tratamientos se llevan a cabo por los órganos competentes de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, resulta de aplicación la habilitación del artículo **6.1 e)** RGPD, al devenir dichos tratamientos necesarios para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento, y desarrollarse en el marco de las competencias atribuidas al Estado en el artículo 149.1. 1.<sup>a</sup> y 16.<sup>a</sup>, de la Constitución Española.

## **V**

Consideración especial merece el análisis del artículo 5 del proyecto, relativo a la formación del perro de asistencia, que regula su adiestramiento y establece que las personas formadoras deben estar inscritas en un registro de profesionales de comportamiento animal de la comunidad autónoma correspondiente, conforme al art. 9.2 y art. 10.6.b) de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, lo que implica tratamiento de datos personales en el que, además de los datos identificativos de los adiestradores, se puede incluir información relativa a su cualificación profesional y su historial formativo.

Dado que este tratamiento afecta a personas físicas identificadas, debe garantizarse que los datos se traten conforme a los principios del artículo 5 RGPD, y, muy especialmente, al principio de minimización de datos del artículo 5.1 c) RGPD, es decir, que se limite a los estrictamente necesarios para el propósito del registro. Así, la recogida y almacenamiento de esta información debe estar acompañada de medidas de seguridad -artículos 24 y ss. y 32 y ss. RGPD- apropiadas, y del cumplimiento de los derechos de los interesados.

En consecuencia, en el tratamiento de datos personales asociados tanto a este como a cualquier otro proceso de registro de profesionales o usuarios, deberá cumplirse con los principios de licitud, lealtad, transparencia, limitación

de la finalidad, minimización de datos, exactitud, limitación del plazo de conservación, integridad y confidencialidad, tal y como se establecen en el **artículo 5 del RGPD**.

Por su parte, el artículo 7 del proyecto, relativo a las condiciones mínimas del derecho de acceso, circulación y permanencia, establece las condiciones bajo las cuales las unidades de vinculación podrán acceder y circular en diversos espacios públicos y privados. Aunque este aspecto está centrado en los derechos de acceso y movilidad, también puede generar implicaciones indirectas en materia de protección de datos personales, ya que en algunos casos puede ser necesario que se identifique a la persona usuaria para garantizar su derecho de acceso.

En consecuencia, también para este supuesto, la recopilación y verificación de estos datos debe ser gestionada con especial cuidado, garantizando siempre el principio de proporcionalidad establecido en el RGPD, y el debido respeto del artículo 5 RGPD, es decir, que solo se recopilen los datos estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de los derechos de las personas usuarias y que estos no se usen con otros fines sin el consentimiento explícito del interesado.

Finalmente, en atención a la incuestionable realización de tratamientos de datos de carácter personal, por parte de los responsables de los tratamientos, estos deberían:

- Llevar un “Registro de las actividades de tratamiento -RAT-” con el contenido señalado en el artículo 30 del RGPD, que habría de ser preciso en la descripción de los fines del tratamiento, y de las categorías de interesados y de datos personales objeto de tratamiento,
- Atendiendo al principio de responsabilidad desde el diseño y por defecto previsto en el artículo 25 del RGPD, deberían adoptarse, tanto en el momento de determinar los medios de tratamiento como en el momento del propio tratamiento, medidas técnicas y organizativas apropiadas, y, en concreto, entre otras, la seudonimización. Además, debería garantizarse que, por defecto, solo fueran objeto de tratamiento los datos personales que resultaran necesarios para los fines específicos del tratamiento.
- Además, dado que el proyecto de real decreto implica el tratamiento de datos personales sensibles (como los relativos a la discapacidad), es crucial que las autoridades responsables del tratamiento en cada caso adopten medidas de seguridad adecuadas conforme al artículo 32 del RGPD. Estas medidas deben garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, teniendo en cuenta los riesgos que presenta el tratamiento, en particular en lo que

respecta a la destrucción, pérdida, alteración accidental o ilícita de los datos personales.

- En todo caso debería cumplirse con (i) el deber de información previsto en los artículos 13 y 14 RGPD, que habría de concretarse de forma concisa, transparente, inteligible y de fácil acceso, mediando la utilización de un lenguaje claro y sencillo de acuerdo con el artículo 12 RGPD, y (ii) debería facilitarse, de un modo sencillo y gratuito, el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación del tratamiento y oposición, conforme a lo previsto en el artículo 12 del RGPD.

En definitiva, al producirse tratamientos de datos de carácter personal, se sugiere la incorporación de un nuevo artículo al proyecto de real decreto, o bien de una disposición adicional, en la que se haga constar la existencia de los tratamientos de datos a los que se refieren los párrafos anteriores, introduciendo un texto que podría ser del siguiente tenor:

**“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, todos los tratamientos de datos de carácter personal derivados de la aplicación de este real decreto, se realizarán con estricta sujeción a 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, y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, garantizando el derecho fundamental de los afectados a la protección de sus datos de carácter personal”.**

