

La consulta plantea cuál sería la base jurídica que determine la licitud del tratamiento de los datos de localización del llamante por teléfono móvil a los servicios de emergencia mediante el empleo de AML (Advance Mobile Location).

Tal y como se describe en la misma, AML es un mecanismo, ya desplegado en algunos países, por el que los centros de atención a llamadas de emergencia (servicios 112 y similares, conocidos como PSAP por su siglas en inglés) pueden recibir de forma automática información sobre la ubicación del llamante (cuando éste llama desde un teléfono móvil) con una precisión muy superior a la que puede obtenerse actualmente a través de la información que proporcionan los operadores de telefonía móvil, basada en la ubicación de la estación base desde la que se origina la llamada.

AML es independiente del operador, ya que funciona sobre el teléfono móvil (directamente desde el sistema operativo, por lo que no requiere que el usuario descargue una app o realice una configuración previa). Cuando detecta que se está produciendo una llamada a un número de emergencias, AML activa la ubicación del móvil en alta precisión (típicamente obtenida a partir de redes WIFI o Bluetooth cercanas, o de un servicio GNSS, como GPS o Galileo) y genera un mensaje con las coordenadas de la ubicación. El mensaje (que puede ser un SMS, un mensaje de datos, o ambos) es enviado a un número y/ o una URL predefinidos para cada país. El servicio se puede configurar para que el mensaje sea reenviado cada cierto tiempo mientras la llamada de voz siga activa.

Asimismo, en la consulta se manifiesta que los PSAP en los países donde ya se ha producido el despliegue de AML son unánimes en constatar la mejora que supone para la actuación de los servicios de emergencia, ya que les permite disponer de información mucho más precisa sobre el punto al que deben dirigirse y que en España, los servicios 112, gestionados por las Comunidades Autónomas, son conscientes de estas mejoras y han reclamado repetidas veces que se active el despliegue de AML en nuestro país. Por su parte, la Asociación Europea de Números de Emergencia (EENA, por sus siglas en inglés) fomenta y apoya el despliegue de este sistema y difunde información sobre la tecnología que puede consultarse en su página web <https://eena.org/aml/>.

Por otro lado, se indica que el pasado 17 de diciembre de 2018 se publicó en el DOUE la Directiva 2018/1772, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, por la que se establece el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas (EECC, por sus siglas en inglés), que establece en su artículo 109.6 que:

Los Estados Miembros velarán por que la información relativa a la ubicación de las personas que efectúan llamadas se ponga a disposición del PSAP más indicado inmediatamente tras el establecimiento de la comunicación de emergencia. Dicha información incluye los datos sobre ubicación de la red y, si están disponibles, los datos relativos a la localización del llamante procedentes del dispositivo móvil. Los Estados miembros garantizarán que el establecimiento y la transmisión de la información relativa a la localización del llamante sea gratuita para este último y para el PSAP con respecto a todas las comunicaciones de emergencia al número único europeo de emergencia «112» [...]

Es cuanto tiene el honor de informar.

Por lo que, además del interés y la conveniencia de desplegar el AML por las mejoras que supone en la respuesta a emergencias, existe ahora un imperativo legal para realizar este despliegue en un plazo menor de dos años, a cuyo efecto la Comisión Permanente del Consejo Nacional de Protección Civil ha constituido un Grupo de Trabajo con el objetivo de llevar a cabo las acciones necesarias para desplegar el sistema AML en España.

II

En primer lugar, la presente consulta se refiere al tratamiento de los datos de localización obtenidos directamente por terminal móvil utilizado, debiendo entenderse por datos de localización, conforme al artículo 2 de la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas), en la redacción dada por la Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, “cualquier dato tratado en una red de comunicaciones electrónicas o por un servicio de comunicaciones electrónicas que indique la posición geográfica del equipo terminal de un usuario de un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público”

Tal y como señalaba el Dictamen 5/2005 del Grupo del Artículo 29 sobre el uso de los datos de geolocalización con vista a prestar servicios con valor añadido, en los últimos años se ha producido un aumento espectacular del uso de los datos de localización, debido al “aumento exponencial en el uso de los datos de localización vía satélite, que en la actualidad pueden ser muy precisos y valiosos, especialmente por lo que se refiere a la asistencia a personas en apuros” y a “la difusión sin precedentes de la telefonía móvil, merced a la cual cada usuario lleva siempre un dispositivo mediante el cual se le puede localizar”.

De ahí que el citado Dictamen destacara que “dado que el tratamiento de estos datos es un asunto especialmente sensible por referirse a la cuestión esencial de la libre circulación de las personas de forma anónima, el legislador europeo, teniendo en cuenta las consideraciones de las autoridades europeas de protección de datos, ha adoptado normas específicas que establecen la obligación de recabar el consentimiento de los usuarios o abonados antes de proceder al tratamiento de los datos de localización necesarios para prestar un servicio con valor añadido y de informar a los usuarios o abonados de las condiciones de dicho tratamiento (Artículo 9 de la Directiva 2002/58/CE de 12 de julio de 2002).

Por otro lado, debe atenderse a la definición que de servicios con valor añadido efectúa la letra g) de dicha Directiva calificando como tales “Todo servicio que requiere el tratamiento de datos de tráfico o datos de localización distintos de los de tráfico que vayan más allá de lo necesario para la transmisión de una comunicación o su facturación”

Dispone el artículo 9 de la Directiva 2002/58/CE respecto de los datos de localización distintos de los datos de tráfico lo siguiente:

“1. En caso de que puedan tratarse datos de localización, distintos de los datos de tráfico, relativos a los usuarios o abonados de redes públicas de comunicaciones o de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, sólo podrán tratarse estos datos si se hacen anónimos, o previo consentimiento de los usuarios o abonados, en la medida y por el tiempo necesarios para la prestación de un servicio con valor añadido. El proveedor del servicio deberá informar a los usuarios o abonados, antes de obtener su consentimiento, del tipo de datos de localización distintos de los datos de tráfico que serán tratados, de la finalidad y duración del tratamiento y de si los datos se transmitirán a un tercero a efectos de la prestación del servicio con valor añadido. Se deberá ofrecer a los usuarios y abonados la posibilidad de retirar en todo momento su consentimiento para el tratamiento de los datos de localización distintos de los datos de tráfico.

2. Cuando se haya obtenido el consentimiento de un usuario o abonado para el tratamiento de datos de localización distintos de los datos de tráfico, el usuario o abonado deberá seguir contando con la posibilidad, por un procedimiento sencillo y gratuito, de rechazar temporalmente el tratamiento de tales datos para cada conexión a la red o para cada transmisión de una comunicación.

3. Sólo podrán encargarse del tratamiento de datos de localización distintos de los datos de tráfico de conformidad con los apartados 1 y 2 personas que actúen bajo la autoridad del proveedor de las redes públicas de comunicaciones o de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público o del tercero que preste el servicio con valor añadido, y dicho tratamiento deberá limitarse a lo necesario a efectos de la prestación del servicio con valor añadido.”

Consecuentemente, en relación con el tratamiento de los datos de localización para la prestación de servicios de valor añadido, esta Agencia viene invocando la normativa de transposición del citado artículo de la Directiva, constituida en un primer momento por el artículo 38.3 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones y, en el momento actual, por el artículo 48.2.c) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, norma especial cuya aplicación prevalece sobre el Reglamento, que dispone que:

“Respecto a la protección de datos personales y la privacidad en relación con los datos de tráfico y los datos de localización distintos de los datos de tráfico, los usuarios finales de los servicios de comunicaciones electrónicas tendrán los siguientes derechos: c) A que sólo se proceda al tratamiento de sus datos de localización distintos a los datos de tráfico cuando se hayan hecho anónimos o previo su consentimiento informado y únicamente en la medida y por el tiempo necesarios para la prestación, en su caso, de servicios de valor añadido, con conocimiento inequívoco de los datos que vayan a ser sometidos a tratamiento, la finalidad y duración del mismo y el servicio de valor añadido que vaya a ser prestado. Los usuarios finales dispondrán del derecho de retirar su consentimiento en cualquier momento y con efecto inmediato para el tratamiento de los datos de localización distintos de tráfico.”

Por consiguiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.1 a) del RGPD, la base legal que permite dicho tratamiento será el consentimiento expreso de los usuarios afectados manifestado de manera específica.

II

No obstante, en el presente caso nos encontramos ante un supuesto diferente, atendiendo a que no se trataría propiamente de un servicio de valor añadido y, especialmente, a la finalidad perseguida por el tratamiento, consistente en facilitar la localización del llamante por teléfono móvil a los servicios de emergencia a través de los centros de atención a llamadas de emergencia (servicios 112 y similares) y que es objeto de una regulación específica en nuestro ordenamiento jurídico.

A este respecto, debe recordarse que el Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, por el que se regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112 señala, en su artículo 2.1 que “El número telefónico 112 podrá utilizarse por los ciudadanos para requerir, en casos de urgente necesidad, la asistencia de los servicios públicos competentes en materia de atención de urgencias sanitarias, de extinción de incendios y salvamento, de seguridad ciudadana y, por la posible necesidad de coordinar los anteriores, de protección civil, cualquiera que sea la Administración pública de la que dependan”, estableciendo en su artículo 3.3 la obligación de los operadores de redes telefónicas públicas y de servicios de telefonía básica, de redes digitales de servicios integrados y de redes de telefonía móvil automática de facilitar “la identificación automática de la línea o zona geográfica desde donde se efectúen las llamadas al número telefónico 112, dentro de las posibilidades técnicas de la red y de acuerdo con la regulación que sobre las facilidades de presentación y limitación de la línea llamante se establezcan en la normativa nacional y comunitaria para salvaguardar la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública y la prevención, investigación y persecución de delitos, la seguridad de la vida humana o razones de interés público”. Añadiendo que “En todo caso, lo establecido en el párrafo anterior se entenderá sin perjuicio de las medidas que se adopten para garantizar el secreto de las comunicaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.3 de la Constitución, y la protección de los datos personales, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, y en sus normas de desarrollo y disposiciones complementarias”.

Dicha obligación se desarrolla por la Orden de 14 octubre de 1999 sobre condiciones de suministro de información relevante para la prestación del servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número 112, cuyo Preámbulo destaca la importancia de disponer del dato de localización, señalando que “las entidades prestatarias del servicio de llamadas de urgencia necesitan, para su actuación rápida y eficaz, conocer, en breve espacio de tiempo, no sólo la identificación de la línea llamante, sino también la dirección del titular de la línea telefónica fija o la localización geográfica (servicios móviles) desde la que se ha efectuado la llamada”.

De ahí que su artículo 1 disponga que “Los operadores del servicio telefónico disponible al público y de redes que den soporte a dicho servicio, a que se refiere el artículo 3 del Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, por el que se regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112, deberán facilitar, dentro de las posibilidades técnicas de las redes, la información de la dirección de la línea desde donde se produce la llamada, en el caso de que ésta se origine en una red fija, incluidas las líneas destinadas a la conexión de terminales de uso público, o de la situación de la celda, es decir, de la zona geográfica en la que se ha recogido la llamada, en el supuesto de que la llamada se origine en líneas de terminación de redes públicas de telefonía móvil. En función de la evolución técnica de estas últimas redes, los operadores facilitarán datos más precisos sobre la ubicación del usuario llamante”.

Y, a los efectos del presente informe, interesa destacar su artículo 4 “Condiciones para la utilización de la información”:

“La cesión de datos personales referidos en el artículo 2 se entenderá amparada por la protección del interés vital del llamante, la seguridad pública y la protección del interesado o de los derechos y libertades de otras personas y quedará sometida a la legislación de protección de datos, Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal y su normativa de desarrollo. Dicha cesión de datos será utilizada, de manera exclusiva, como soporte para una más efectiva prestación de los servicios de atención de llamadas de urgencia a través del número 112 y será responsabilidad de la entidad prestataria el adecuado uso de los mencionados datos.

Los datos sobre la ubicación geográfica de las estaciones bases de las redes públicas de telefonía móvil se utilizarán exclusivamente para la prestación del servicio de atención de llamadas de urgencia, no pudiéndose utilizar para otros fines ni cederse a terceros”.

Por su parte, la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, señala en su artículo 28, relativo a “Otras obligaciones de servicio público”, dentro de su apartado 4, que “los operadores pondrán gratuitamente a disposición de las autoridades receptoras de dichas llamadas (llamadas de emergencia) la información que mediante real decreto se determine relativa a la ubicación de su procedencia.

Mediante real decreto se establecerán criterios para la precisión y la fiabilidad de la información facilitada sobre la ubicación de las personas que efectúan llamadas a los servicios de emergencia”.

Y en su artículo 48, ya citado anteriormente, sobre el “Derecho a la protección de datos personales y la privacidad en relación con las comunicaciones no solicitadas, con los datos de tráfico y de localización y con las guías de abonados” señala en su apartado 2 que “Respecto a la protección de datos personales y la privacidad en relación con los datos de tráfico y los datos de localización distintos de los datos de tráfico, los usuarios finales de los servicios de comunicaciones electrónicas tendrán los siguientes derechos:

c) A que sólo se proceda al tratamiento de sus datos de localización distintos a los datos de tráfico cuando se hayan hecho anónimos o previo su consentimiento informado y únicamente en la medida y por el tiempo necesarios para la prestación, en su caso, de servicios de valor añadido, con conocimiento inequívoco de los datos que vayan a ser sometidos a tratamiento, la finalidad y duración del mismo y el servicio de valor añadido que vaya a ser prestado. Los usuarios finales dispondrán del derecho de retirar su consentimiento en cualquier momento y con efecto inmediato para el tratamiento de los datos de localización distintos de tráfico.

Los usuarios finales no podrán ejercer este derecho cuando se trate de llamadas de emergencia a través del número 112 o comunicaciones efectuadas a entidades que presten servicios de llamadas de urgencia que se determinen por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo”.

Dicho precepto se desarrolla por el artículo 70 del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios:

“1. En el caso de que puedan tratarse datos de localización, distintos de los datos de tráfico, relativos a los usuarios o abonados de redes públicas de comunicaciones o de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, sólo podrán tratarse estos datos si se hacen anónimos, o previo consentimiento expreso de los usuarios o abonados, en la medida y por el tiempo necesarios para la prestación de un servicio con valor añadido.

A estos efectos, los sujetos obligados deberán dirigirse a los usuarios o abonados, al menos, con un mes de antelación al inicio de la prestación del servicio con valor añadido, e informarles del tipo de datos de localización distintos de los datos de tráfico que serán tratados, de la finalidad y duración del tratamiento y de si los datos se transmitirán a un tercero a los efectos de la prestación del servicio con valor añadido, y solicitarles su consentimiento para el tratamiento de los datos. Esta comunicación, que deberá efectuarse por un medio que garantice su recepción por el usuario o abonado, podrá llevarse a cabo de forma conjunta a la facturación del servicio prestado por los sujetos obligados al abonado.

Se entenderá que existe consentimiento expreso cuando el usuario o el abonado se dirijan al sujeto obligado y le soliciten la prestación de los servicios con valor añadido que exijan el tratamiento de sus datos de localización.

En todo caso, los usuarios o abonados deberán contar con la posibilidad de retirar en cualquier momento su consentimiento para el tratamiento de sus datos de localización distintos de los de tráfico al que se refiere este apartado, así como de rechazar temporalmente el tratamiento de tales datos, mediante un procedimiento sencillo y gratuito, para cada conexión a la red o para cada transmisión de una comunicación.

2. Cuando se haya obtenido el consentimiento de un usuario o abonado para el tratamiento de datos de localización distintos de los datos de tráfico, el usuario o abonado deberá seguir contando con la posibilidad, por un procedimiento sencillo y gratuito, de rechazar temporalmente el tratamiento de tales datos para cada conexión a la red o para cada transmisión de una comunicación.

3. Sólo podrán encargarse del tratamiento de datos de localización distintos de los datos de tráfico de conformidad con los apartados 1 y 2 las personas que actúen bajo la autoridad del operador de las redes públicas de comunicaciones o de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público o del tercero que preste el servicio con valor añadido, y dicho tratamiento deberá limitarse a lo necesario a efectos de la prestación del servicio con valor añadido.

4. No obstante lo dispuesto en este artículo, los operadores facilitarán los datos de localización distintos a los datos de tráfico a las entidades autorizadas para la atención de las de urgencia, cuando el destino de las llamadas corresponda a tales entidades”.

Por lo tanto, nuestro ordenamiento jurídico establece la obligación de facilitar a los servicios de emergencia los datos de localización, amparándose dicha obligación, entre otras circunstancias, en la necesidad de proteger el interés vital del llamante.

III

Partiendo de lo anterior y, tal y como se indica en la consulta y en la página web de EENA, la ventaja esencial que aporta un teléfono inteligente con AML es que reconoce cuándo se realiza una llamada de emergencia y, si aún no está activado, activa el GNSS del teléfono para recopilar la información de ubicación de la persona que llama. Luego, el teléfono envía un SMS automático a los servicios de emergencia con la ubicación de la persona que llama, antes de apagar el GNSS nuevamente. El servicio también puede usar Wi-Fi, según cuál sea mejor en un momento dado.

Por lo tanto, dicho sistema es mucho más preciso que el empleado en la actualidad, en el que para determinar la ubicación desde la que se realiza la llamada es necesario realizar una búsqueda sobre la red de telefonía que da servicio al llamante, estableciendo únicamente una ubicación aproximada sobre la base de las antenas que están cursando la llamada. Sin embargo, con el mecanismo AML, según EENA, el sistema es 4.000 veces más preciso que la localización GSM tradicional, con un total del 85% de las llamadas localizadas dentro de un radio de menos de 50 metros, mientras que con la localización mediante la red móvil, el radio puede tener varios kilómetros.

En este sentido, el Dictamen 13/2011 del Grupo del Artículo 29 sobre los servicios de geolocalización en los dispositivos móviles inteligentes ya indicaba que el método de posicionamiento mediante datos de estaciones bases “da una idea rápida y general de la ubicación, pero no es muy preciso en comparación con los datos GPS y Wifi. La precisión es de aproximadamente 50 metros en las zonas urbanas densamente pobladas y de hasta varios kilómetros en las zonas rurales”, mientras que la tecnología GPS “ofrece un posicionamiento exacto, de entre 4 y 15 metros”.

De ahí que varios países hayan implementado ya esta tecnología (según la página web de EENA, a fecha de junio de 2019 lo tendrían implementado Austria, Bélgica, Estonia, Finlandia, Islandia, Irlanda, Lituania, Moldavia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Eslovenia, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido y Estados Unidos) y las autoridades europeas promuevan el empleo de la misma, tal y como se recoge en el artículo 109.6 de la Directiva 2018/1972, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, por la que se establece el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas (ya transcrito) y se fundamenta en su Considerando 290:

“La información sobre la localización del llamante, aplicable a todas las comunicaciones de emergencia, mejora el nivel de protección y seguridad de los usuarios finales y facilita a los servicios de emergencia el ejercicio de sus funciones, siempre que la transferencia a los servicios de emergencia correspondientes de la comunicación de emergencia y de los datos asociados esté garantizada por el sistema nacional de PSAP. La recepción y el uso de esta información sobre la localización del llamante, que incluye tanto la información relativa a la ubicación basada en redes como, cuando se disponga de ella, la información relativa a la ubicación basada en el terminal del llamante, debe ajustarse al Derecho de la Unión aplicable sobre el tratamiento de datos personales y medidas de seguridad. Las empresas que aportan la localización basándose en la red deben poner la información sobre la localización del llamante a disposición de los servicios de emergencia tan pronto como la llamada llegue a ese servicio, independientemente de la tecnología utilizada.

No obstante, las tecnologías de localización basadas en el terminal se han demostrado bastante más exactas y rentables debido a la disponibilidad de datos facilitados por el sistema europeo de navegación por complemento geoestacionario, el sistema de satélite Galileo y otros sistemas mundiales de navegación por satélite y datos wifi. Por lo tanto, la información sobre la localización del llamante obtenida del terminal debe complementar la información de localización basada en la red, incluso en caso de que solo se disponga de ella después de establecida la comunicación de emergencia. Los Estados miembros deben velar por que, siempre que sea posible, la localización del llamante obtenida del terminal se ponga a disposición del PSAP más apropiado. Puede que esto no sea posible en algunos casos, por ejemplo cuando la localización no esté disponible en el terminal o a través del servicio de comunicaciones interpersonales empleado, o cuando no es factible técnicamente obtener esta información. Además, los Estados miembros deben garantizar que los PSAP sean capaces de recuperar y gestionar la información disponible sobre la localización del llamante, siempre que resulte factible. El establecimiento y la transmisión de dicha información deben ser gratuitos tanto para el usuario final como para la autoridad encargada de tramitar la comunicación de emergencia, independientemente de cuáles sean los medios de establecimiento (por ejemplo, mediante el terminal o la red) o de transmisión (por ejemplo, a través de un canal de voz, SMS o IP)".

Por tanto, el tratamiento del dato de localización se encontraría amparado en la letra d) del artículo 6.1. del RGPD: el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física, independientemente de quién realice dicho tratamiento, ya que en este caso el factor determinante de la licitud del tratamiento es la protección de un interés esencial para la vida, tal y como destaca el Considerando 46:

“El tratamiento de datos personales también debe considerarse lícito cuando sea necesario para proteger un interés esencial para la vida del interesado o la de otra persona física. En principio, los datos personales únicamente deben tratarse sobre la base del interés vital de otra persona física cuando el tratamiento no pueda basarse manifiestamente en una base jurídica diferente. Ciertos tipos de tratamiento pueden responder tanto a motivos importantes de interés público como a los intereses vitales del interesado, como por ejemplo cuando el tratamiento es necesario para fines humanitarios, incluido el control de epidemias y su propagación, o en situaciones de emergencia humanitaria, sobre todo en caso de catástrofes naturales o de origen humano”.

En este sentido se he venido pronunciando esta Agencia en relación con los servicios prestados a través del 112, atendiendo a la necesaria protección de intereses vitales, sin que la nueva regulación contenida en el RGPD suponga, en este punto, novedad alguna respecto al régimen anterior. Así, en el Informe 438/2015 se realizaba un análisis detallado de la cuestión que por su importancia se transcribe a continuación:

La consulta plantea si la comunicación a familiares o allegados de los datos de la asistencia sanitaria prestada y el centro al que ha sido trasladada una persona atendida por el servicio de atención de Urgencias y Emergencias de Canarias (a través de CECOES 112) es conforme a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal (LOPD), y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (RDLOPD).

I

En primer lugar, será preciso determinar si estamos ante un tratamiento de datos personales para después estudiar la cesión pretendida.

La primera cuestión ya ha sido analizada por esta Agencia en diversas ocasiones, como en informe de 17 de abril de 2006 en el que se exponía la normativa aplicable a los servicios prestados a través del teléfono 112, en los siguientes términos:

“En primer lugar, conviene analizar si el contenido de las conversaciones telefónicas que se realizan a través del servicio de emergencias 112, y el posible tratamiento de las mismas, deben considerarse dentro del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 15/1999.

Como regla básica, el artículo 2.1, párrafo primero de la Ley dispone que “la presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado”.

Debe en este sentido partirse de que el tratamiento de datos generado a partir de las llamadas telefónicas realizadas al número de Emergencias 112, tiene trascendencia y entra dentro del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 15/1999 desde el momento en que en las mismas deban o puedan recogerse datos personales de personas que contactan con dicho servicio. Ello determina la plena aplicación de los preceptos de dicha norma en relación con el tratamiento de dichos datos de carácter personal, considerando a estos efectos lo establecido en el artículo 3 c) de la Ley Orgánica 15/1999, que define el tratamiento de datos como “operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”. De ello resulta que el procesamiento y/o grabación de las conversaciones generadas a través de las llamadas realizadas al servicio de Emergencias 112, implica el sometimiento de datos personales a procesos de tratamiento de datos.

En lo que se refiere al tratamiento de datos de carácter personal de aquellas personas que llaman al teléfono de emergencias 112, el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999 establece con carácter general el consentimiento del afectado para el tratamiento de sus datos. No obstante el apartado 2, exceptúa el mismo en supuestos en que el tratamiento de datos tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado, aludiendo por tanto, al supuesto en que el tratamiento sea necesario para salvaguardar el interés vital del afectado o de otra persona.

II

Dicho lo anterior, debe señalarse que el tratamiento de este tipo de datos resulta conforme con lo dispuesto por la Ley Orgánica 15/1999, y ello con base en los siguientes motivos:

I.- La creación del servicio de urgencias a través del número 112 tiene su origen en la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas, de 29 de julio de 1991, debiendo recordarse que, conforme al artículo 189 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea “la Decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios”.

II.- En este sentido, el servicio señalado viene expresamente reconocido en el artículo 25.4 de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones, imponiendo a los operadores la obligación de encaminamiento de llamadas.

III.- Por su parte, la Directiva 2002/58/CE, del Parlamento y del Consejo, relativa al tratamiento de datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las telecomunicaciones establece, en su artículo 10 b) que “los Estados velarán por que existan procedimientos transparentes que determinen la forma en que el proveedor de una red pública de comunicaciones o de un servicio de comunicaciones electrónicas disponible al público podrá anular la supresión de la presentación de la identificación de la línea de origen y el rechazo temporal o la ausencia de consentimiento de un abonado o un usuario para el tratamiento de los datos de localización, de manera selectiva por línea, para las entidades reconocidas por un Estado miembro para atender llamadas de urgencia, incluidos los cuerpos de policía, los servicios de ambulancia y los cuerpos de bomberos, para que puedan responder a las llamadas”.

IV.- A su vez, el artículo 38.5 de la precitada Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones, dispone que “Los usuarios finales no podrán ejercer los derechos reconocidos en los párrafos d) y f) del apartado 3 cuando se trate de llamadas efectuadas a entidades que presten servicios de llamadas de urgencia que se determinen reglamentariamente, en especial a través del número 112”. Añadiendo –in fine- que “Lo dispuesto en el párrafo a) del apartado 3 se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 34/2003, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico”.

De todo ello se desprende, de una parte, que la limitación de la presentación de la línea llamante, establecida para garantizar la intimidad del que efectúa dicha llamada, ha de ceder en todo caso cuando se trate de la utilización de un servicio de emergencias, dada la necesidad de que por los servicios públicos competentes pueda resolverse la urgencia generada por la propia llamada y, de otra parte, la posibilidad de proceder en estos supuestos al tratamiento de los datos de localización distintos a los datos de tráfico sin que dichos datos se hayan hecho anónimos y sin el previo consentimiento informado del afectado.

En este sentido, la normativa transcrita, al regular la existencia del servicio de emergencias 112, ha venido a considerar prevalente el derecho de salvaguardar la integridad de personas o bienes del afectado o de terceras personas e incluso el derecho a atender una necesidad vital del afectado o terceros (que, como ya indicamos, habilita el tratamiento de datos de carácter personal sin el consentimiento del afectado, tanto en la Directiva como en la Ley Orgánica 15/1999), sobre el derecho a preservar esa intimidad”.

En la actualidad, la normativa expuesta ha de ser completada por la Ley 9/2014 de 9 de mayo de Telecomunicaciones, que deroga la anterior Ley 32/2003 citada anteriormente. Su artículo 28.4 prevé entre las obligaciones de servicio público la de encaminar las llamadas a los servicios de emergencia sin derecho a contraprestación económica, respecto de las llamadas dirigidas al número telefónico 112 de atención a emergencias y a otros que se determinen mediante Real Decreto, que incluirá la puesta a disposición de las autoridades receptoras de dichas llamadas la información que mediante Real Decreto se determine relativa a la ubicación de su procedencia. Asimismo el art. 47.1.m) de la Ley 9/2014 prevé que los usuarios finales no puedan ejercer el derecho a impedir la identificación de su línea “cuando se trate de llamadas de emergencia a través del número 112 o comunicaciones efectuadas a entidades que presten servicios de llamadas de urgencia que se determinen mediante real decreto”. Y finalmente el art. 48.1.c) de la misma norma prevé la misma limitación respecto de los datos de localización distintos a los datos de tráfico.

Y debe ser igualmente completada con el Real Decreto 903/1997, de 16 de junio que regula el acceso mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112, declarado vigente por la Disp. Trans.3 del Real Decreto núm. 424/2005, de 15 de abril en todo lo que no se oponga al mismo.

Dicho Real Decreto 903/1997 instituye el número telefónico 112, según su artículo 2, como aquel que “podrá utilizarse por los ciudadanos para requerir, en casos de urgente necesidad, la asistencia de los servicios públicos competentes en materia de atención de urgencias sanitarias, de extinción de incendios y salvamento, de seguridad ciudadana y, por la posible necesidad de coordinar los anteriores, de protección civil, cualquiera que sea la Administración pública de la que dependan”.

Es decir, como un mecanismo para requerir la asistencia de los servicios de emergencias correspondientes, pero no determina que dicho servicio 112 sea competente para responder a las emergencias, sino que redireccionará la solicitud de actuación a los servicios que en cada caso sean competentes. El art. 2.2 establece: “Para garantizar la respuesta y atención adecuadas de las llamadas que se produzcan y asegurar una actuación rápida, ordenada y eficaz de los mencionados servicios, en el ámbito de las funciones y competencias que a cada uno le correspondan, las entidades prestatarias del servicio de atención de llamadas de urgencia 112 adoptarán las medidas necesarias en relación con los servicios de urgencia de su dependencia y establecerán los acuerdos o convenios de colaboración que sean precisos cuando tales servicios no sean de su titularidad”.

Además, en lo que a la identificación de la línea llamante y a la protección de datos personales afecta, el artículo 3.3 preceptúa: “Asimismo, dichos operadores facilitarán la identificación automática de la línea o zona geográfica desde donde se efectúen las llamadas al número telefónico 112, dentro de las posibilidades técnicas de la red y de acuerdo con la regulación que sobre las facilidades de presentación y limitación de la línea llamante se establezcan en la normativa nacional y comunitaria para salvaguardar la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública y la prevención, investigación y persecución de delitos, la seguridad de la vida humana o razones de interés público.

En todo caso, lo establecido en el párrafo anterior se entenderá sin perjuicio de las medidas que se adopten para garantizar el secreto de las comunicaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.3 de la Constitución, y la protección de los datos personales, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, y en sus normas de desarrollo y disposiciones complementarias”.

Por su parte, el aún vigente Real Decreto 424/2005, de 15 de abril por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Comunicaciones Electrónicas prevé en el art. 68.2 el suministro gratuito por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a las entidades prestatarias de los servicios de llamadas de emergencia, incluyendo a los abonados que hubieran ejercido su derecho a no figurar en las guías. En este sentido, el apartado Decimocuarto.2 de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo que establece las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

Finalmente por lo que atañe al ámbito estatal, la Orden de 14 de octubre de 1999 sobre condiciones de suministro de información relevante para la prestación del servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número 112 establece en su artículo 1 la obligación de los operadores del servicio telefónico disponible al público y de redes que den soporte a dicho servicio de suministrar “información de la dirección de la línea desde donde se produce la llamada, en el caso de que ésta se origine en una red fija, incluidas las líneas destinadas a la conexión de terminales de uso público, o de la situación de la celda, es decir, de la zona geográfica en la que se ha recogido la llamada, en el supuesto de que la llamada se origine en líneas de terminación de redes públicas de telefonía móvil”, si bien en este segundo caso en función de la evolución técnica de estas redes. Los datos concretos que se facilitan aparecen precisados en el art. 2.

Y en el ámbito que nos ocupa es esencial el artículo 4 de la Orden estudiada, que bajo la rúbrica “Condiciones para la utilización de la información” dispone:

“La cesión de datos personales referidos en el artículo 2 se entenderá amparada por la protección del interés vital del llamante, la seguridad pública y la protección del interesado o de los derechos y libertades de otras personas y quedará sometida a la legislación de protección de datos, Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal y su normativa de desarrollo. Dicha cesión de datos será utilizada, de manera exclusiva, como soporte para una más efectiva prestación de los servicios de atención de llamadas de urgencia a través del número 112 y será responsabilidad de la entidad prestataria el adecuado uso de los mencionados datos.

Los datos sobre la ubicación geográfica de las estaciones bases de las redes públicas de telefonía móvil se utilizarán exclusivamente para la prestación del servicio de atención de llamadas de urgencia, no pudiéndose utilizar para otros fines ni cederse a terceros”.

Además, en el ámbito de la consultante debemos mencionar el Decreto 62/1997 de 30 de abril del Gobierno Canario que regula la implantación del servicio de atención de urgencias y emergencias a través del teléfono único europeo de urgencias 112, cuyo artículo 2.1 reitera que “Este servicio podrá utilizarse, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, para requerir, en casos de urgente necesidad, la asistencia de los servicios competentes en materias de atención de emergencias y urgencias sanitarias, de extinción de incendios y salvamento, de seguridad ciudadana y de protección civil, cualquiera que sea la Administración pública de la que dependan”, completado con la Orden de 11 de septiembre de 2000 que determina los números de Teléfono de Urgencia de Interés General dependientes de las Administraciones Públicas Canarias.

En definitiva, la prestación del servicio por la consultante a través del teléfono 112 supone un tratamiento de datos personales sometido a la LOPD y legislación complementaria, y en todo caso tiene por finalidad asegurar una “actuación rápida, ordenada y eficaz” de los servicios públicos competentes en materia de atención de urgencias sanitarias, de extinción de incendios y salvamento, de seguridad ciudadana, preservando en todo caso la integridad de personas del afectado o de terceras personas e incluso el derecho a atender una necesidad vital del afectado o terceros.

Además, en todo caso, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4.1 de la Ley Orgánica, “Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”. También debe recordarse que el artículo 4.2 de la Ley 15/1999 establece que “los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”. Esto implica que los datos tratados o cedidos únicamente podrán ser utilizados en las actividades que se efectúen para resolver la situación de emergencia que motivó la llamada, o la investigación policial para la que se hubieran solicitado los datos, no siendo posible la utilización de tales datos para ninguna otra finalidad. Por ello, una vez remediada la situación que motivó la llamada de emergencia y la investigación, quienes reciban los datos de los centros de gestión de llamadas de emergencia deberán proceder a su destrucción.

II

Sentado lo anterior, procede estudiar si en el marco jurídico estudiado existe legitimación para la cesión de datos pretendida.

La cesión o comunicación de datos de carácter personal, definida en el artículo 3.i) LOPD como “toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”, aparece regulada en el art. 11 de la misma Ley Orgánica, que en principio exige el consentimiento del afectado si bien prevé una serie de excepciones. Ahora bien, tratándose de datos sensibles o especialmente protegidos también deberá estarse a lo previsto en el art. 7 LOPD.

Ahora bien, el análisis jurídico de la cuestión ha de considerar asimismo lo dispuesto en la Directiva 1995/46/CE de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

La Directiva define el tratamiento de datos personales en su artículo 3 b) como “cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas o no mediante procedimientos automatizados, y aplicadas a datos personales, como la recogida, registro, organización, conservación, elaboración o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a los mismos, cotejo o interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción”.

En consecuencia, la cesión de los datos se encuentra recogida en el concepto general de tratamiento ofrecido por la Directiva y que, a su vez, reproduce el artículo 3 c) de la Ley Orgánica, que define como tratamiento las “Operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”

Los artículos 7 y 8 de la Directiva establecen, respectivamente, los supuestos legitimadores del tratamiento de datos de carácter personal, diferenciando entre los supuestos generales, en el primero de los preceptos, y los relacionados con los datos sensibles o especialmente protegidos en el segundo de ellos.

En el artículo 7 de la Directiva destacamos el apartado d), que dispone que “Los Estados miembros dispondrán que el tratamiento de datos personales sólo pueda efectuarse si: (...) d) es necesario para proteger el interés vital del interesado”.

Esta regla del interés vital consagrada en el artículo 7 d) de la Directiva aparece contenida, al menos parcialmente, en los artículos 7.6 párrafo segundo y 11.2 f) de la Ley Orgánica 15/1999.

Según el primero de los preceptos citados “también podrán ser objeto de tratamiento los datos a que se refiere el párrafo anterior [los datos especialmente protegidos] cuando el tratamiento sea necesario para salvaguardar el interés vital del afectado o de otra persona, en el supuesto de que el afectado esté física o jurídicamente incapacitado para dar su consentimiento”.

Añade el artículo 11.2 f) en su primer inciso que será posible la cesión sin contar con el consentimiento del interesado “cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero”.

Los citados preceptos deben, como se ha venido indicando, ser interpretados conforme con el derecho comunitario, dado que los mismos son transposición al derecho interno de la Directiva 95/46/CE. De este modo, los mismos deberán ser considerados como causas habilitantes del tratamiento y cesión de los datos fundados en la necesidad de proteger el interés vital del afectado, en este caso la persona atendida por los servicios de urgencias y emergencias.

Así, la Ley Orgánica establece una habilitación para el tratamiento sin consentimiento de los datos especialmente protegidos del interesado, basado en la necesaria asistencia al mismo en supuestos de urgencia, habilitando en el artículo 7.6 el acceso a los datos especialmente protegidos en los supuestos en los que el afectado no pueda prestar ese consentimiento y en el artículo 11.2 f) el acceso a la historia clínica del enfermo cuando la urgencia del supuesto así lo requiere.

En consecuencia, de lo dispuesto en los artículo 7.6 y 11.2 f) de la Ley Orgánica 15/1999 se desprende que siempre que exista una situación en que deba prevalecer el interés vital del afectado o exista una urgencia que exija conocer el contenido de su historia clínica, el tratamiento de sus datos de salud, y por ende de sus datos identificativos, se encontrará legitimado por la Ley, del mismo modo que lo habilita la Directiva 95/46/CE en su artículo 7 d).

En el supuesto de hecho planteado en la consulta se indica que se reciben llamadas de personas que afirman ser familiares o allegados de una persona atendida por los servicios del 112, para saber si una persona ha sido efectivamente atendida y, en caso afirmativo, el hospital al que ha sido trasladado. Y en este sentido indica la consultante que “cabría analizar si la presencia de este familiar pudiera ser crucial para la vida del paciente, dado que podría conocer de alguna patología importante de éste que fuese necesario trasladar al personal facultativo en el tratamiento a emplear – antecedentes (cardiopatía, diabetes, etc.), alergias (penicilina, etc.)...”. Es decir, la cesión de datos se efectuaría a una persona que realiza una llamada telefónica al 112 y que se identifica como familiar o allegado de otra persona atendida por los servicios de urgencias y emergencias. Si es el llamante el que identifica al atendido, indicando su nombre y apellidos, pudiera aportar información de interés vital de los atendidos, al facilitar el acceso a datos de salud referidos a aquéllos que pudieran resultar necesarios para prestarles una adecuada asistencia sanitaria. Por tanto, entre estos casos pudieran existir situaciones de urgencia vital, considerando que los familiares o allegados pueden suministrar, en un primer momento de atención médica urgente, información que pudiera resultar esencial para la debida atención en el centro hospitalario de destino, por lo que el supuesto de hecho quedaría incardinado en el interés vital del afectado en esta cesión de los datos.

Ahora bien, la cesión no implica la comunicación al llamante de cualquier dato de la persona atendida, y menos aún de la concreta asistencia sanitaria prestada. Entendemos que el interés vital quedaría suficientemente garantizado en la medida en que se informara al llamante si la persona ha sido efectivamente atendida por los servicios de urgencias o emergencias – sin indicar la atención médica prestada o la causa probable –, es decir, una respuesta afirmativa o negativa sobre el hecho de haber atendido a una persona concreta, así como el centro hospitalario al que ha sido trasladado; hospital ante el que el familiar o allegado podrán suministrar toda la información relativa a los antecedentes médicos que sea esencial para preservar el interés vital de la persona atendida, aportando datos de salud que pudieran ser imprescindibles para la atención sanitaria urgente y adecuada. Cualquier otra información podría ser excesiva para el cumplimiento de las finalidades previstas, en relación con el art. 4 LOPD antes citado.

En un sentido parecido, el informe de esta Agencia de 11 de noviembre de 2008 señaló con relación al interés vital que (el subrayado es nuestro) “La aplicación del precepto a supuestos como el ahora planteado puede implicar una divulgación de los datos identificativos del afectado en supuestos en los que pudiera resultar necesario recabar la información necesaria para procurar una adecuada asistencia a los pasajeros o tripulantes víctimas del accidente. (...)

La divulgación de los datos del pasaje y tripulación, además de permitir la identificación de las víctimas mortales y supervivientes, podrá facilitar a quienes realicen las actuaciones de salvamento, acceder de modo más rápido a los datos de salud que puedan resultar imprescindibles para llevar a cabo una adecuada atención sanitaria de las víctimas, dado que el acceso por el público en general a los datos de las víctimas, mortales o no, permitirá a aquellos familiares, allegados o profesionales de la medicina que tengan conocimiento de la existencia de determinados episodios del afectado que pudieran afectar a su curación, poner esas circunstancias en conocimiento de los servicios de emergencia para llevar a cabo una adecuada asistencia de los heridos”.

En conclusión, los servicios de urgencias y emergencias podrán comunicar a las personas que llamen identificándose como familiares y allegados de otra que ha sido previamente atendida el dato de si ha sido efectivamente atendida o no, así como del centro hospitalario al que ha sido trasladado, en aplicación de los artículos 7.d) de la Directiva 1995/46/CE y art. 7.6 y 11.2.f) LOPD, concurriendo en estos supuestos la causa de interés vital del afectado. Cualquier otra información pudiera ser considerada excesiva en relación con el art. 4 LOPD.

Igualmente, esta Agencia viene fundamentando, reiteradamente, en la necesaria protección de intereses vitales del interesado o de otra persona física, las comunicaciones a las entidades municipales por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de los datos de los abonados al servicio telefónico para la prestación del servicio sobre números de abonado en el marco de las llamadas de emergencia, siendo el más reciente el Informe 186/2018:

La consulta plantea si resulta conforme a las normas de protección de datos la comunicación por parte de la Comisión al Ayuntamiento de Marbella, de los datos de los abonados al servicio telefónico para la prestación del servicio sobre números de abonado en el marco de la atención de las llamadas de emergencia.

I

Con carácter general, la comunicación planteada supondrá una comunicación de datos de carácter personal, que deberá fundarse en alguna de las bases jurídicas establecidas en el artículo 6.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos)

Sobre el cumplimiento de la obligación legal de permitir la prestación del servicio de directorio telefónico en condiciones de competencia efectiva y la específica cesión de datos que la misma conlleva, ya se expresó por la Agencia Española de Protección de Datos el criterio de que la misma encontraba tal habilitación legal en la ya derogada Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones. Así consta en el informe emitido por el Gabinete Jurídico de esta Agencia con fecha 6 de marzo de 2001, habiéndose igualmente emitido informe de fecha 23 de julio de 2002 en relación con el procedimiento para proporcionar tal información por la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones a tenor de lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Ciencia y Tecnología, de 26 de marzo de 2002, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

En particular, el primero de los informes a los que se acaba de hacer referencia concluía que existía una norma con rango suficiente que habilitaba la mencionada cesión, tomando en consideración lo establecido en los artículos 11.2, 37.1 b) y 54.3 de la derogada Ley General de Telecomunicaciones.

En definitiva, con carácter general, de lo dispuesto en el citado informe se desprende que la comunicación de los datos a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia encuentra su fundamento en la obligación legal de garantía de la libre competencia en el mercado, el interés legítimo de las entidades que pretendan prestar el servicio de guía telefónica sobre números de abonado o de información sobre números de abonado en poder prestar dicho servicio en condiciones de libre competencia.

II

Sin embargo, para el supuesto que nos ocupa, la necesaria protección de intereses vitales del interesado o de otra persona física se constituye en la base legítima para la cesión de los datos con información de carácter personal. Por ello, las sucesivas comunicaciones se ampararían, en el régimen vigente desde 25 de mayo de 2018, en el apartado d) del artículo 6.1 del Reglamento General de Protección de Datos.

Este mismo razonamiento puede considerarse aplicable al marco establecido en la vigente Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones -LGT-. Así, el artículo 25.1 c) de la propia LGT, dentro de la regulación del servicio universal, recuerda que:

“Bajo el mencionado concepto de servicio universal se deberá garantizar, en los términos y condiciones que mediante real decreto se determinen por el Gobierno (...) Se ponga a disposición de los abonados al servicio telefónico disponible al público una guía general de números de abonados, ya sea impresa o electrónica, o ambas, que se actualice, como mínimo, una vez al año. Mediante real decreto se determinarán los colectivos de abonados que pueden solicitar que se le entregue la guía impresa. Asimismo, que se ponga a disposición de todos los usuarios finales de dicho servicio, incluidos los usuarios de teléfonos públicos de pago, al menos un servicio de información general sobre números de abonados”, añadiendo que “Todos los abonados al servicio telefónico disponible al público tendrán derecho a figurar en la mencionada guía general, sin perjuicio, en todo caso, del respeto a las normas que regulen la protección de los datos personales y el derecho a la intimidad”.

La garantía del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal aparece expresamente reconocida entre los objetivos y principios de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, al establecer dentro de los mismos el artículo 3 j):

“Defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en condiciones adecuadas de elección, precio y buena calidad, promoviendo la capacidad de los usuarios finales para acceder y distribuir la información o utilizar las aplicaciones y los servicios de su elección, en particular a través de un acceso abierto a Internet. En la prestación de estos servicios deben salvaguardarse los imperativos constitucionales de no discriminación, de respeto a los derechos al honor y a la intimidad, la protección a la juventud y a la infancia, la protección de los datos personales y el secreto en las comunicaciones”.

En lo referente a la regulación de los directorios telefónicos, el artículo 49.1 de la LGT establece que:

“La elaboración y comercialización de las guías de abonados a los servicios de comunicaciones electrónicas y la prestación de los servicios de información sobre ellos se realizará en régimen de libre competencia”.

Asimismo, el artículo 48.3 establece que:

“Respecto a la protección de datos personales y la privacidad en relación con las guías de abonados, los usuarios finales de los servicios de comunicaciones electrónicas tendrán los siguientes derechos: a) A figurar en las guías de abonados. b) A ser informados gratuitamente de la inclusión de sus datos en las guías, así como de la finalidad de las mismas, con carácter previo a dicha inclusión. c) A no figurar en las guías o a solicitar la omisión de algunos de sus datos, en la medida en que tales datos sean pertinentes para la finalidad de la guía que haya estipulado su proveedor”.

En cuanto al deber de suministro de la información para la prestación en libre competencia de los servicios de edición de directorios telefónicos o realización de consultas telefónicas, añade el propio artículo 49.1 de la Ley 9/2014 que:

“A tal efecto, las empresas que asignen números de teléfono a los abonados habrán de dar curso a todas las solicitudes razonables de suministro de información pertinente para la prestación de los servicios de información sobre números de abonados y guías accesibles al público, en un formato aprobado y en unas condiciones equitativas, objetivas, orientadas en función de los costes y no discriminatorias, estando sometido el suministro de la citada información y su posterior utilización a la normativa en materia de protección de datos vigente en cada momento”.

Por este motivo, cabe concluir, como ya se hacía en los informes de esta Agencia anteriormente citados que, “En consecuencia, el legislador viene a concretar expresamente, en una norma con rango de Ley, la posibilidad de que, en un desarrollo reglamentario posterior, se exija a los operadores la aportación de los datos necesarios para dar pleno cumplimiento a los derechos/deberes que él mismo consagra en la propia Ley.

III

Asimismo, para un adecuado análisis de la cuestión concreta relativa a la cesión del directorio de números de abonados para la prestación de servicios de emergencia, resulta necesario analizar la legislación aplicable con carácter general a los servicios de emergencia.

La materia que nos ocupa aparece presidida, en lo que a la legislación estatal se refiere, por la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, que señala en su artículo 1.1 que “La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada.”

El artículo 7 bis) se refiere al deber público de todos los ciudadanos de colaborar en la protección civil, disponiendo que:

“1. Los ciudadanos y las personas jurídicas están sujetos al deber de colaborar, personal o materialmente, en la protección civil, en caso de requerimiento de la autoridad competente de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.4 de la Constitución y en los términos de esta ley.

2. En los casos de emergencia, cualquier persona, a partir de la mayoría de edad, estará obligada a la realización de las prestaciones personales que exijan las autoridades competentes en materia de protección civil, sin derecho a indemnización por esta causa, y al cumplimiento de las órdenes e instrucciones, generales o particulares, que aquellas establezcan.”

A su vez, el apartado 8 de dicho precepto indica que “Los medios de comunicación están obligados a colaborar de manera gratuita con las autoridades en la difusión de las informaciones preventivas y operativas ante los riesgos y emergencias en la forma que aquéllas les indiquen y en los términos que se establezcan en los correspondientes planes de protección civil.”

La legislación estatal en este punto aparece completada por Real Decreto 903/1997, de 16 de junio que regula el acceso mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112.

Dicho Real Decreto 903/1997 instituye el número telefónico 112, según su artículo 2, como aquel que “podrá utilizarse por los ciudadanos para requerir, en casos de urgente necesidad, la asistencia de los servicios públicos competentes en materia de atención de urgencias sanitarias, de extinción de incendios y salvamento, de seguridad ciudadana y, por la posible necesidad de coordinar los anteriores, de protección civil, cualquiera que sea la Administración pública de la que dependan”.

Es decir, como un mecanismo para requerir la asistencia de los servicios de emergencias correspondientes, pero no determina que dicho servicio 112 sea competente para responder a las emergencias, sino que redireccionará la solicitud de actuación a los servicios que en cada caso sean competentes. El art. 2.2 establece: “Para garantizar la respuesta y atención adecuadas de las llamadas que se produzcan y asegurar una actuación rápida, ordenada y eficaz de los mencionados servicios, en el ámbito de las funciones y competencias que a cada uno le correspondan, las entidades prestatarias del servicio de atención de llamadas de urgencia 112 adoptarán las medidas necesarias en relación con los servicios de urgencia de su dependencia y establecerán los acuerdos o convenios de colaboración que sean precisos cuando tales servicios no sean de su titularidad”.

Además, en lo que a la identificación de la línea llamante afecta, el artículo 3.3 preceptúa:

“(…) Asimismo, dichos operadores facilitarán la identificación automática de la línea o zona geográfica desde donde se efectúen las llamadas al número telefónico 112, dentro de las posibilidades técnicas de la red y de acuerdo con la regulación que sobre las facilidades de presentación y limitación de la línea llamante se establezcan en la normativa nacional y comunitaria para salvaguardar la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública y la prevención, investigación y persecución de delitos, la seguridad de la vida humana o razones de interés público.

En todo caso, lo establecido en el párrafo anterior se entenderá sin perjuicio de las medidas que se adopten para garantizar el secreto de las comunicaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.3 de la Constitución, y la protección de los datos personales, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal, y en sus normas de desarrollo y disposiciones complementarias”.

Tratándose de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 2/2002 de 11 de noviembre de Gestión de Emergencias en Andalucía entiende por tal, en su art. 1.1 el “conjunto de acciones de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, dirigidas a la protección de la vida e integridad de las personas y los bienes, en situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofes y calamidades públicas, así como en aquellas otras situaciones no catastróficas que requieran actuaciones de carácter multisectorial y la adopción de especiales medidas de coordinación de los servicios operativos”. El art. 4.2 de dicha norma señala que “Los ciudadanos tienen derecho a recibir información relativa a los riesgos que puedan afectarles, las consecuencias de los mismos que sean previsibles y las medidas de autoprotección y conductas a seguir, en el marco de lo dispuesto en los planes de emergencia”.

Asimismo, el art. 5.1 de la Ley andaluza señala que “En situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, los ciudadanos mayores de edad y las personas jurídicas, públicas o privadas, tienen el deber de colaborar en las tareas de protección civil conforme a las instrucciones de las autoridades competentes, adoptadas en los términos establecidos en la normativa de aplicación y, específicamente, en los correspondientes planes de emergencia”.

Además, este artículo 5 en sus apartados 3 y 4 se refiere a la obligación específica de colaboración por parte de los medios de comunicación social y la posibilidad de requerir la colaboración específica de los ciudadanos, en los siguientes términos:

“3. Los medios de comunicación social, de titularidad pública o privada, en el marco de un deber general de colaboración con las autoridades de protección civil en las situaciones de emergencia reguladas por esta Ley, deben transmitir la información, avisos e instrucciones para la población facilitados por aquéllas, de forma prioritaria y gratuita, e indicando la autoridad de procedencia.

4. Ante situaciones de emergencia reguladas en el artículo 30 de la presente Ley, así como para la realización de simulacros, la Administración Pública competente podrá requerir la colaboración de los ciudadanos, siempre de forma justificada y respetando el principio de proporcionalidad”.

En materia de intervención, el art. 16 señala que “Ante una situación de grave riesgo o emergencia se procederá, en su caso, a la activación del correspondiente plan de emergencia por la Autoridad competente prevista en el mismo. Si la evolución de la emergencia aconsejara la activación de un plan de emergencia de ámbito superior, se procederá a ello conforme los procedimientos establecidos en el Plan Territorial de Emergencia de Andalucía y en los respectivos planes. La desactivación se llevará a cabo conforme al procedimiento establecido en el propio plan”.

El art. 23 se refiere al Centro de Coordinación de Emergencias de Andalucía, previendo como funciones del mismo:

“a) Recepción de informaciones predictivas y avisos de emergencias.

- b) Coordinación, en situaciones de emergencia, de los medios y recursos de la Administración de la Junta de Andalucía, y de éstos con los dependientes de otras Administraciones Públicas y entidades públicas o privadas.
- c) Actuación como centro de coordinación operativo conforme lo establecido en el Plan Territorial de Emergencia de Andalucía.
- d) Apoyo a los centros de coordinación operativa locales.
- e) Aquellas otras que le atribuya la normativa vigente”.

En cuanto al Servicio de Emergencias 112, el artículo 34 de la norma estudiada señala:

“1. La Administración de la Junta de Andalucía establecerá, desde una perspectiva integradora, un sistema destinado a ofrecer a los ciudadanos y entidades públicas y privadas el acceso rápido, sencillo y eficaz a los servicios públicos de urgencias y emergencias.

2. Para ello se desarrollará, en el ámbito territorial de Andalucía, un sistema de coordinación integrada de las demandas de urgencias y emergencias realizadas por ciudadanos y entidades públicas y privadas que, a través del teléfono único europeo 112 u otro que la normativa europea pueda establecer, permita solicitar la asistencia de los servicios públicos en materia de asistencia sanitaria de urgencia, de extinción de incendios y salvamento, de seguridad ciudadana y protección civil, cualquiera que sea la Administración Pública o entidad de la que dependan. En este sentido, el sistema no comprende la prestación material de la asistencia requerida.

3. El Sistema de Coordinación Integrada de Urgencias y Emergencias será compatible, en su caso, con otros servicios existentes en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la atención de llamadas de urgencia de los ciudadanos.

4. Corresponde al titular de la Consejería competente en materia de protección civil la ordenación y superior dirección del Sistema de Coordinación Integrada de Urgencias y Emergencias”.

IV

Centrado así el objeto del debate, tal y como se adelantó anteriormente, se desprende que la comunicación de los datos a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia al Ayuntamiento de Marbella para la mejor prestación del servicio de emergencias 112, encuentra su fundamento en la necesaria protección de intereses vitales del interesado o de otra persona física.

A su vez, las sucesivas comunicaciones se ampararían, en el régimen vigente desde 25 de mayo de 2018, en el apartado d) del artículo 6.1 del Reglamento General de Protección de Datos.

En conclusión, tal y como se ha expuesto anteriormente, la cesión de Base de Datos de Abonados Telefónicos al Servicio de Emergencias 112 está claramente instrumentada como consecuencia de la obligación, impuesta por la ley, de que dicho servicio identifique la llamada entrante, con determinados datos que se especifican en el Apartado Decimoquinto 2) de la Orden CTE/711/2002, para la atención del servicio de llamada de urgencia.

Así literalmente tanto dicha Orden como la restante normativa citada, especifica que la comunicación de los datos en cuestión es “para una efectiva prestación de los servicios de atención de llamadas de urgencia”. Tal y como literalmente se expone, tanto en los informes de esta Agencia sobre la cuestión citados en la consulta, como por la normativa, la cesión se ampara en un interés vital del interesado. Es decir, el interés vital del interesado se contempla en la cesión de datos de los abonados de los directorios telefónicos como causa legitimadora, de conformidad con las previsiones legales al respecto.

En definitiva, entendemos que la cesión de la Base de Datos de Abonados Telefónicos por la CNMC a los Servicios de Emergencias 112 del Ayuntamiento de Marbella para prestar el servicio de información telefónica para la atención de emergencias -112-, resulta conforme con la normativa de protección de datos.

V

Por otra parte, el apartado Sexto de la Circular 1/2013, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, sobre el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados, establece las condiciones aplicables a las entidades habilitadas sobre el suministro de los datos de los abonados, enumerando en su punto 1 las siguientes:

- a. La información solicitada será tratada única y exclusivamente para la prestación del servicio y/o para la finalidad para la que fue entregada.
- b. Los datos de los abonados que hayan sido suministrados serán actualizados conforme a lo dispuesto en la presente Circular.
- c. Los servicios prestados por las entidades con derecho a obtener la información de los abonados deberán iniciarse en el plazo máximo de seis meses desde la resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones otorgando el suministro, y se prestarán con las características, el contenido y en las condiciones previstas en la normativa específica que los regula.
- d. Se garantizará el respeto a la legislación vigente en materia de protección de datos y, en particular, al derecho de información contenido en el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo, cuya salvaguardia corresponde a la Agencia Española de Protección de Datos.

Añade el punto 2 que “el incumplimiento de cualquiera de las condiciones exigibles a las entidades habilitadas comportará la revocación del suministro de los datos de los abonados a esa entidad, mediante resolución motivada de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos”.

Pues bien, estas condiciones son incorporadas a la propuesta remitida a esta Agencia por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, enumerándose y detallándose las mismas en el apartado QUINTO del Informe de 5 de diciembre de 2018, en el que se contiene su PROPUESTA.

De este modo, la utilización de los datos para una finalidad distinta de la “exclusivamente” prevista por el Ordenamiento podrá dar lugar al inicio de las correspondientes actuaciones por parte de la Agencia Española de Protección de Datos.

Finalmente, se considera adecuada la referencia efectuada por el informe adjunto a la consulta al hecho de que la entidad prestataria del servicio “garantizará el respeto a la legislación vigente en materia de protección de datos conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos de carácter personal y a la libre circulación de estos datos (...), así como a lo establecido en la restante normativa vigente en materia de protección de datos (...), cuya salvaguardia corresponde a la Agencia Española de Protección de Datos”.

Por consiguiente, tal y como se ha expuesto en el apartado anterior, el tratamiento del dato de localización en las llamadas a los servicios de emergencia mediante el mecanismo AML sería lícito al amparo de lo previsto en la letra d) del artículo 6.1. del RGPD y en los términos que puedan establecerse en la normativa que transponga al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, normativa que deberá ajustarse al resto de principios recogidos en el RGPD y que deberá ser objeto del preceptivo dictamen por la Agencia Española de Protección de Datos.

Todo ello sin perjuicio de que, atendiendo a los concretos términos en que se proceda a dicha transposición y, en el caso de que dicha normativa tenga rango de ley, el tratamiento pueda encontrar también su fundamento en el artículo 6.1 del RGPD, letra c (el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento) y 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).

IV

Por último, debe hacerse referencia al deber de información al afectado regulado en los artículos 13 y 14 del RGPD. En este caso, y a diferencia de lo expuesto respecto a la base jurídica del tratamiento sobre la base de la existencia de un interés vital conforme al artículo 6.1.d), aplicable independientemente de quién realice el tratamiento, el deber de información es una obligación que el RGPD impone directamente al responsable del tratamiento.

A este respecto, el Dictamen 5/2005 del Grupo del Artículo 29, ya citado, señalaba lo siguiente:

“El Grupo estima que esta información debería ser facilitada por la parte encargada de recoger los datos de localización para su tratamiento, es decir, por el proveedor del servicio con valor añadido o, en caso de que el proveedor no esté en contacto directo con el interesado, por el operador de comunicaciones electrónicas.

La información se podría facilitar con arreglo a las condiciones generales aplicables al servicio con valor añadido o, directamente, cada vez que se utilice el servicio. A la vista del carácter extremadamente sensible del tratamiento de los datos de localización, el Grupo desea llamar la atención de los proveedores de servicios sobre la necesidad de facilitar información clara, completa y general sobre las características del servicio”.

No obstante, en el presente caso, y según señala la consulta, no es necesario que el usuario descargue una app, sino que los datos se obtienen directamente desde el sistema operativo, por lo que no hay un proveedor del servicio con valor añadido, debiendo facilitarse dicha información por los operadores de comunicaciones electrónicas en sus condiciones generales de contratación relativas a los servicios de telefonía móvil.

Por otro lado, en su Dictamen 13/2011 ya señala que “el creador del sistema operativo del dispositivo móvil inteligente puede ser responsable del tratamiento de datos de geolocalización cuando interactúe directamente con el usuario y recoja datos personales (como, por ejemplo, al exigir un registro inicial del usuario o al recopilar información sobre localización a efectos de mejorar sus servicios). Como responsable del tratamiento de datos, el creador deberá aplicar unos principios de diseño que respeten la intimidad con el fin de evitar un control secreto bien por el propio dispositivo o bien por las diferentes aplicaciones y servicios.

El creador es también el responsable del tratamiento de los datos que procesa si el dispositivo dispone de una función «llamar a casa». Puesto que en ese caso el creador decide los medios y el flujo de datos para tales fines, es el responsable del tratamiento de estos datos. Un ejemplo común de la funcionalidad «llamar a casa» es la adaptación automática a los husos horarios en función de la localización.

En tercer lugar, el creador es responsable del tratamiento de datos cuando ofrece una plataforma o alguna forma de venta de aplicaciones a través de la red y puede tratar los datos personales resultantes de la instalación y uso de las aplicaciones de geolocalización, con independencia de los proveedores de aplicaciones.

Por consiguiente, dicha información debería facilitarse igualmente por el creador del sistema operativo del dispositivo móvil.

Dicha obligación es independiente de la que incumbe a las autoridades responsables de la prestación de los servicios 112, quienes deberán velar, conforme al artículo 28 de la Ley General de Telecomunicaciones, por que los ciudadanos reciban una información adecuada sobre la existencia y utilización de este número.