

0078/2023

La consulta plantea si resulta conforme a las normas de protección de datos la comunicación por parte de la Comisión a la entidad VINCULATOR, S.L., de los datos de los abonados al servicio telefónico para la prestación del servicio de guías electrónicas de abonados de ámbito nacional.

I

Con carácter general, la comunicación planteada supondrá una comunicación de datos de carácter personal, esto es, un tratamiento de datos personales (art. 4.2 RGPD), 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) -RGPD-.

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 expresó la Agencia Española de Protección de Datos el criterio de que la misma encontraba tal habilitación legal en la (*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 hace 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 la actualidad, la norma con rango de ley formal que habilita la cesión de datos en el supuesto sometido a informe es la vigente **Ley 11/2022, de 28 de junio**, General de Telecomunicaciones —**LGTel**—, y en concreto el art. 72 de esta, que establece que *“[l]a Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia deberá suministrar gratuitamente los datos que le faciliten los citados operadores a las siguientes entidades”*. Nos encontramos por tanto ante un tratamiento de datos, establecido en una ley, que instituye una obligación legal para la CNMC, cuya base jurídica puede entenderse comprendida en el art. 6.1.c) RGPD, *el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*; El responsable de estos tratamientos será la propia CNMC.

La garantía del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal aparece expresamente reconocida entre los objetivos y principios de dicha Ley 11/2022, de 28 de junio, al establecer dentro de los mismos el artículo 3 k):

“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 a las personas con discapacidad, la protección de los datos personales y el secreto en las comunicaciones;”

Con relación al acceso a la información sobre el número de abonados, esta Agencia se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, tal y como recuerda el Informe 1/2022, y, más recientemente —tras la entrada en vigor de la vigente LGTel—, el Informe 53/2022, en el que se señala:

“Los criterios mantenidos en los citados informes son igualmente aplicables tras la entrada en vigor de la reciente Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, que en su artículo 72.2, al regular las guías de abonados y servicios de información sobre números de abonado, establece tanto la obligación de los operadores de servicios de comunicaciones interpersonales basados en numeración que asignan números de teléfono a partir de un plan de numeración 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, así como la de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de suministrar

gratuitamente los datos que le faciliten los citados operadores a las entidades que presten los servicios de llamadas de emergencia de conformidad con el artículo 74, de conformidad con las condiciones que se establezcan mediante real decreto y de acuerdo con el procedimiento para el suministro y recepción de la información que, en su caso, pueda fijar la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia mediante circular. Asimismo, dicha regulación debe ponerse en relación con el artículo 65.1.o), que después de reconocer el derecho de los usuarios finales a impedir la identificación de su línea lo excluye cuando se trate de comunicaciones de emergencia a través del número de emergencia 112 o comunicaciones efectuadas a entidades que presten servicios de emergencia que se determinen mediante real decreto”.

En concreto, 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, el artículo 72.2 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, ya citado previamente, prevé que:

“Los operadores de servicios de comunicaciones interpersonales basados en numeración que asignan números de teléfono a partir de un plan de numeración 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 acordado y en unas condiciones equitativas, objetivas, orientadas en función de los costes y no discriminatorias, estando sometidos el suministro de la citada información y su posterior utilización a la presente ley y su normativa de desarrollo”.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia deberá suministrar gratuitamente los datos que le faciliten los citados operadores a las siguientes entidades:

- a) entidades que elaboren guías telefónicas de abonados;*
- b) operadores que presten el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado;*
- c) entidades que presten los servicios de llamadas de emergencia de conformidad con el artículo 74;*
- d) agentes facultados para realizar las interceptaciones que se autoricen de acuerdo con lo establecido en el artículo 58.2. (...)”*

Asimismo, el artículo 66.3 de la LGTel dispone que:

“Respecto a la protección de datos personales y la privacidad en relación con las guías de abonados y los servicios de información sobre números de abonado, los usuarios finales de los servicios de comunicaciones interpersonales disponibles al público basados en la

numeración tendrán los siguientes derechos: a) A figurar en las guías de abonados y a que sus datos sean usados para la prestación de los servicios de información sobre números de abonado; b) A ser informados gratuitamente de la inclusión de sus datos en las guías y en los servicios de información sobre números de abonado, 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 o para la finalidad de los servicios de información sobre números de abonados que se presenten en el mercado”.

Y, concretamente, en cuanto a los “Derechos específicos de los usuarios finales y consumidores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público”, se establece la excepción de la posibilidad de impedir la identificación de la línea del usuario cuando se trate de comunicaciones de emergencia a través del número de emergencia 112. Dicha excepción, se contiene en el apartado o) del 65.1, cuando señala:

“1. Los derechos específicos de los usuarios finales y consumidores, según corresponda, de redes y servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público son, entre otros, los siguientes, que serán objeto de desarrollo mediante real decreto:

(...)

o) el derecho a impedir, mediante un procedimiento sencillo y gratuito, la presentación de la identificación de su línea en las llamadas que genere o la presentación de la identificación de su línea al usuario que le realice una llamada.

Los usuarios finales no podrán ejercer este derecho cuando se trate de comunicaciones de emergencia a través del número de emergencia 112 o comunicaciones efectuadas a entidades que presten servicios de emergencia que se determinen mediante real decreto.

Por un período de tiempo limitado, los usuarios finales no podrán ejercer este derecho cuando el abonado a la línea de destino haya solicitado la identificación de las llamadas maliciosas o molestas realizadas a su línea; (...)”

En conclusión, 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 y deberes que consagra la propia Ley. En el momento actual, esta concreción reglamentaria se obtiene del artículo 68 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de

servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios —aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril—, que dispone que el suministro de los datos de los abonados se realizará a solicitud expresa de la entidad interesada y previa resolución motivada de la CNMC, previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos, en la que se reconozca que la entidad reúne los requisitos para acceder a los datos y se establezcan las condiciones de suministro y de utilización de los datos suministrados.

II

Sentada la existencia de cobertura normativa para la comunicación de los datos a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y de ésta a quienes pretendan prestar el servicio de información telefónica, el problema podría surgir en relación con los datos de aquellas personas que hubieran ejercido su derecho de no figurar en los directorios telefónicos, en los términos previstos en el apartado 4 de la Norma tercera de la Orden del Ministerio de Ciencia y Tecnología de 26 de marzo de 2002, que establece las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

“Tercero.4: Los abonados de los servicios de telecomunicaciones disponibles al público podrán exigir a los operadores y proveedores que se les excluya de las guías telefónicas o de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado, que se indique que sus datos personales no pueden utilizarse para fines de venta directa, que se omita, total o parcialmente, su dirección u otros datos personales, o que se enmienden los errores existentes en sus datos personales. A estos efectos, se entenderá que las demandas que los abonados realicen en relación con las guías telefónicas son extensibles a los servicios de consulta sobre números de abonado, salvo manifestación en contra.

Los operadores que presten el servicio telefónico disponible al público especificarán en sus correspondientes contratos de abono la forma en la que podrán ejercer el derecho que se regula en este punto. A estos efectos, el abonado comunicará al operador su petición con acreditación de la recepción de dicha comunicación.

Los operadores y proveedores deberán proporcionar las posibilidades de exclusión a las que se refiere este punto gratuitamente a los abonados.”

En efecto, las normas nacionales y de la Unión Europea reguladoras del servicio de telecomunicaciones incluyen previsiones sobre la prestación del servicio de directorio e información telefónica en que se reconoce, como principio fundamental, el derecho del afectado a no aparecer en tales directorios o servicios de información. Ello se funda en que, ante la colisión que

podría producirse entre, de una parte, (i) la prestación del servicio y el derecho de los terceros a conocer los datos del afectado y, de otra parte, (ii) el derecho de este último a su intimidad, el legislador comunitario y el nacional han considerado la prevalencia de este último, como más digno de protección que el potencial derecho a conocer los datos publicados en el directorio.

Así, en cuanto a la comunicación de los datos de los abonados al servicio telefónico, el apartado 1 de la norma decimoquinta de la citada Orden del Ministerio de Ciencia y Tecnología de 26 de marzo de 2002, establece que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia facilitará —a las entidades habilitadas para prestar el servicio de consulta telefónica— la información actualizada que puedan utilizar en sus bases de datos, a la que se refiere el apartado tercero. Al mismo tiempo, como se ha expuesto, el número 4 del apartado Tercero, incorpora el derecho del interesado a *“que se le excluya de las guías telefónicas o de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado”*. **En consecuencia, los datos de quienes deseen ser excluidos de este servicio no deberían ser facilitados a estas entidades.**

Por ello, resulta necesario para garantizar la efectividad de los límites de la comunicación autorizada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que, por la misma, se introduzcan los mecanismos de control, para garantizar que el directorio que va a ser puesto a disposición del operador excluya efectivamente los datos de quienes hayan ejercido el legítimo derecho de exclusión de los citados directorios. Así, la CNMC no habría de entregar al operador los datos de *todos* los abonados y que sea este último el que “oculte” los datos de quienes han ejercido su derecho a no figurar en las guías, sino que directamente la CNMC no debería entregar al operador dichos datos de quienes han ejercitado su derecho a no figurar en las guías, porque además, si han ejercido ese derecho y el tratamiento de los datos (la cesión por la CNMC al operador) es para “publicar guías”, el tratamiento de dichos datos -su entrega por la CNMC- (de quienes han ejercido su derecho a no figurar en las guías) sería contrario a la finalidad del tratamiento previsto en la ley, y contrario igualmente al principio de minimización.

III

La competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia —CNMC— para suministrar los datos sobre los números de los abonados, y su capacidad para fijar el procedimiento de suministro de la

información de dichos abonados mediante Circular, deriva de lo dispuesto en los artículos 100.2.q) y 72.2 de la vigente Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

En la actualidad, se encuentra en vigor la Circular 1/2013, relativa al procedimiento de suministro de datos de los abonados para la prestación de servicios de guías, consulta telefónica sobre números de abonado y emergencias, (BOE 25/4/2013). Sin embargo, recientemente, esta Agencia ha emitido su informe **0061/2023**, en relación con un *nuevo proyecto de Circular de la CNMC* que, una vez en vigor (versión actual del proyecto disponible en <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/telecomunicaciones/suministro-y-recepcion-datos-abonado>), vendrá a derogar lo establecido en la norma aún vigente, incorporando una nueva regulación sobre dicha materia.

En el citado informe 0061/2023, emitido el pasado 25 de septiembre de 2023, la Agencia puso de manifiesto un conjunto de observaciones en relación con el texto normativo presentado a Informe, que ahora conviene traer a colación para el supuesto que nos ocupa, **dándose aquí por reproducidas**.

En especial, conviene reiterar las exigencias referidas al correcto uso de los datos obtenidos por las entidades habilitadas que elaboren guías telefónicas de abonados y por los operadores que presten el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, en atención a lo dispuesto en el artículo 5 —Principios relativos al tratamiento— del Reglamento General de Protección de Datos, máxime en consideración al objeto social explicitado por dichas mercantiles en los registros en los que se encuentren inmatriculadas.

En concreto, la LGTel no establece una obligación irrestricta a la CNMC para entregar las guías de abonados a cualesquiera personas físicas o jurídicas, sino que lo ciñe exclusivamente a entidades que cumplan las características del art. 72.2, esto es, que sean:

- a) entidades que elaboren guías telefónicas de abonados;*
- b) operadores que presten el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado;*
- c) entidades que presten los servicios de llamadas de emergencia de conformidad con el artículo 74;*
- d) agentes facultados para realizar las interceptaciones que se autoricen de acuerdo con lo establecido en el artículo 58.2.*
- e) los servicios estadísticos oficiales para la elaboración de encuestas y el desarrollo de las competencias estadísticas que la ley les confiere, (...).*

En su consulta a esta AEPD la CNMC no especifica en cuál de estos epígrafes se incluye la petición, o cualquier otra información al respecto, más allá de mencionar que la entidad solicita acceso al SGDA “para ofrecer

información de los números de teléfono de los abonados a través de la página web www.dimequienes.com.

La entidad de que se trata en el presente informe aparece inscrita en el Registro Mercantil para la realización de actividades de consultoría informática y servicios relacionados con computación, constituyendo su objeto social “la consultoría, desarrollo, explotación, distribución y la venta de productos de tecnología e información”.

A dichos efectos, según se observa, la empresa solicitante del acceso al SGDA se publicita en internet como una empresa tecnológica dedicada a la minería de datos (<https://vinculador.com/quienes-somos/>), y, entre otras actividades, alude a (i) “la obtención de datos cualificados, tanto desde el punto de vista económico y control de riesgos mercantiles como para acciones muy especializadas de marketing como una apuesta segura”, a la (ii) “indexación y actualización diaria de NIF en España”, a la (iii) “creación de una base de datos total de NIF en España”, y a la (iv) “identificación, análisis, evaluación, control y monitorización del riesgo (empresarial) a través de los servicios ofrecidos en su sitio web <https://dimequienes.com/>”.

El apartado Sexto de la vigente 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. La negrita es nuestra

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. La negrita es nuestra***

*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.*** La negrita es nuestra

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”.*

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.

Sin embargo, esta AEPD, en el ejercicio de sus funciones de informe, quiere poner de manifiesto que considera que la CNMC, como responsable del tratamiento de los datos (de la cesión al operador en este caso) ha de asegurarse no sólo de que el cesionario cumple los requisitos que en materia de protección de datos se imponen en la norma, sino de que este está habilitado y cumple efectivamente con los requisitos para ser cesionario, lo que habría de incluir, cuando menos, que la actividad societaria que aduce para ser cesionario de los datos se incluye en su objeto social, de modo que si no fuera así la cesión de los datos solicitados no sería posible por faltar el requisito de la licitud, ya que dicha mención en el objeto social de las actividades que integran la actuación societaria se considera necesaria para estimar que dicho tratamiento sería lícito (art. 23 y 56 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, y art. 178 del Reglamento del Registro Mercantil)

Finalmente, el órgano consultante deberá garantizar el pleno respeto de 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 de lo establecido en la restante normativa vigente en materia de protección de datos, cuya salvaguardia corresponde a la Agencia Española de Protección de Datos.