

I

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

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

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

plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. La finalidad de la norma objeto de informe no va dirigida a ese fin, sino a tutelar un bien jurídico protegido diferente, como es el bienestar animal.

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

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

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

Dado que la instalación se establece como una obligación de los operadores de los mataderos, dicho tratamiento de datos personales de los trabajadores afectados tiene como base legal una obligación impuesta a los operadores por una norma jurídica. El art. 8 LOPDGDD, al referirse a este supuesto, especifica el art. 6.1.c) RGPD: *El tratamiento de datos personales*

solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley (...)

En el presente caso -y de nuevo, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos personales- no existe una norma con rango de ley que establezca la obligatoriedad de dicho tratamiento. Nada especifica en concreto sobre la necesidad de un sistema de videovigilancia la ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, en cualquier caso anterior al Reglamento (CE) nº 1099/2009 del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza. Es más, el art. 6.1 de dicha ley se remite a las normas sobre la construcción, las instalaciones y los equipos de los mataderos, así como su funcionamiento, las cuales evitarán a los animales agitación, dolor o sufrimiento innecesarios. El Anexo II del citado Reglamento europeo, por otra parte, que establece los “equipamientos” de los mataderos, no regula ni establece como equipamiento obligatorio la existencia de un SVBA en los mataderos. Y por otra parte, el art. 26 del mismo parece querer establecer un sistema común para todos los Estados miembros en lo relativo a las prácticas y sistemas en materia de bienestar de los animales, de modo que no parece permitir un sistema que establezca una protección más amplia. Así, su apartado 1 permite que los Estados miembros mantengan normas nacionales destinadas a garantizar una protección más amplia de los animales en el momento de la matanza, siempre que estuviesen vigentes en el momento de la entrada en vigor del Reglamento, lo cual no es el caso. Y el apartado 2 de dicho art. 26 permite a los Estados miembros adoptar normas nacionales destinadas a garantizar una protección más amplia de los animales en el momento de la matanza que las que estipula el Reglamento con respecto a: a) la matanza de animales y las operaciones relacionadas con la misma fuera del matadero; b) el sacrificio y las operaciones relacionadas con el mismo de caza de cría tal y como se define en el punto 1.6 del anexo I del Reglamento (CE) no 853/2004, incluidos los renos; o c) el sacrificio de animales y las operaciones relacionadas con el mismo de conformidad con ritos religiosos. Ninguna de estas circunstancias se da, por lo que -se reitera-, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos personales, la base legal establecida para ese tratamiento de datos personales no es suficiente.

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

Unión o para establecer normas sobre disposiciones prácticas uniformes aplicables a los controles oficiales realizados para comprobar el cumplimiento de las normas de la Unión.

El Tribunal Constitucional, en su STC 76/2019, de 22 de mayo, que 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).*

En definitiva, no encontramos una norma con rango de ley, o de derecho de la UE, que autorice dicha intromisión en el derecho fundamental a la protección de datos personales de los afectados.

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

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

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

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

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

Respecto de la proporcionalidad, pese a ser un concepto jurídico indeterminado, la Sentencia del Tribunal Constitucional 207/1996 determina que se trata de “una exigencia común y constante para la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales, entre ellas las que supongan una injerencia en los

derechos a la integridad física y a la intimidad, y más en particular de las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas en el curso de un proceso penal viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad.

En este sentido, hemos destacado que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: «si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)».

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

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

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

Para determinar la proporcionalidad de una medida como la prevista en la norma informada, que supone la concurrencia o conflicto del derecho fundamental a la protección de datos personales con otro interés protegido, como es en este caso el bienestar animal, se considera cuando menos conveniente (Informe AEPD 44/2020 o 75/2020) la realización de una Evaluación de Impacto en materia de protección de datos (EIPD), y que esta se

incluya en la Memoria del proyecto de norma (MAIN), para conocer el impacto que dicho tratamiento de datos tendrá en el derecho fundamental de los trabajadores afectados. El art. 35 RGPD, de conformidad con el Considerando (84) del mismo, prevé que cuando sea probable que un tipo de tratamiento, en particular si utiliza nuevas tecnologías [como puede ser las cámaras de videovigilancia y los sistemas para grabar y reproducir imágenes], por su naturaleza, alcance, contexto o fines, entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable del tratamiento realizará, antes del tratamiento, una evaluación del impacto de las operaciones de tratamiento en la protección de datos personales. Dicha evaluación deberá comprender, entre otros aspectos, una evaluación de la necesidad y la proporcionalidad de las operaciones de tratamiento con respecto a su finalidad; y una evaluación de los riesgos para los derechos y libertades de los interesados. Si bien esa necesidad de un análisis de los riesgos, y la evaluación de impacto, corresponde al responsable del tratamiento, nada impide que el redactor de la norma que constituiría la base jurídica del tratamiento lo lleve a cabo (art. 35.10 RGPD).

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

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

3. Cuando el sacrificio de los animales se realice según los ritos propios de Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, y las obligaciones en materia de aturdimiento sean incompatibles con las prescripciones del respectivo

rito religioso, las autoridades competentes no exigirán el cumplimiento de dichas obligaciones siempre que las prácticas no sobrepasen los límites a los que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

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

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

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

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

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

En cuanto al contenido de los distintos artículos del texto, cabe hacer los siguientes comentarios concretos:

El art. 3 contiene la expresión de que las cámaras del sistema SVBA abarcarán, *al menos*, las instalaciones en las que se encuentren animales vivos. Si el objetivo de la norma es el establecimiento de un servicio de vigilancia para el control de la norma del bienestar de los animales en el momento de la matanza, este precepto es claramente desproporcionado, por cuanto o no se limita a las cámaras al lugar donde existen animales que vayan a ser sacrificados, sino que dicha expresión deja abierta la puerta a la instalación de cámaras en cualesquiera otras zonas diferentes, dejando a salvo únicamente los lugares destinados al descanso o esparcimiento de los trabajadores, tales como vestuarios, aseos, comedores y análogos. Dicha expresión debería de ser corregida para que no establezca un *numerus apertus* de lugares donde pueden estar las cámaras, sino que especifique claramente dónde pueden estar (*numerus clausus*) y cómo sirven a la finalidad pretendida del derecho al bienestar de los animales querida por la norma.

En el art. 11, relativo a las consecuencias sancionatorias de los incumplimientos detectados por el servicio de control oficial, su párrafo segundo establece que si los incumplimientos detectados constituyen infracciones en materia de protección de datos personales o de la garantía de los derechos digitales, se impondrán las correspondientes sanciones de acuerdo con la LOPDGDD. Esta AEPD considera en primer lugar que dicho precepto es innecesario, por cuanto cuando una determinada actuación constituya infracción a la normativa de protección de datos personales, lo será con independencia de que se establezca en este precepto; es más, puede dar la impresión, al está redactado con carácter imperativo (“se impondrán las correspondientes sanciones”) de que este real decreto establece una obligación de actuar, independiente de la normativa de protección de datos. Si una determinada actuación, se reitera, constituye una infracción de la normativa en materia de derecho fundamental a la protección de datos personales, la aplicación de la normativa citada se llevará a cabo con independencia de que lo diga o no lo diga dicho artículo del proyecto de norma informada. Es más, dado que la competencia para determinar la existencia de una infracción, o la correspondiente sanción en su caso, en materia de normativa de protección de datos personales es distinta, es decir, corresponde a autoridades diferentes de las propias de la supervisión en materia de bienestar animal, se considera que al menos este párrafo segundo del art. 11 es superfluo, por innecesario; o cuando menos debería estar redactado de manera condicional en el sentido de que corresponderá a las autoridades competentes en cada caso en materia de protección de datos personales la determinación de la necesidad de apertura de un procedimiento para determinar los hechos y las consecuencias de los mismos.