

056/2024**I**

La presente consulta plantea una continuación de la ya planteada anteriormente sobre la misma cuestión, y que fue respondida mediante Informe 021/2024 de esta Agencia. En este informe se resumió la cuestión planteada de la siguiente forma:

La Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (DGVG) tiene, entre otras misiones, la de elaborar la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, encuesta oficial que se encuentra incluida en el Plan Estadístico Nacional 2021-2024, con código 8921. La recogida de los datos necesarios para dicha encuesta se llevará a cabo a través de lo que denomina método multicanal, y más específicamente a través de recogida mediante internet (denominada CAWI) y presencial (denominada CAPI). La utilización del teléfono (denominada CATI) “sólo está prevista [como medio] de incentivación telefónica para animar a las mujeres a que respondan por internet”. El método CAWI (por internet) “redunda en una mayor revelación de la violencia sufrida”, por lo que se quiere incentivar este medio. La muestra efectiva que se pretende es de 14.000 mujeres, para lo que, a su vez, se plantea una “muestra teórica” de 25.500 mujeres “aunque podría ampliarse en los próximos meses a más mujeres de no conseguirse una tasa de respuesta adecuada”. Esa muestra teórica de 25.500 mujeres será proporcionada a la DGVG por el INE, y a continuación por la DGVG se enviaría la información de forma segura a la CNMC para conseguir los números de teléfonos de la muestra teórica de mujeres, así como, se añade, los números de teléfonos de las personas convivientes “en sus viviendas dado que en numerosas ocasiones los teléfonos fijos y móviles no están a nombre de la mujer”. A continuación la consulta especifica que “[l]a entrevista telefónica únicamente se realizará en situaciones excepcionales en las que la propia mujer entrevistada así lo solicite, pero estos números de teléfono se utilizarán principalmente para la incentivación de la entrevista por internet (CAWI) y para agendar citas con las mujeres seleccionadas para la realización de la entrevista presencial CAPI, si la mujer lo consiente, lo que permitirá obtener tasas de respuesta adecuadas a la encuesta”. La consulta a continuación expone las medidas técnicas y organizativas para salvaguardar la confidencialidad

de dicha información (tales como que se archivarán en un fichero diferente al de las respuestas que se obtengan). Se expone a continuación que se plantea la consulta para obtener de la CNMC los números de teléfonos de las mujeres incluidas en la muestra teórica, “incluso aunque estas hayan hecho uso de su derecho de oposición a figurar en los listados de teléfonos”.

En la actual consulta se incluyen una serie de consideraciones adicionales, que cabe recoger aquí tal y como se expresan en la consulta: (1) *El 11 de septiembre de 2024 se realizó un primer envío de cartas a las mujeres seleccionadas en la muestra, y a principios de octubre se envió una segunda carta a modo de recordatorio. (...) [l]a DGVG ha tenido constancia de la existencia de problemas con la entrega de las cartas, debido a importantes retrasos en Correos en todo el territorio nacional pero muy especialmente en Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla; lo que perjudica de forma importante el trabajo;* (2) *A esta dificultad se ha sumado la generada por fenómenos meteorológicos adversos. Así, la situación producida por la DANA del 29 de octubre de 2024 está dificultando enormemente la recogida de los datos en las comunidades autónomas de Valencia y Cataluña. Y la nueva DANA acaecida el 13 de noviembre de 2024 complica la realización de entrevistas en Andalucía;* (3) *De forma adicional, se prevé que el descenso de las temperaturas en regiones del norte de España dificulte el acceso a los domicilios de las mujeres de la muestra durante el período que resta del trabajo de campo.*

Todo ello supone, prosigue la consulta, que 1) *En el caso de la recogida de las entrevistas por internet (CAWI), si las mujeres no reciben la carta no pueden responder a la encuesta (por no tener conocimiento de que han sido seleccionadas y por no disponer de las claves de acceso, ya que es una información que se proporciona en las cartas).* 2) *Transcurrido un tiempo desde el envío de las cartas, las entrevistadoras acuden de forma presencial a los hogares. Pero como muchas mujeres no han recibido la carta, desconfían de la entrevistadora y se están negando a responder a la encuesta.*

Por otra parte, se añade (tal y como ya se hizo en la consulta respondida por el Informe 021/2024 de esta Agencia), que: *La DGVG precisaría de los números de teléfonos móviles y fijos de la muestra teórica de mujeres, lo que también implica obtener los teléfonos de las personas convivientes en sus viviendas dado que en numerosas ocasiones los teléfonos fijos y móviles no están a nombre de la mujer.*

Y que, *Dado que la DGVG no dispone de los números de teléfono, podría obtenerlos de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (en adelante, CNMC), que dispone de listados por número de teléfono. La CNMC aportaría los números de teléfono de las mujeres y de las personas convivientes, de la muestra teórica que el INE ha diseñado. La*

DGVG enviaría la información de forma segura a la CNMC para conseguir los números de teléfonos de la muestra teórica de mujeres.

En definitiva, y al igual que se hizo en la consulta ya tan reiterada contestada por Informe 021/2024, se solicita de nuevo de la AEPD que *“informe favorablemente la comunicación de los números de teléfono antes indicados, para el fin exclusivo de la realización de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, o nos indique en qué condiciones puede llevarse a cabo”*.

II

Pues bien, a la vista del planteamiento de la consulta esta AEPD considera que ha de reiterarse, por sus mismos fundamentos, el contenido del Informe 021/2024, al que, por otra parte, la consulta no se refiere al mismo en ningún momento, ni siquiera para argumentar cómo, a la vista del mismo, las nuevas circunstancias que menciona podrían determinar una modificación de las conclusiones. Tampoco la Delegada de Protección de Datos ha acompañado ningún informe propio al respecto en relación con el asesoramiento que debe prestar al responsable del tratamiento en estos aspectos, no mencionando el Informe ya emitido por esta AEPD previamente.

Si bien es cierto que entre las funciones de los Delegados de Protección de Datos (DPDs) se encuentra la de *actuar como punto de contacto de la autoridad de control para cuestiones relativas al tratamiento, incluida la consulta previa a que se refiere el artículo 36, y realizar consultas, en su caso, sobre cualquier otro asunto* (art. 39.1.e) RGPD), no cabe confundir al Delegado/a Protección de Datos con el responsable del tratamiento, puesto que junto con dichas funciones de contacto con la autoridad de control, el art. 39 también comprende, y ello de manera complementaria a la anterior, como funciones de los DPDs las de *informar y asesorar al responsable o al encargado del tratamiento y a los empleados que se ocupen del tratamiento de las obligaciones que les incumben en virtud del presente Reglamento y de otras disposiciones de protección de datos de la Unión o de los Estados miembros; y la de supervisar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Reglamento, de otras disposiciones de protección de datos de la Unión o de los Estados miembros y de las políticas del responsable o del encargado del tratamiento en materia de protección de datos personales, incluida la asignación de responsabilidades, la concienciación y formación del personal que participa en las operaciones de tratamiento, y las auditorías correspondientes*.

En definitiva, esta AEPD llama la atención sobre el hecho de que el RGPD diferencia específicamente entre responsable del tratamiento y

Delegado de Protección de Datos, siendo dos figuras distintas, y que en algunas ocasiones se confunden o solapan ambas, no distinguiéndose dónde comienza una o termina la otra.

III

Así las cosas, el Informe citado 021/2024, en sus epígrafes II y III decía así:

(comienzo de la cita)

II

Cabe comenzar en primer lugar expresando que todo tratamiento de datos personales, incluyendo los tratamientos de datos para fines estadísticos, está sujeto a la necesidad de la existencia de al menos una de las bases de legitimación previstas en el art. 6 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) y a los principios relativos al tratamiento previstos en el art. 5 RGPD, entre ellos el de minimización de datos, como específicamente señala, para el caso concreto que nos atañe, el art. 89.1 RGPD.

El art. 25.2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) señala que la comunicación de los datos a los órganos competentes en materia estadística solo se entenderá amparada en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679 en los casos en que la estadística para la que se requiera la información venga exigida por una norma de Derecho de la Unión Europea o se encuentre incluida en los instrumentos de programación estadística legalmente previstos. En el caso planteado a consulta, se cumple lo dispuesto en este precepto, por lo que no se plantearían cuestiones sobre la base de legitimación del art. 6 RGPD.

La finalidad estadística es, asimismo, una de las circunstancias que permiten levantar la prohibición de tratamiento de datos personales sensibles establecida en el art. 9.1 RGPD. Más en concreto, el art. 9.2.j) RGPD especifica que ello será así cuando sea “necesario” sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a

la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado.

En el caso de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, de la descripción de dicha Operación Estadística, según el Anexo III del Real Decreto 1110/2020, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2021-2024, código 8921, los datos (principales variables) que se recogerían serían: “Violencia declarada alguna vez en su vida, violencia declarada en el último año, frecuencia, severidad, tipo de agresor (entre otras)”.

Tanto la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), en su art. 25.2, segundo inciso, como Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública en su art. 11, señalan que serán de aportación estrictamente voluntaria y, en consecuencia, solo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los afectados los datos a los que se refieren los artículos 9 y 10 del Reglamento (UE) 2016/679, especificando aún más la ley 12/1989 para todas aquellas circunstancias que puedan afectar a la intimidad personal o familiar. Cabe considerar que los datos a los que se refiere la encuesta (datos sobre violencia de género) entran dentro de esta categoría, por lo que su aportación será exclusivamente voluntaria.

En consecuencia, siendo de aportación voluntaria, ello determina que no sean de aplicación los mecanismos de sanción administrativa previstos en la ley 12/1989 pues el art. 50 sólo considera infracción administrativa la no aportación de los datos requeridos cuando estos son de aportación obligatoria.

III

Como hemos mencionado, el RGPD, para los tratamientos con fines estadísticos se remite para al Derecho del Estado Miembro (art. 9.2.j), y el art. 25.1 LOPDGDD a su vez señala que “El tratamiento de datos personales llevado a cabo por los organismos que tengan atribuidas las competencias relacionadas con el ejercicio de la función estadística pública se someterá a lo dispuesto en su legislación específica, así como en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica”. La remisión por la CNMC, por tanto, de los datos telefónicos a que hace referencia la consulta, se regulará por la legislación específica aplicable y por la normativa de protección de datos.

La legislación específica es la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, cuyo art. 72.2 prescribe que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia deberá suministrar gratuitamente los

datos que le faciliten los (...) operadores a (...): e) los servicios estadísticos oficiales para la elaboración de encuestas y el desarrollo de las competencias estadísticas que la ley les confiere, no siendo aplicable en este caso el derecho previsto en el artículo 66.3 c). La cesión se producirá de acuerdo con los principios recogidos en la normativa de protección de datos personales.

La ley establece para dicha cesión por la CNMC las siguientes garantías específicas:

1.º Se identificará en la solicitud el ámbito territorial respecto del cual se solicitan los números de teléfono.

*2.º En el caso de **encuestas de cumplimentación obligatoria**, la solicitud y cesión de los números de teléfono deberán adecuarse a la metodología de la encuesta diseñada por el servicio estadístico oficial, de conformidad con las exigencias establecidas en la normativa reguladora de la función estadística pública.*

*3.º En el caso de **encuestas y sondeos de cumplimentación voluntaria**, la solicitud de números de teléfono no podrá referirse a un porcentaje de éstos superior al veinte por ciento de la población de dicho ámbito territorial, salvo que las características muestrales del estudio, o las dificultades para obtener una entrevista válida, exijan un porcentaje superior, debidamente justificado en la solicitud.*

*4.º En los supuestos de encuestas y sondeos de **cumplimentación voluntaria**, los números de teléfono sólo podrán ir segmentados y clasificados por las variables provincia, edad y sexo, tamaño de hábitat y situación laboral, debiendo ser en todo caso **seleccionados de manera aleatoria** de acuerdo con criterios estadísticos **por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** de entre todos los disponibles en el ámbito solicitado, y debiendo ser **números de teléfono anónimos no asociados al nombre del titular**.*

5.º Los números de teléfono cedidos son datos de contacto con los informantes y no podrán utilizarse para un fin distinto del identificado en la solicitud. Una solicitud podrá incluir, a efectos de sistematicidad, varios tratamientos independientes.

6.º Los números de teléfono cedidos de las unidades de la muestra deberán ser suprimidos una vez haya finalizado su colaboración en la operación estadística y los resultados hayan sido publicados. Los números de teléfono deberán estar disociados de las

respuestas de los encuestados una vez finalizada la depuración de la información. En los supuestos de encuestas de cumplimentación voluntaria, en caso de no autorizarse la realización de la encuesta, el número de teléfono deberá ser inmediatamente suprimido.

7.º Cualquier dato que se publique a partir de las encuestas realizadas, deberá ser previamente anonimizado de acuerdo con la normativa de secreto estadístico.

Corresponde al servicio estadístico consultante la comprobación de que las garantías previstas en la ley para que la CNMC pueda ceder los números telefónicos se cumplen en la solicitud que se les realice, pues en caso contrario la CNMC no podrá ceder dichos datos. En concreto, se hace especial hincapié por eta AEPD en que la cesión de dichos números de teléfono, según el apartado 4º transcrito, deben ser números de teléfono anónimos no asociados al nombre del titular, lo que parece contradecir el sistema para la obtención de los números de teléfono expuestos en la consulta (primero obtención de la muestra teórica por el INE; a continuación, comunicación de sus integrantes, al parecer con identificación de las personas de la muestra -siempre mujeres mayores de 16 años-, a la DGVG; y posteriormente comunicación de dicha relación a la CNMC para la obtención de los números de teléfonos de abonado de estas).

(fin de la cita).

IV

Sobre las nuevas circunstancias alegadas en la nueva petición de informe, la “existencia de problemas con la entrega de las cartas, debido a importantes retrasos en Correos en todo el territorio nacional pero muy especialmente en Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla”; o “el descenso de las temperaturas en regiones del norte de España [que] dificulte el acceso a los domicilios de las mujeres de la muestra durante el período que resta del trabajo de campo, no necesitaría mayores comentarios al tratarse de circunstancias ordinarias, e incluso habituales que se repiten en el tiempo (bajada de las temperaturas en el norte de España), por lo que en nada afectan a la planificación de la encuesta. En cuanto a los “fenómenos meteorológicos adversos. Así, la situación producida por la DANA del 29 de octubre de 2024 está dificultando enormemente la recogida de los datos en las comunidades autónomas de Valencia y Cataluña. Y la nueva DANA acaecida el 13 de noviembre de 2024 complica la realización de entrevistas en Andalucía”, sin perjuicio de la gravedad de la situación para la población, especialmente en Valencia, lo que se sugiere con la posibilidad adelantada en la consulta es que

estas personas podrían ver incrementados sus riesgos y afectación a su derecho fundamental a la protección de datos personales por el hecho de haber estado en el centro de una tragedia como la DANA.

El RGPD ya considera la existencia de circunstancias excepcionales que pueden suponer una limitación a la protección de datos personales cuando, en su art. 9, al referirse a los tratamientos de datos personales de categorías especiales sin el consentimiento de los interesados, establece los supuestos en que ello puede tener lugar, y las finalidades que se persiguen con ello. Así, por ejemplo, cuando el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física, en el supuesto de que el interesado no esté capacitado, física o jurídicamente, para dar su consentimiento (art. 9.2.c) RGPD). El apartado j) trata precisamente la posibilidad de tratar los datos personales de los interesados, incluso de categorías especiales, sin su consentimiento, para fines estadísticos, pero ello ha de llevarse a cabo *sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado*. Esto es, requiere que la ley del Estado Miembro establezca el tratamiento, que este sea proporcional al objetivo perseguido, y, esto es fundamental, este *derecho* ha de establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado, que es, como se ha expuesto, lo que hace el art. 72.2 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, que no es necesario repetir, al establecer los requisitos para que la CNMC pueda comunicar los números de teléfono a los servicios estadísticos. La existencia de esos fenómenos meteorológicos no convierte una encuesta de cumplimentación voluntaria, como es el caso, en una encuesta de cumplimentación obligatoria, por lo que las garantías establecidas en la ley para la protección del derecho fundamental a la protección de datos personales permanecen y la CNMC habrá de atenerse a ellas. En consecuencia, se reitera el anterior informe 021/2024.