

N/REF: 0067/2025

En primer término, hemos de señalar que, habida cuenta de la fundamentación legal del informe y de su carácter preceptivo, debería constar en el preámbulo del real decreto que ha sido sometido a informe previo de la Agencia Española de Protección de Datos.

I

La disposición final quinta de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de *“protección de los derechos y el bienestar de los animales”* (en lo sucesivo, Ley 7/2023 o Ley de bienestar animal) habilita al Gobierno para el desarrollo reglamentario del Sistema Central de Registros de Protección Animal. Ordena al Gobierno, a propuesta de la persona titular del departamento ministerial competente, que, *“oída la Agencia Española de Protección de Datos”*, dicte *“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.”*

Igualmente, la disposición final octava de la Ley 7/2023 faculta al Gobierno *“para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para [su] cumplimiento y ejecución”*.

El proyecto de real decreto se estructura en un preámbulo y una parte dispositiva integrada por un único artículo, una disposición adicional, seis transitorias, una derogatoria y seis finales.

El artículo único aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 7/2023. Cuenta con 49 artículos distribuidos en un título preliminar, *“Disposiciones generales”*, y seis títulos: I, *“Condiciones básicas sobre la tenencia de animales de compañía”*; II, *“Recogida de animales y control poblacional de colonias felinas”*; III, *“Información, control y estadística sobre protección animal”*; IV, *“Entidades de protección animal”*; V, *“Transmisión y comercialización de animales de compañía”* y VI, *“Cría de animales de compañía”*. Se completa con cinco anexos sobre las siguientes materias:

Anexo I, *“Contenido mínimo del curso de tenencia responsable de perros”*; anexo II, *“Contenido mínimo para el intercambio de datos a través del SICERPA”*; anexo III, *“Cláusulas mínimas del contrato de compraventa de animales de compañía”*; anexo IV, *“Cláusulas mínimas del contrato de cesión de animales de compañía”* y anexo V, *“Contenido mínimo de los contratos de adopción”*.

De acuerdo con su **artículo 1.1** el proyecto tiene por objeto desarrollar *parcialmente* la Ley 7/2023, fijando el contenido mínimo y homogéneo en las siguientes materias: (i) las condiciones básicas de la cría, tenencia, transmisión y comercialización de animales de compañía; (ii) la organización del Sistema Central de

Registros de Protección Animal (SICERPA) y (iii) las condiciones básicas de las entidades de protección animal, la recogida de animales abandonados y la gestión de colonias felinas.

El ámbito de aplicación de la norma proyectada (**artículo 2**), coincide con el de la Ley 7/2023 que, en líneas generales, extiende su aplicación a los animales de compañía y silvestres en cautividad (artículo 1.1) con las excepciones previstas expresamente en su artículo 1.3.

II

Antes de entrar a analizar la adecuación del proyecto de real decreto a la normativa de protección de datos de carácter personal corresponde hacer algunas consideraciones previas.

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) que se ha remitido con el texto del proyecto dedica uno de sus apartados (el punto V, “*Otros impactos*”, del apartado C, “*Análisis de impactos*”, de su epígrafe IV, folio 31 del documento) a detallar el resultado del análisis de riesgos que manifiesta haber efectuado sobre cada uno de los Registros que integran el SICERPA, utilizando como herramienta de apoyo la aplicación ASSI e introduciendo para cada Registro las condiciones de tratamiento que se transcriben en el documento. Como resultado concluyó que no era necesario efectuar una evaluación de impacto en la protección de datos (EIPD) respecto de los tratamientos de datos previstos.

La información recogida en la MAIN dice que “*puede concluirse que no se advierte que exista un riesgo significativo para la implementación y desarrollo de estos registros ya que, “de acuerdo a la información introducida en este tratamiento de datos personales, éste no se encuentra dentro de las listas orientativas de tratamientos que requieren una ampliación del análisis de riesgos y la evaluación de impacto realizado con ASSI”.*

Se indica, sin embargo, que, a tenor de la información incorporada a la MAIN, el análisis de riesgos que condujo a tal conclusión no valoró ni tomó en consideración criterios que son relevantes a efectos de apreciar la probabilidad y gravedad de los riesgos para los derechos y libertades de los interesados que entraña el tratamiento previsto. Uno de ellos, por ejemplo, la *naturaleza penal* del dato relativo a la inhabilitación para el ejercicio de la profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para su tenencia. El proyecto normativo prevé que se traten datos de esa naturaleza a través del SICERPA en la medida que exige como condición de inscripción en los registros no estar inhabilitado para ello “*penal o administrativamente*”.

El RGPD obliga al responsable del tratamiento en determinados supuestos, y antes del tratamiento, a evaluar el impacto en la protección de datos personales (EIPD) de la operación que se prevé realizar cuando sea *probable* que entrañe un *alto riesgo* para los derechos y libertades de la persona, en particular si utiliza nuevas tecnologías (artículo 35). El artículo 35.3 relaciona una serie de supuestos en los que sí se requerirá la evaluación de impacto. En caso de:

- a) evaluación sistemática y exhaustiva de aspectos personales de personas físicas que se base en un tratamiento automatizado, como la elaboración de perfiles, y sobre cuya base se tomen decisiones que produzcan efectos jurídicos para las personas físicas o que les afecten significativamente de modo similar;
- b) tratamiento a gran escala de las categorías especiales de datos a que se refiere el artículo 9, apartado 1, o de los datos personales relativos a condenas e infracciones penales a que se refiere el artículo 10, o
- c) la observación sistemática a gran escala de una zona de acceso público.

Por otra parte, el artículo 35.4 del RGPD, para facilitar a los responsables del tratamiento la identificación de aquellos tratamientos que exigen una EIPD, dispone que las autoridades de control deberán publicar una lista con los que la requieran.

La AEPD tiene publicada en su página web una lista orientativa de tipos de tratamientos que exigen una evaluación de impacto relativa a la protección de datos según artículo 35.4 RGPD.

En la información que facilita en su página web, la AEPD dice que *“que será necesario realizar una EIPD en la mayoría de los casos en los que dicho tratamiento cumpla con dos o más criterios de la lista expuesta a continuación, salvo que el tratamiento se encuentre en la lista de tratamientos que no requieren EIPD a la que se refiere en artículo 35.5 del RGPD”* y que *“Cuantos más criterios reúna el tratamiento en cuestión, mayor será el riesgo que entrañe dicho tratamiento y mayor será la certeza de la necesidad de realizar una EIPD.”*

Analizado el listado que publica la página web de esta Agencia, se constata que los tratamientos que el proyecto prevé efectuar en relación con el SICERPA no están incluidos en el listado negativo de tratamientos y que concurren en ellos (a nuestro juicio) los siguientes criterios incluidos en el listado publicado por la AEPD en su sitio web pero que el análisis de riesgos efectuado por la Administración proponente del proyecto no valoró cuando llegó a la conclusión de que no era necesario efectuar una EIPD:

(a) Tratamientos que impliquen el uso de datos relativos a condenas o infracciones penales a los que se refiere el artículo 10 del RGPD.

(b) “Tratamientos que impliquen el uso de datos a gran escala. Para determinar si un tratamiento se puede considerar a gran escala se considerarán los criterios establecidos en la guía WP243 “Directrices sobre los delegados de protección de datos (DPD)” del Grupo de Trabajo del Artículo 29”.

(c) “Tratamientos que impliquen la asociación, combinación o enlace de registros de bases de datos de dos o más tratamientos con finalidades diferentes o por responsables distintos.”

(a) Tratamientos de datos relativos a condenas o infracciones penales a los que se refiere el artículo 10 del RGPD.

A tenor de la información que ofrece la MAIN, entre las condiciones que se tomaron en consideración para evaluar los riesgos que entraña para los derechos y libertades de las personas físicas el tratamiento de datos que se realiza en el SICERPA, no se incluyó el uso de datos de condenas e infracciones penales a los que alude el artículo 10 del RGPD, precepto que establece:

“Tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales.

El tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales o medidas de seguridad conexas sobre la base del artículo 6, apartado 1, sólo podrá llevarse a cabo bajo la supervisión de las autoridades públicas o cuando lo autorice el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que establezca garantías adecuadas para los derechos y libertades de los interesados. Solo podrá llevarse un registro completo de condenas penales bajo el control de las autoridades públicas.”

La expresión condenas o infracciones penales que utiliza la disposición del RGPD transcrita no tiene el mismo significado que en el Derecho interno español, pues no abarca exclusivamente las condenas o infracciones penales como categoría contrapuesta a infracciones o sanciones administrativas.

Entre los datos personales que son objeto de tratamiento según el proyecto sometido a informe figuran las inhabilitaciones para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para su tenencia.

El Informe número 21/2022 del Servicio Jurídico de la Agencia sobre el anteproyecto de ley de protección de los derechos y el bienestar de los animales subrayó que esos datos “*caían de lleno*” en el artículo 10 del RGPD y citaba a tal fin la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión (STJUE) de fecha 22 de junio 2021, asunto C-439/19 (ECLI:EU:C:2021:504).

La STJUE precitada se pronuncia sobre el alcance de la expresión *condenas o infracciones penales* del artículo 10 del RGPD y deja claro que, aunque las infracciones no se califiquen en el Derecho nacional como “*penales*”, dicho carácter puede derivarse de la naturaleza de la infracción y, especialmente, de la finalidad represiva que persiga la sanción que la propia infracción puede implicar, de manera que la calificación que el Derecho interno haga de una infracción como administrativa, no es determinante para apreciar si está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 10 del RGPD.

La cuestión prejudicial que resuelve la STJUE citada exigió examinar si la información relativa a la pérdida de puntos impuesta por una infracción de tráfico, infracción administrativa, podía entenderse comprendida en el artículo 10 del RGPD, precepto que hace referencia a “*datos personales relativos a condenas e infracciones penales*”.

La sentencia, tras recordar que el tenor de una disposición de Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance debe, normalmente, ser objeto de una interpretación autónoma y uniforme en toda la Unión; que el artículo 10 del RGPD no contiene ninguna remisión a los Derechos nacionales en lo que atañe a los términos «infracciones» y «condenas penales» que en él se emplean y advertir que del considerando 10 del RGPD se desprende que el RGPD pretende contribuir a la plena realización de un *espacio de libertad, seguridad y justicia mediante la garantía de un nivel uniforme y elevado de protección de las personas físicas por lo que se refiere al*

tratamiento de los datos personales, lo que supone que ese nivel de protección sea equivalente y homogéneo en todos los Estados miembros, dice lo siguiente:

*“88 Incluso en el caso de infracciones que el Derecho nacional no califique de «penales», tal carácter puede derivarse, no obstante, de la propia naturaleza de la infracción de que se trate y del grado de severidad de las sanciones que esta pueda implicar (véase, a este respecto, la sentencia de 20 de marzo de 2018, *Garlsson Real Estate* y otros, C 537/16, EU:C:2018:193, apartados 28 y 32).*

*89 En cuanto al criterio relativo a la propia naturaleza de la infracción, este implica comprobar si la sanción de que se trata tiene concretamente una finalidad represiva, sin que la mera circunstancia de que persiga igualmente una finalidad preventiva pueda privarla de la calificación de sanción penal. En efecto, es propio de las sanciones penales tener por objeto tanto la represión como la prevención de conductas ilícitas. En cambio, una medida que se limite a reparar el perjuicio causado por la infracción de que se trate no reviste carácter penal (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2012, *Bonda*, C 489/10, EU:C:2012:319, apartado 39, y de 20 de marzo de 2018, *Garlsson Real Estate* y otros, C 537/16, EU:C:2018:193, apartado 33). Pues bien, consta que la atribución de puntos por infracciones de tráfico, al igual que las multas u otras sanciones que puede implicar la comisión de dichas infracciones, no solo tienen por objeto reparar los perjuicios eventualmente causados por dichas infracciones, sino que también tienen una finalidad represiva.*

90 Por lo que respecta al criterio relativo al grado de severidad de las sanciones que la comisión de esas mismas infracciones puede implicar, es conveniente señalar, para comenzar, que solo infracciones de tráfico de cierta gravedad suponen la atribución de puntos y que, por tanto, tales infracciones pueden dar lugar a sanciones de cierta severidad. A continuación, la imposición de puntos se suma generalmente a la sanción que recae en caso de comisión de tal infracción, como por cierto ocurre, según se ha señalado en el apartado 58 de la presente sentencia, con la normativa controvertida en el litigio principal. Por último, la acumulación de dichos puntos implica, en sí misma, consecuencias jurídicas, como la obligación de hacer un examen o incluso una prohibición de conducir.

91 Este análisis se ve corroborado por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) según la cual, a pesar de la tendencia a la despenalización de las infracciones de tráfico en algunos Estados, estas infracciones deben considerarse por lo general de naturaleza penal, habida cuenta de la finalidad tanto preventiva como represiva de las sanciones que recaen y del grado de severidad que estas pueden alcanzar [...]

93 De ello se deriva que las infracciones de tráfico que pueden implicar la atribución de puntos están comprendidas en el concepto de «infracciones» contemplado en el artículo 10 del RGPD.”

Extrapolando el razonamiento de la STJUE a la sanción administrativa de inhabilitación, cabe concluir que el tratamiento de esa información tiene la naturaleza

de dato personal relativo a condenas e infracciones penales reguladas el artículo 10 del RGPD. Ello, porque la sanción administrativa de inhabilitación para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como su tenencia a la que se refiere el proyecto de real decreto, tiene una finalidad represiva y no la reparación de un perjuicio. Y en el elenco de sanciones administrativas con las que pueden castigarse infracciones administrativas relacionadas con la protección de los derechos y el bienestar de los animales, las inhabilitaciones a las que alude el texto normativo responden a infracciones que no son menores dadas las consecuencias jurídicas que conlleva la inhabilitación para la persona sancionada.

(b) Tratamientos que impliquen el uso de datos a gran escala.

La guía WP243 “*Directrices sobre los delegados de protección de datos (DPD)*” del Grupo de Trabajo del Artículo 29”, dice (epígrafe “2.1.3. A gran escala”):

“El RGPD no define qué se entiende por tratamiento a gran escala, aunque el considerando 91 ofrece alguna orientación.

De hecho, no es posible dar una cifra exacta, [...].

En cualquier caso, el Grupo de Trabajo recomienda que se tengan en cuenta los siguientes factores, en particular, a la hora de determinar si el tratamiento se realiza a gran escala:

- . el número de interesados afectados, bien como cifra concreta o como proporción de la población correspondiente;*
- . el volumen de datos o la variedad de elementos de datos que son objeto de tratamiento;*
- . la duración, o permanencia, de la actividad de tratamiento de datos;*
- . el alcance geográfico de la actividad de tratamiento”.*

El alcance geográfico del tratamiento de datos que se lleva a cabo a través del SICERPA se extiende a toda España. A través del Sistema Central son objeto de tratamiento datos variados (según el Anexo II del proyecto (“*Contenido mínimo para el intercambio de datos a través del SICERPA*”) y el artículo 27 (“*Datos mínimos de acceso*”) relativo al registro de animales de compañía, que, a su vez, remite a la normativa específica sobre identificación de animales de compañía, estos datos personales son en todos los casos el nombre y NIF. En algunos, además, la dirección, el correo electrónico, la titulación profesional e incluso información a efectos de localización del titular en caso de extravío o pérdida del animal.

En cuanto al volumen de datos, la MAIN incluye la siguiente información sobre la condición “*número de personas físicas que se ven afectadas por el tratamiento*”: menos de quinientos mil afectados para los Registros de entidades de protección animal, de profesionales del comportamiento animal, de núcleos zoológicos de animales de compañía y de criadores de animales. Y respecto al Registro de Animales de Compañía consta que el número de personas concernidas es de **cinco millones**.

(c) Existe una combinación o enlace de registros y los respectivos responsables del tratamiento son personas diferentes.

No hay duda de que se cumple el criterio de que los tratamientos impliquen una combinación o enlace de registros de bases de datos y que sus responsables son

distintos. El sistema que crea la Ley 7/2023 y que desarrolla el proyecto de real decreto se apoya en la conexión de los registros de diferentes responsables de tratamiento que, además, son personas jurídicas distintas, pues se prevé conectar registros de los que son responsables un departamento ministerial (Administración General del Estado) y cada una de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla.

Así pues, no puede compartirse la conclusión de la MAIN acerca de que el tratamiento previsto no requiere una evaluación de impacto de protección de datos.

Se sugiere que el responsable del tratamiento, antes de dar comienzo el tratamiento previsto en el proyecto normativo, efectúe una evaluación del impacto en los derechos y libertades de las personas físicas concernidas.

III

El análisis del proyecto de real decreto debe versar sobre su adecuación a la normativa de protección de datos de carácter personal siendo el marco jurídico de referencia en esta materia, en España, el Reglamento de Protección de Datos (RGPD) y la LOPDGDD. Estas normas regulan los principios, las obligaciones del responsable y encargado y los derechos de los interesados a los que debe adecuarse cualquier modalidad de tratamiento de datos que se lleve a cabo, con independencia del carácter público o privado del sujeto responsable.

Todo tratamiento de datos personales tiene que cumplir, acumulativamente, los principios establecidos en su artículo 5, precepto que dispone:

“Los datos personales serán:

a) tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado («licitud, lealtad y transparencia»);

b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);

c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);

d) exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan («exactitud»);

e) mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales; los datos personales podrán conservarse durante períodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sin perjuicio de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas que impone el presente Reglamento a fin de proteger los derechos y libertades del interesado («limitación del plazo de conservación»);

f) tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y

contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas («integridad y confidencialidad»).

2.El responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 y capaz de demostrarlo («responsabilidad proactiva»).

El artículo 5.2 del RGPD incorpora el principio de responsabilidad proactiva, en virtud del cual el responsable responde del cumplimiento de los principios que presiden el tratamiento de datos de carácter personal establecidos en el artículo 5.1 y de poder demostrarlo, y a tal fin debe aplicar las medidas técnicas y organizativas que resulten apropiadas en función de diversos factores, entre ellos, los riesgos de diversa probabilidad y gravedad para los derechos y libertades de las personas físicas que entrañe el tratamiento (artículo 24 RGPD), a fin de garantizar y poder demostrar que el tratamiento es conforme con el Reglamento (UE) 2016/679. Las medidas apropiadas que se adopten estarán concebidas para aplicar de forma efectiva los principios de protección de datos e integrar las garantías necesarias en el tratamiento con objeto de cumplir los requisitos del RGPD y proteger los derechos de los interesados (artículo 25 RGPD).

Además, el RGPD obliga al responsable a aplicar medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo (artículo 32). Los tratamientos de datos personales que se efectúen en el marco del SICERPA quedan sometidos al Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

IV

La Ley 7/2023 (artículo 9) creó el Sistema Central de Registros de Protección Animal (SICERPA), integrado por el 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 de Animales de Compañía.

El proyecto de real decreto dedica el capítulo I de su Título III a regular el SICERPA y, en relación con las entidades de protección animal, profesionales de comportamiento animal, animales de compañía, núcleos zoológicos de animales de compañía y criadores de animales de compañía, dedica los capítulos II a VI a regular cuáles son los requisitos de su inscripción en los registros de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla y cuál es, respecto de cada uno de ellos, la “*información mínima*” que los registros de las comunidades y las ciudades autónomas están obligadas a permitir que acceda al SICERPA.

La información mínima de acceso al SICERPA o datos mínimos de acceso se determina en el anexo II del proyecto, “*Contenido mínimo para el intercambio de datos a través del SICERPA*”, salvo para la tenencia de animales de compañía de identificación obligatoria que se determina en su normativa específica (proyecto de real decreto sobre animales de compañía de identificación obligatoria pendiente de ser informado por esta Agencia). A ellos remiten, respectivamente, de una parte, los **artículos 22, 23, 28 y 30**, y de otra el **artículo 27** del proyecto.

Tanto en el listado de información del anexo II como en el proyecto de real decreto sobre identificación de animales de compañía constan numerosos datos de carácter personal en el sentido del artículo 4.1 del RGPD: datos de identidad (nombre y NIF); datos relativos a la formación y a la categoría profesional; dirección; correo electrónico; teléfono de contacto del titular del animal o de su representante e información a efectos de localización del titular en caso de extravío o pérdida del animal.

El proyecto establece respecto al Sistema Central de Registros para la Protección Animal (**artículo 17.1**) que su objetivo principal es coordinar la información de los diferentes registros de los que son titulares las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, según dice, *“tal y como establece el artículo 9 de la Ley 7/2023”*. Sin embargo, esa disposición legal (artículo 9 de la Ley 7/2023) no menciona en absoluto a las ciudades autónomas. Añade el proyecto (**artículo 17.2**) que el tratamiento tendrá como objeto asegurar la interoperabilidad entre esos registros, que servirán, además, para otras finalidades, entre ellas, para la elaboración de la Estadística de Protección Animal.

A los efectos que nos ocupan es especialmente relevante el apartado **3** del **artículo 17** del proyecto, que dice:

*“El SICERPA **se nutrirá** de la información mínima establecida en el presente real decreto recogida en los registros de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla relativos a entidades de protección animal, profesionales de comportamiento animal, animales de compañía, núcleos zoológicos de animales de compañía, y criadores/as de animales de compañía, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo.”*

Tal disposición (**artículo 17.3** del proyecto) coincide con el artículo 9.3 de la Ley 7/2023 **con la importante salvedad de que el precepto legal no menciona las ciudades de Ceuta y Melilla**. El artículo 9.3 de la Ley 7/2023 dice así:

*“**3. Las comunidades autónomas**, en el ejercicio de sus competencias, **incorporarán a cada Registro** la información recogida en sus sistemas de información que deberán crear o actualizar con la información que se determine reglamentariamente y que estará limitada a la consecución de la finalidad perseguida en cada caso, conforme a los criterios de interoperabilidad que el departamento ministerial correspondiente determine. El registro se instrumentará mediante un sistema interoperable conforme a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y las comunidades autónomas podrán acceder al mismo para consulta en el ejercicio de sus competencias.”*

Tampoco existe en la Ley 7/2023 una disposición equivalente al artículo 9.3 en la que explícitamente se imponga a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla la obligación de recoger en sus sistemas de información, que deberán crear o actualizar, la información que se determine reglamentariamente y la obligación de incorporar la información que consta en sus sistemas a los Registros que integran el SICERPA, como expresamente sí se prevé ~~previsto~~ en el citado artículo 9.3 para las comunidades autónomas.

El funcionamiento del Sistema de Registros creado por la Ley de bienestar animal y desarrollado por el reglamento proyectado conlleva varias operaciones de tratamiento que versan, como se ha expuesto, sobre datos de carácter personal.

Según la Ley 7/2023 (artículo 9.3), el flujo de información que nutre el SICERPA procede de los registros propios de las comunidades autónomas. Como ya se ha indicado, el proyecto de real decreto (**artículo 17.3**) dice eso mismo con la sustancial diferencia de que, además, prevé que la información se facilite también por las ciudades autónomas.

Coherente con lo dispuesto tanto en la Ley como en el proyecto sobre el flujo de la información, el **artículo 18.5** del proyecto establece que *“Corresponderá a las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla la gestión de la recogida, conservación, actualización y el acceso a la información mínima incluida en el anexo II y el desarrollo de sistemas que permitan la interoperabilidad de sus sistemas de información con el SICERPA, en base a la información comunicada por los titulares de los datos.”*

Y el **artículo 19.3** del proyecto indica que *“Las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla serán responsables de los datos de sus sistemas de información de acuerdo con sus respectivos ámbitos competenciales.”*

Una vez que la información se ha incorporado al SICERPA será responsable del tratamiento de los datos de carácter personal recogidos en él el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, como determina el **artículo 19.3** del proyecto.

Por lo que atañe al tratamiento de datos que está previsto que se efectúe por el SICERPA, el **artículo 18** del proyecto, **apartados 1, 2, 3 y 4**, dice:

“1.El SICERPA se desarrollará como un sistema interoperable que posibilitará la consulta y el intercambio de información con los diferentes registros responsabilidad de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla.

2. El SICERPA, a efectos estadísticos, dispondrá de datos desagregados disponibles en formatos que permitan utilizar, reutilizar y redistribuir la información de forma ágil y sencilla, sin mayores condiciones restrictivas al acceso que la anonimización de la información.

3. El contenido mínimo disponible para la consulta y el intercambio de datos a través del SICERPA se recoge en el anexo II, sin perjuicio de la información mínima sobre los animales de compañía de identificación obligatoria prevista en su normativa específica.

4. Corresponderá al Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 definir, diseñar y coordinar el modelo para la interoperabilidad de la información registrada en las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla con el SICERPA.”

Centrando el análisis en las **bases jurídicas** en las que podrían ampararse los diferentes tratamientos (de una parte, los que el proyecto prevé que efectúen las comunidades y las ciudades autónomas cuando incorporan datos personales a sus

propios registros y cuando los datos que integran la información mínima se ponen a disposición del SICERPA o se permite que acceda a ellos y, de otra, los tratamientos de datos que realice el SICERPA) recordamos que, de las seis circunstancias de licitud que taxativamente establece el artículo 6.1 del RGPD, cuando el tratamiento de datos de carácter personal se lleve a cabo por una administración pública, con carácter general, únicamente podrán aplicarse como fundamentos de licitud del tratamiento las circunstancias de los apartados c) o e):

“c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento” o “e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”.

Para que cualquiera de esos motivos de licitud (apartados c) o e) del artículo 6.1 del RGPD) resulte aplicable, es indispensable que la base jurídica esté expresamente establecida en el Derecho de la Unión o en una norma interna con rango de Ley. El artículo 6.3. del RGPD dispone:

“3. La base del tratamiento indicado en el apartado 1, letras c) y e), deberá ser establecida por:

- a) el Derecho de la Unión, o*
- b) el Derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.*

Además, el párrafo segundo del artículo 6.3 del RGPD indica que “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), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. [...]”

Y el artículo 8 de la LOPDGDD, *Tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos*, exige que la obligación legal se imponga en una norma con rango de Ley (para la base jurídica del artículo 6.1.c) y (para la base jurídica del artículo 6.1.e) que la misión de interés público derive de una competencia atribuida por una norma con rango de Ley.

La habilitación mediante una norma con rango de Ley es también una exigencia de la Constitución Española cuyo artículo 53.1 indica que los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del Título I vinculan a todos los poderes públicos y que, sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de los derechos reconocidos en el capítulo segundo del Título I, entre los que figura el artículo 18.4 en el que se encuadra el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Igualmente, la Carta Europea de los Derechos Fundamentales (en adelante la Carta), que reconoce en su artículo 8 el derecho de toda persona a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan, prevé en su artículo 52.1 que podrán limitarse los derechos y libertades reconocidos en ella si bien la limitación deberá ser establecida por la Ley y respetar su contenido esencial.

El Servicio Jurídico de la AEPD se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la exigencia de que toda restricción del derecho fundamental a la protección de los datos esté prevista en una norma con rango de Ley y sobre las consecuencias de la insuficiencia de rango de la norma habilitante. En particular, el Informe número 34/2021 versó sobre el proyecto de Real Decreto que regulaba el *Sistema estatal de registros de protección animal*, en el que manifestó lo siguiente (epígrafe 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 tiene 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].”

A. El tratamiento de datos personales que efectúa el SICERPA tiene su fundamento de licitud en el artículo 6.1.e) del RGPD: “ e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”.

El artículo 10 de la Ley 7/2023, “Naturaleza del Sistema Central de Registros para la Protección Animal,” dispone:

3. La base jurídica principal del tratamiento, de acuerdo con el objetivo y finalidad de la presente ley, es el cumplimiento de la misión de interés público consistente en procurar la protección y garantía de los derechos de los animales, de acuerdo con lo dispuesto en la letra e) del apartado primero del artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/679”.

Se cumple, por tanto, en relación con el tratamiento que realiza el SICERPA, la previsión del artículo 6.3 del RGPD que exige contar con una habilitación legal, que viene establecida en este caso en el artículo 10.3 de la Ley 7/2023. Además, el párrafo segundo del artículo 6.3 del RGPD requiere que la finalidad del tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), sea *necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público*.

En tal sentido, se indica que el Sistema de Registros creado por la Ley 7/2023 y los tratamientos que se llevan a cabo a través de él son necesarios para cumplir la misión de interés público de proteger los derechos y el bienestar de los animales. Este extremo se evidencia con claridad del tenor del artículo 10.6 de la Ley 7/2023 que detalla cuál es el objeto de cada uno de los Registros y cuál la finalidad del tratamiento que se realiza por medio de ellos, e indica también las categorías de datos personales que se tratan:

“a) Registro de entidades de protección animal: la inscripción de asociaciones o fundaciones cuyos estatutos les habiliten para ejercer cualquier actividad que tenga por objeto la protección de los animales.

La finalidad de este registro es incluir información sobre las entidades que ejercen actividades relacionadas con la protección y bienestar animal en todo el territorio nacional, con el objetivo de facilitar el proceso de adopción de animales de compañía con máximas garantías, conocer el número de animales dados en adopción, el estado de saturación de las entidades protectoras, así como su distribución geográfica, y obtener datos fiables de abandono animal y estado de situación de colonias felinas, con el fin último de establecer las medidas protectoras necesarias.

Para ello, en este registro se incluirá el nombre de la entidad, razón social y dirección postal y datos identificativos de la persona física representante de dicha entidad.”

b) Registro de Profesionales de Comportamiento Animal: la inscripción de cualquier persona que ejerza actividad profesional dirigida a la educación, adiestramiento, modificación de conducta o similares de los animales incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley, las personas tituladas en [...]

Este registro tiene por finalidad tener constancia de las personas profesionales que se dedican a estas actividades, para evitar situaciones de malas prácticas que repercuten en la salud de los animales o la utilización de métodos de adiestramiento no homologados.

Para ello, en este registro se incluirán los datos identificativos, académicos y profesionales de las personas solicitantes para verificar sus cualificaciones.[...].

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.

Este registro tiene por finalidad facilitar la identificación y trazabilidad de cualquier animal abandonado en cualquier punto del territorio nacional, con independencia de la comunidad autónoma o ciudad autónoma en que hubiera sido registrado.

Para ello, en este registro se incluirán [...] junto con los datos identificativos de la persona propietaria o responsable.

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.

Este registro tiene por finalidad tener constancia de los establecimientos que mantienen animales de compañía de forma permanente o temporal.

Para ello en este registro se incluirán los datos identificativos de la persona titular del núcleo zoológico.

e) Registro de Criadores de Animales de Compañía: la inscripción de personas responsables de la actividad de la cría de animales de compañía.

Este registro tiene por finalidad tener constancia de las personas que se dedican a la cría de animales de compañía, en los términos establecidos en esta ley, tanto con el objetivo de cría comercial como para cría puntual u otros que se desarrollen reglamentariamente.

Para ello en este registro se incluirán los datos identificativos de la persona criadora y de sus ejemplares reproductores.

B. El tratamiento de datos personales efectuado por las **comunidades autónomas**, que consiste en incorporar o facilitar el acceso al SICERPA de la *información mínima* que figura en sus sistemas o registros (información mínima que se detalla en los distintos apartados del anexo II del proyecto y, respecto a la tenencia de animales de compañía, en la norma reglamentaria que desarrolla la identificación de los animales de compañía) podría tener su fundamento de licitud indistintamente en la circunstancia del artículo 6.1.e) y del artículo 6.1.c) del RGPD, cumplimiento de una obligación legal en conexión con el artículo 9.3 de la Ley 7/2023.

En cuanto a la circunstancia legitimadora de la letra e), nos remitimos a las consideraciones recogidas en el apartado A, precedente.

Respecto a la base jurídica de la letra **c)** del artículo 6.1. del RGPD, esta disposición debe conectarse con el artículo 9.3 de la Ley 7/2023, precepto legal que obliga a las comunidades autónomas a incorporar (*incorporarán*, dice la norma) la información recogida en sus sistemas a cada uno de los Registros que integran el SICERPA: *“Las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, incorporarán a cada Registro la información recogida en sus sistemas de información que deberán crear o actualizar con la información que se determine reglamentariamente y que estará limitada a la consecución de la finalidad perseguida en cada caso [...]”*.

Así pues, el tratamiento que efectúan las comunidades autónomas que consiste en incorporar a los Registros del SICERPA la información mínima que obra en sus sistemas, respeta el principio de licitud pues podría ampararse indistintamente en dos bases jurídicas, los apartados c) y e) del artículo 6.1 del RGPD.

Sin embargo, **plantea cierta dificultad el tratamiento** de datos de carácter personal **previsto en el proyecto de real decreto** consistente en la **recogida** por las ciudades de **Ceuta y Melilla** en sus registros o sistemas de la información mínima a la que alude el proyecto y en **su posterior incorporación al SICERPA**.

Como hemos referido, la Ley 7/2023 no ha previsto explícitamente que las ciudades autónomas (sujetos de derecho con personalidad jurídica propia) efectúen esos tratamientos. No obstante, siendo ello cierto, también lo es que la Ley 7/2023 dice expresamente en su artículo 10, *“Naturaleza del Sistema Central de los Registros para la Protección Animal”*, que *“su ámbito se extiende a todo el territorio español”*. Por otra parte, la Ley, a través de su articulado, ha tenido en cuenta de manera insistente la presencia y la actuación de las ciudades autónomas, equiparando en ocasiones su intervención con la prevista para las Comunidades Autónomas.

Sin ánimo de ser exhaustivos, pero sí de reflejar hasta qué punto el texto legal ha tomado en consideración en la materia que regula la intervención de las dos ciudades autónomas, procede citar estas referencias a Ceuta y Melilla:

- (i) se mencionan en el Título I de la Ley 7/2023, con ocasión de regular el Fomento de la protección animal, en particular el Consejo Estatal de Protección Animal (artículo 5);
- (ii) se les asignan competencias en la elaboración de estadísticas e informes de viabilidad (artículo 13);
- (iii) se prevé que puedan recibir, como las CCAA, ayudas estatales para promover la protección animal (artículo 19);
- (iv) al regular la colaboración institucional (artículo 20) se alude a las competencias que pudieran tener atribuidas;
- (v) el artículo 22 prevé la posibilidad de que la recogida de animales extraviados y abandonados y su alojamiento en un centro de protección animal se derive a las ciudades autónomas;
- (vi) el artículo 39, relativo a las colonias felinas, dispone que, en ausencia de otra previsión en la legislación autonómica, y respetando el ámbito competencial establecido por la legislación vigente, corresponde a las entidades locales la gestión de los gatos comunitarios, a cuyos efectos

- deberán desarrollar Programas de Gestión de Colonias Felinas que incluirán, al menos, los siguientes aspectos: [...] g) *Cualesquiera otros previstos en los protocolos marco de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla a las que pertenezcan, debiendo en todo caso, elevar anualmente a las mismas un informe estadístico respecto de la implantación y evolución de*
- (vii) el artículo 40 de la Ley, bajo la rúbrica “*Funciones de la Administración autonómica*”, dispone que “*Corresponde a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla: Generar protocolos marco con los procedimientos y requisitos mínimos que sirvan de referencia para la implantación de programas de gestión de colonias felinas en los términos municipales. Estos protocolos deberán desarrollar, como mínimo, los siguientes aspectos:*”, tras lo cual relaciona los apartados a) a j).
- (viii) el Título V de la Ley 7/2023, *Inspección y vigilancia*, dice en su artículo 66, *Función inspectora*, que “*Corresponde a los órganos competentes de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla y de las entidades locales de las entidades locales, la inspección y vigilancia de las instalaciones de los centros de protección animal y de los animales que se alojen en ellas.*”

No cabe duda, por tanto, de la clara voluntad del legislador al elaborar la Ley 7/2023 de otorgar protagonismo a las ciudades de Ceuta y Melilla en las materias que son objeto de regulación, pese a lo cual, en el capítulo II, “*Sistema Central de Registros para la Protección Animal*” del Título I, artículos 9 a 12, no encontramos una disposición que sirva de fundamento a las previsiones que en relación con ellas se incluyen en el proyecto de real decreto.

Cabe subrayar, por otra parte, la singular naturaleza que tienen ambas ciudades en el conjunto de la estructura del Estado, pues si bien están dotadas de un Estatuto de Autonomía (Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995 de 13 de enero) que dispone (artículo 1) que *acceden a su régimen de autogobierno y gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y de plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, de conformidad con la Constitución, en los términos del presente Estatuto y en el marco de la solidaridad entre todos los territorios de España*”, son entidades locales territoriales rigiéndose, por tanto, conjuntamente con sus respectivos Estatutos de Autonomía, por la Ley 7/1985, de 2 de agosto, Reguladora de Bases de Régimen Local.

En esta situación, **se hace ver la necesidad** de que la Administración remitente del proyecto **justifique cuál es la habilitación legal** para los tratamientos de datos que la norma proyectada tiene previsto que las ciudades autónomas lleven a cabo.

V

El capítulo VII del Título III del proyecto (artículos 31 y 32) lleva por rúbrica “*Inhabilitaciones administrativas y penales*”.

Estos preceptos regulan los mecanismos que el proyecto ha previsto para acceder a través del SICERPA a información que permita verificar si un interesado que solicita la inscripción en alguno de los registros cumple el requisito de no estar inhabilitado penal ni administrativamente para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para su tenencia.

“Artículo 31. Comprobación de inhabilitaciones administrativas.

Conforme a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla deberán poner a disposición, a través del SICERPA, la información relativa a las inhabilitaciones administrativas para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para su tenencia, firmes y en vigor que se hayan producido en sus respectivos ámbitos territoriales con el objetivo de que puedan ser comprobadas por el resto de las administraciones competentes.

Artículo 32. Acreditación de inhabilitaciones penales.

En el momento de solicitar la inscripción en cualquiera de los registros que forman parte del SICERPA, el sistema deberá permitir la comprobación por vía telemática en el Registro Central de Penados, de que la persona interesada no está inhabilitada para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para su tenencia.”

Por su parte, el artículo 10 del RGPD, *Tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales*, dispone:

“El tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales o medidas de seguridad conexas sobre la base del artículo 6, apartado 1, sólo podrá llevarse a cabo bajo la supervisión de las autoridades públicas o cuando lo autorice el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que establezca garantías adecuadas para los derechos y libertades de los interesados. Solo podrá llevarse un registro completo de condenas penales bajo el control de las autoridades públicas.”

El artículo 10 de la LOPDGDD establece:

“Tratamiento de datos de naturaleza penal.

- 1. El tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales, así como a procedimientos y medidas cautelares y de seguridad conexas, para fines distintos de los de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, solo podrá llevarse a cabo cuando se encuentre amparado en una norma de Derecho de la Unión, en esta ley orgánica o en otras normas de rango legal.*
- 2. El registro completo de los datos referidos a condenas e infracciones penales, así como a procedimientos y medidas cautelares y de seguridad conexas a que se refiere el artículo 10 del Reglamento (UE) 2016/679, podrá realizarse conforme con lo establecido en la regulación del Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia.*
- 3. Fuera de los supuestos señalados en los apartados anteriores, los tratamientos de datos referidos a condenas e infracciones penales, así como a*

procedimientos y medidas cautelares y de seguridad conexas solo serán posibles cuando sean llevados a cabo por abogados y procuradores y tengan por objeto recoger la información facilitada por sus clientes para el ejercicio de sus funciones.

Como se expone en el epígrafe II de este Informe, las “sanciones administrativas” de inhabilitación para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para su tenencia (y no sólo las condenas penales) están sometidas al artículo 10 del RGPD, habida cuenta de la interpretación que la STJUE de 22 de junio 2021, asunto C-439/19 (ECLI:EU:C:2021:504) hace de la expresión *condenas e infracciones penales* empleada por dicho precepto.

Por tanto, las inhabilitaciones a las que aluden los artículos 31 y 32 del proyecto, con independencia de la naturaleza que les reconozca el Derecho interno, tienen en el marco del RGPD el carácter de condenas penales. Y el tratamiento de datos personales de esa naturaleza necesita estar autorizado por una Ley (artículo 10 del RGPD y LOPDGDD).

La Ley 7/2023 dedica el artículo 11 a las “Inhabilitaciones para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para su tenencia” y establece:

*“Para figurar inscrito en el Sistema Central de Registros para la Protección Animal será requisito ineludible no encontrarse inhabilitado, penal o administrativamente, para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para su tenencia. **Reglamentariamente se establecerá el procedimiento para acreditar el cumplimiento de este requisito en el momento de solicitar la inscripción en cualquiera de los registros que forman parte del sistema y el procedimiento para la transferencia de datos entre las administraciones públicas.**”*

No basta con que la injerencia en el derecho fundamental a la protección de datos esté prevista en una Ley o norma de Derecho de la Unión Europea. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión esa norma legal “*ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención*”

Reiteramos por ello la cita de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/2019, de 22 de mayo, en la que expone:

“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 [...] 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. [...]"

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).

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.

En idéntico sentido se pronuncia la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión de 16 de julio de 2020, Schrems 2, que dice:

"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]."

La Ley 7/2023 autoriza en su artículo 11 el tratamiento de datos personales relativos a inhabilitaciones de los interesados en la medida en que establece que es condición para figurar inscrito en el SICERPA no haber sido inhabilitado. La finalidad del tratamiento es "acreditar" (es decir, justificar, avalar, probar) que quien solicita la inscripción cumple la condición exigida. Además, el precepto requiere que la acreditación se efectúe en el momento de solicitar la inscripción en cualquiera de los registros que forman parte del sistema.

Por lo demás, el precepto legal se remite al desarrollo reglamentario sin definir en qué consiste el tratamiento de los datos relativos a las inhabilitaciones, ni menos aún "todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención". De lo

expuesto resulta que **la limitación del derecho fundamental que prevé la norma reglamentaria** -su artículo 31 contempla como presupuesto la cesión de datos penales por las comunidades y las ciudades autónomas al SICERPA- **carece de habilitación legal**.

A mayor abundamiento, se aprecia que la fórmula prevista en el artículo 31 del proyecto conduce a la creación de un repositorio de información que estaría a disposición del SICERPA, al que podrían acceder todas las administraciones y en el que se tendría constancia de todas las inhabilitaciones administrativas, firmes y en vigor, que hubiera impuesto cada una de las comunidades y las ciudades autónomas. La función de este repositorio es similar a la de un registro, por lo que en virtud del artículo 10 de la LOPDGDD punto 2, tendría que haberse integrado (siempre que se contara con habilitación legal para su creación) en el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia, lo que tampoco se ha previsto por el proyecto.

Respecto al artículo 32 del proyecto, “*Acreditación de inhabilitaciones penales*”, que establece que en el momento de solicitar la inscripción en cualquiera de los registros que forman parte del SICERPA el sistema deberá permitir la comprobación por vía telemática en el Registro Central de Penados de que la persona interesada no está inhabilitada para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para su tenencia, representa una limitación del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal que tampoco ha sido objeto de una habilitación legal dados los términos genéricos de la norma del artículo 11 de la Ley 7/2023.

En consecuencia, las normas de los artículos 31 y 32 del proyecto de real decreto no son conformes a las exigencias del RGPD y no se adecúan tampoco a la Constitución Española en cuanto a través de una norma reglamentaria se introducen limitaciones al derecho fundamental sin que exista la necesaria previsión legal.

Cabe recordar que el artículo 28 de la LPACAP “*Documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo*”, establece en el punto 2:

2. Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección.

Con base en este precepto de la LPACAP, cualquier administración, salvo que el interesado se hubiera opuesto a ello, podría solicitar la comprobación, de manera individual, caso a caso, de que la persona interesada en inscribirse en alguno de los registros no está inhabilitada.

Por otra parte, a tenor del artículo 21 del RGPD, el interesado tendrá derecho a oponerse en cualquier momento, por motivos relacionados con su situación particular, a que datos personales que le conciernan sean objeto de un tratamiento basado en lo dispuesto en el artículo 6.1.e), que es la base jurídica que en principio ampara el tratamiento de datos personales que lleva a cabo el SICERPA. El responsable podrá

continuar el tratamiento si acredita motivos legítimos imperiosos que prevalezcan sobre los intereses, los derechos y las libertades del interesado, o para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones.

VI

Continuando con los tratamientos de datos que a la luz del proyecto se efectúan en el marco del SICERPA, llama la atención que no contenga ninguna previsión sobre el tiempo durante el cual serán conservados los datos (principio de limitación del plazo de conservación, artículo 5.1.e RGPD).

Tampoco incluye ninguna disposición sobre la cancelación de los asientos de los Registros que integran el SICERPA ni de los registros de las comunidades y las ciudades autónomas (más allá de dos referencias a la “baja en los registros” de éstas últimas que hace en los artículos 21 y 23)

Este principio (limitación del plazo de conservación) está conectado con el de limitación de la finalidad, pues, como regla general, los datos personales deberán suprimirse cuando hayan dejado de ser necesarios para cumplir con la finalidad para la que fueron recabados.

En ese sentido, se recuerda que el responsable del tratamiento debe aplicar las medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar y poder demostrar que el tratamiento es conforme con el RGPD, esto es, con los principios que lo presiden (artículo 5 RGPD) teniendo en cuenta para ello la naturaleza, el ámbito, el contexto y los fines del tratamiento, así como los riesgos de diversa probabilidad y gravedad para los derechos y libertades de las personas físicas (artículo 24.1 RGPD)

Es más, conforme al artículo 31.2 de la LOPDGDD los sujetos enumerados en el artículo 77.1 de esa Ley deben hacer público un inventario de sus actividades de tratamiento que sea accesible por medios electrónicos y en el que constará la información establecida en el artículo 30 del RGPD. A su vez, el apartado f) del artículo 30 RGPD, al regular el “*Registro de las actividades de tratamiento*”, establece que en él se deberán contener, cuando sea posible, “*los plazos previstos para la supresión de las diferentes categorías de datos.*”

Tampoco recoge el proyecto una mención al deber de información que incumbe al responsable del tratamiento, al contenido de la información que debe proporcionarse al interesado y al tiempo en que debe proporcionarse.

Igualmente, se aprecia la falta de previsión sobre el principio de confidencialidad, que resulta necesaria toda vez que el **artículo 17.4** del proyecto limita a estos sujetos el acceso a la información contenida en el SICERPA necesaria para el ejercicio de sus funciones en cumplimiento de sus respectivas competencias en materia de protección y garantía de los derechos de los animales:

- a) Cualquier órgano de las administraciones públicas competentes.
- b) El Ministerio Fiscal y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policías

Autonómicas y Policía Local.

c) Las entidades de protección animal registradas, conforme a lo establecido en el artículo 49.2 de la Ley 7/2023 de 28 de marzo, exclusivamente para la consulta de la información suministrada voluntariamente por el titular a efectos de notificación del hallazgo de animales extraviados.

d) El profesional veterinario identificador, de acuerdo a lo establecido en la normativa sobre identificación de animales de compañía, a través de los registros autonómicos y de las ciudades de Ceuta y Melilla.

El proyecto dedica un artículo específico a la “*Protección de datos*”. El artículo 19, encuadrado en el capítulo I, *Disposiciones generales*, del Título III, establece:

“1.La finalidad de los datos transmitidos al SICERPA será la prevista en la Ley 7/2023, de 28 de marzo.

2.El tratamiento de datos personales llevado a cabo en el SICERPA se regirá por lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

3.Será responsable del tratamiento de los datos que consten en el SICERPA el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. Las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla serán responsables de los datos de sus sistemas de información de acuerdo con sus respectivos ámbitos competenciales.

4.Cuando una persona interesada solicite acceso a sus datos personales, se le facilitará la información a que se refieren los artículos 13 del Reglamento (UE) nº 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, y 11 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

5.Las personas interesadas podrán ejercer los derechos a que se refieren los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) nº 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 frente a la administración de las comunidades y ciudades de Ceuta y Melilla, según corresponda.

6. Las medidas de seguridad a implantar en los registros que conforman el SICERPA serán aquellas que se determine por el responsable del tratamiento en función de la categorización del sistema, del análisis de riesgos y, en su caso, de la evaluación de impacto en protección de datos personales, de las incluidas en el anexo II del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.”

A la vista del texto de esta norma es obligado hacer varias precisiones:

-Llama la atención que el punto 5, a propósito del ejercicio por los interesados de los derechos reconocidos en los artículos 15 a 22 del RGPD, **haya omitido mencionar** al Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 en la relación de **sujetos ante quienes se pueden ejercitar esos derechos**. Más aún,

cuando, correctamente, el punto 3 de la misma norma reconoce que ese departamento ministerial es el responsable del tratamiento de los datos que constan en el SICERPA.

-Según el punto 4 de artículo 19, cuando un interesado ejercite el derecho de acceso la *respuesta* consistirá en facilitarle *“la información a que se refieren los artículos 13”* del RGPD y *“11 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.”*

Esta disposición resulta incorrecta y parece haber confundido dos figuras: el “derecho” de acceso y el “deber” de información.

El acceso es un derecho regulado en el artículo 15 del RGPD que el interesado puede ejercitar frente al responsable y requiere, por consiguiente, una solicitud por su parte. Así, el artículo 12.3 del RGPD dispone que *“El responsable del tratamiento facilitará al interesado información relativa a sus actuaciones sobre la base de una solicitud con arreglo a los artículos 15 a 22”*.

El responsable del tratamiento tiene el *deber* de informar al titular de los datos sobre los extremos que se detallan en los artículos 13 y 14 del RGPD, preceptos que toman en consideración, respectivamente, si los datos se han obtenido por el responsable directamente del interesado o no, siendo en uno y otro caso distintos el momento en el que se debe facilitar la información y su contenido.

En todo caso, la información que debe suministrarse comprenderá la identidad y los datos de contacto del responsable, los fines del tratamiento a que se destinarán los datos personales, la base jurídica del tratamiento, las categorías de datos personales de que se trate, los destinatarios o las categorías de destinatarios de los datos personales.

Si lo que el precepto pretende regular en este punto es la respuesta ante el ejercicio del derecho de acceso, **se sugiere rectificar la mención que el artículo 19.4 del proyecto hace a los artículos 13 RGPD y 11 de la LOPDGDD por el artículo 15.1 RGPD.**

-El apartado 6 del artículo 19 se refiere a las medidas de seguridad a implantar en los registros que conforman el SICERPA e indica que éstas serán las que determine el responsable del tratamiento.

Sin embargo, la disposición adicional primera de la LOPDGDD, *“Medidas de seguridad en el ámbito del sector público”*, dispone que los sujetos previstos en su artículo 77 (cuyo apartado 1.c, menciona, entre otros, a la Administración General del Estado) deberán *“aplicar a los tratamientos de datos personales las medidas de seguridad que correspondan de las previstas en el Esquema Nacional de Seguridad”*.

Por tanto, en materia de seguridad es aplicable al SICERPA el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS). Dispone en el artículo 12.3 que cada ministerio contará con su política de seguridad, que *aprobará la persona titular del Departamento*. El proceso de seguridad se organizará e implantará de acuerdo con el artículo 13 del ENS.

El ENS establece (artículo 3) estas particularidades para el caso de que se traten datos personales:

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.*

VII

Al margen de los tratamientos de datos que el proyecto prevé realizar en el marco del SICERPA, a cuya regulación dedica varios capítulos del Título III, existen otras disposiciones en el texto del proyecto que también implican tratamientos de esta naturaleza.

Es especialmente relevante el artículo 39, incluido en el capítulo I, “*Transmisión de animales de compañía*”, del Título V, que versa sobre la “*Transmisión y comercialización de animales de compañía*”. El precepto establece:

“*Condiciones generales.*

1. *De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 55 a 58 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, la transmisión de animales de compañía podrá realizarse mediante alguna de las siguientes formas: venta, cesión o adopción.*

2. *En cualquier forma de transmisión se deberá entregar la documentación de identificación asociada al animal, en su caso.*

3. *En cumplimiento del artículo 55.2 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, la venta deberá realizarse mediante contrato de compraventa escrito, cuyo contenido deberá incorporar las cláusulas mínimas contempladas en el anexo III.*

4. *La parte vendedora podrá solicitar a la parte compradora la **información que considere necesaria para valorar su idoneidad y capacidad para mantener el bienestar del animal, configurándose éstas como condiciones de adquisición a los efectos de lo previsto en el artículo 9.1 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.***

[...].”

La Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, establece en su artículo 9.1: “1. La oferta pública de venta o la exposición de artículos en establecimientos comerciales constituye a su titular en la obligación de proceder a su venta a favor de los demandantes que cumplan las condiciones de adquisición, atendiendo, en el segundo caso, al orden temporal de las solicitudes. Quedan exceptuados de esta obligación los objetos sobre los que se advierta, expresamente, que no se encuentran a la venta o que, claramente, formen parte de la instalación o decorado.”

En el contexto de la Ley 7/1996, las "*condiciones de adquisición*" hacen referencia, básicamente, al precio y, en todo caso, deben ser públicas y transparentes.

El artículo 39.4. del proyecto introduce una limitación en el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal de quien pretende comprar un animal de compañía pues autoriza al vendedor a "*solicitar a la parte compradora la información que considere necesaria para valorar su idoneidad y capacidad para mantener el bienestar del animal*", esto es, a recabar del comprador datos de carácter personal que le conciernen.

La Ley 7/2023 no ha previsto una limitación del derecho fundamental como la que se recoge en el artículo 39.4 del proyecto de reglamento. Cualquier restricción de un derecho fundamental debe estar autorizado por una norma con rango de Ley como exige el artículo 53.1 de la Constitución y el artículo 52.1 de la Carta.

Pero, es más, incluso en caso de contar con una habilitación legal, la previsión del artículo 39.4 del proyecto **no cumpliría el principio de proporcionalidad**. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de enero: "*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; STC 66/1995, de 8 de mayo, F. 5; STC 55/1996, de 28 de marzo, FF. 7, 8 y 9; STC 270/1996, de 16 de diciembre, F. 4.e; STC 37/1998, de 17 de febrero, F. 8; STC 186/2000, de 10 de julio, F. 6)."

El tratamiento en cuestión no podría superar el *juicio de necesidad*, pues existen otras muchas opciones menos invasivas de la privacidad y más objetivas para conseguir el propósito que se pretende (el bienestar del animal a través de la idoneidad de la persona que lo adquiera).

Tampoco superaría la medida prevista en el artículo 39.4 del proyecto el juicio de idoneidad, pues el comprador puede recurrir a la mentira toda vez que la valoración de su idoneidad para la adquisición del animal se ha hecho depender de la "información" que facilite.

Y finalmente no cumpliría el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, porque la medida del artículo 39.4 no garantizaría ningún beneficio para el interés general mientras que se sacrifica el derecho a la protección de los datos del comprador que, según la norma prevista, estaría obligado a proporcionar al vendedor los datos personales que le solicite, sin especificaciones sobre sus características y

número y sin que, además, se haya contemplado ninguna medida para garantizar la seguridad de los datos a los que accedería el vendedor.

Se **sugiere**, por lo expuesto, **suprimir la actual previsión del artículo 39.4** del proyecto.