

059/2024

I

La consulta plantea lo siguiente:

Con fecha 9 de abril de 2024, ha tenido entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), una solicitud Ayuntamiento de Salou, mediante el que solicita acceso al Sistema de Gestión de Datos de Abonado (SGDA) para tener acceso a los datos de los abonados para la gestión de llamadas de emergencia a través de los números de teléfono 977309212 y 900309212

A continuación, cita los artículos 66.3 y 72.2.c) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), y por último menciona el art. 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. Este último señala, en la parte que hace referencia a la necesidad de Informe de esta AEPD, lo siguiente:

El suministro se realizará a solicitud expresa de la entidad interesada y previa resolución motivada de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, 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.

Asimismo, se aporta con la consulta la solicitud de acceso a la Base de Datos del SGDA presentada por el Ayuntamiento de Salou, que expone, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

Escrito de la solicitud - SOLICITUD ACCESO A LA BASE DE DATOS DE ABONADOS -SGDA - COMO ORGANISMO DE RECEPCION DE LLAMADAS DE EMERGENCIA (POLICIA LOCAL)

El Ayuntamiento de Salou, y en concreto el servicio municipal de Policía Local, en sus números de cabecera, 977309212 y 900309212, es

receptor de llamadas telefónicas de emergencia. Con el objetivo de mejorar la gestión del servicio pública, se ha procedido a licitar un nuevo sistema de Gestión Policial, que entre otras mejoras, incorpora la posibilidad de interoperar con la base de datos de abonados – SGDA - de una forma automatizada en el momento de recibir las llamadas entrantes a la Central de Policía.

II

Esta AEPD considera necesario comenzar por transcribir lo dispuesto en la Disposición transitoria primera de la LGTel de 2022, que dice así:

Disposición transitoria primera Normativa anterior a la entrada en vigor de esta ley.

*Las normas reglamentarias en materia de telecomunicaciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley o dictadas en desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones o de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, continuarán vigentes **en lo que no se opongan a esta ley**, hasta que se apruebe su normativa de desarrollo.*

Estas normas serán, pues, todas aquellas que desarrollen reglamentariamente la materia de telecomunicaciones reguladas en esta ley, que, si se opusiesen a la nueva norma legal, habrán de considerarse derogadas por el nuevo régimen legal. Dicho ejercicio deberá realizarse respecto de todas las normas reglamentarias, como por ejemplo, entre otras, el ya citado 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, el Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, que regula la implantación del servicio de atención de urgencia a través del número 112, la Orden Ministerial de 14 de octubre de 1999, sobre condiciones de suministro de información relevante para la prestación del servicio de atención de llamadas a través del número 112, aprobada en su desarrollo, la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonados, o la propia Circular 1/2013, de 14 de marzo, de la CNMC, 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.

Esta Agencia considera, tras analizar el art. 74.2, segundo párrafo, de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, que la nueva LGTel ha establecido, respecto de la comunicación de los datos de abonados a las entidades que prestan servicios de emergencia, un régimen diferente del

que se establecía en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que es además más favorable al derecho fundamental a la protección de datos de los abonados, y por lo tanto merece una opinión favorable de esta Agencia. El art. 72 establece en su primer apartado un derecho de acceso, de manera gratuita, sin contraprestación económica y sin tener que utilizar ningún medio de pago, a los servicios de emergencia utilizando el número de emergencia 112 y otros números de emergencia que se determinen mediante real decreto. Asimismo, en el apartado 2, los operadores de servicios de comunicaciones tienen la obligación de encaminar gratuitamente las comunicaciones de emergencia a los servicios de emergencia cuando se utilice el número de emergencia 112 u otros números de emergencia que se determinen. Y en su párrafo segundo, dicho apartado 2 establece que:

*Asimismo, los operadores citados pondrán a disposición de las autoridades receptoras de dichas comunicaciones de emergencia la información que mediante real decreto se determine relativa a la ubicación de las personas que efectúan la comunicación de emergencia, **inmediatamente después del establecimiento de dicha comunicación.***

Se llama la atención sobre que la obligación de poner a disposición de las autoridades que recibe llamadas de emergencia determinada información relativa a la ubicación de las personas llamantes, lo es “inmediatamente después del establecimiento de dicha comunicación”, no antes.

El art. 28.4 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, sin embargo, no contempla dicha circunstancia:

Asimismo, los operadores pondrán gratuitamente a disposición de las autoridades receptoras de dichas llamadas la información que mediante real decreto se determine relativa a la ubicación de su procedencia

Redacción similar a la ley de 2014 tiene el art. 25.4 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

En consecuencia, la interpretación que haya de darse tanto al resto de los preceptos de la ley vigente, Ley 11/2022, de 28 de junio, como a las normas reglamentarias vigentes o derivadas de las anteriores leyes de telecomunicaciones de 2014 o 2003 no puede obviar que en la actualidad, los datos de los abonados a comunicar a las entidades que prestan servicios de emergencia ha de ser posterior a la llamada, esto es, en función de la necesidad de ubicar dichas llamadas, y no es necesaria una comunicación “en globo” a dichas entidades de la totalidad de los datos de los abonados contenidos en la SGDA, sistema que resulta de la redacción actual de la Circular 1/2013 de la CNMC ya citada, y que responde a la normativa anterior.

Es así como se considera que habrá de interpretarse el art. 72.2 de la LGTel 2022, en relación con su art. 74:

2. 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;

(...)

El suministro de los datos por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las entidades previstas en las letras a), b), c) y d), se realizará 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.

Esta interpretación es, por otro lado, la más favorable al derecho fundamental a la protección de datos personales, y en concreto con el art. 5 RGPD, sobre el principio de minimización de datos:

Artículo 5 Principios relativos al tratamiento

1. Los datos personales serán:

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

Esta es, por otra parte, la opinión ya mantenida por esta Agencia en el Informe 061/2023 referente al proyecto de Circular de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) sobre el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados, y que vendría a derogar la (a esta fecha aun vigente) Circular 1/2013 de la CNMC con el mismo objeto. Se decía así en dicho Informe:

El art. 72 LGTel establece, en lo que aquí interesa, por un lado 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, y por otro la de la CNMC de suministrar gratuitamente los datos que le faciliten los citados operadores a 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 de la ley, y e) los servicios estadísticos oficiales para la elaboración de encuestas con las garantías específicas que a este respecto establece la ley.

Nos encontramos por tanto con un tratamiento de datos, establecido en una ley, cuya base jurídica puede entenderse que es la comprendida en el art. 6.1.e) RGPD, el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. El responsable de estos tratamientos será la propia CNMC.

I

No resulta de la LGTel cuáles han de ser en concreto los datos de los usuarios o abonados que han de proporcionarse por las operadoras o por la CNMC a las entidades habilitadas para su petición. El art. 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 Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, especifica que los datos referentes a los abonados que hubieran ejercido su derecho a no figurar en las guías accesibles al público únicamente se proporcionarán a las entidades titulares del servicio de atención de llamadas de emergencia, pero no existe una mayor especificación de qué datos habrá de cederse por las operadoras, y por

la CNMC a las entidades habilitadas, datos estos que, en opinión de esta AEPD, deberían de haberse establecido en la propia ley que establece el tratamiento de los datos personales.

(...)

*Apartado Octavo, en general, sobre el procedimiento de suministro y recepción de los datos. Tal y como resulta del proyecto, que sigue el mismo procedimiento de la Circular 2/2003, el sistema se basa en que se suministra por los operadores a la CNMC la totalidad de los datos de sus abonados (o usuarios finales), y la CNMC, mediante conexión de las entidades habilitadas a una Base de datos, traslada a estas la totalidad de la información (de acuerdo con los datos de los Anexos correspondientes). **Sin embargo, así como para los servicios de guías telefónicas de abonados es cierto que se utilizarán (tratarán) por la entidad habilitada la totalidad de dichos datos** (pues se imprimirán en la guía en papel, o se pondrán a disposición del público en forma electrónica), **no ocurre lo mismo para las entidades habilitadas a prestar el servicio de prestación de consulta telefónica sobre números de abonado, o la prestación de servicios de llamadas de emergencia. En estos dos últimos casos no se advierte la necesidad (principio de minimización de datos, ex art. 5.c) RGPD) de que estas entidades dispongan de una relación completa de los abonados de un operador, cuando no van a tratar necesariamente la totalidad de dichos datos.** Bien al contrario, se consideraría más conforme con los principios de la normativa de protección de datos personales un sistema en el que estas entidades habilitadas pudieran acceder, caso a caso, a la información necesitada sin necesidad de tener que descargarse la totalidad de la relación de abonados de un operador (o de varios, ciertamente), pues dichos servicios podrían prestarse teniendo acceso, puntual y necesario, al dato requerido en cada caso -por ejemplo, nombre o DNI del llamante de una llamada de emergencia asociado a un número de abonado- a la base de datos en sede de la propia Base de datos de la CNMC -SGDA- a la que se han transferido los datos de los operadores) sin necesidad de una descarga completa de todos los datos de los abonados. Esto evitaría, además, para estas entidades habilitadas -no para las que prestan el servicio de guías de abonados- riesgos derivados de la protección de datos personales, al no alojarse esos datos en sus servidores, sino que se accede caso por caso a lo necesario para cumplir el servicio.*

III

Pasando ya al caso concreto sometido a Informe, la solicitud del Ayuntamiento, previamente transcrita, resalta que es receptora de llamadas telefónicas de emergencia en la Policía Local en sus números de cabecera allí especificados. Dado que la consulta no se aporta ningún documento o explicación adicional, el planteamiento conlleva para esta AEPD dos dudas. La primera, si las llamadas se reciben en dichos números de teléfono *directamente* (ya que no son números 112 u otros de emergencia, sino números “ordinarios”, que comienzan por 977 y 900) o si dichos números “ordinarios” son números de respaldo de los teléfonos de emergencia (112, 092 u otros) a los que se encaminan por los operadores las llamadas de emergencia que se dirigen inicialmente al 112, 092 etc. Y la segunda es si, aun siendo números de respaldo a los que se encaminan las llamadas de emergencia (112, 092 etc.), esos números 977/900 son de uso “exclusivo” para dichas llamadas de emergencia o bien pueden recibir, además, llamadas de otras procedencias “no de emergencia”.

La primera cuestión se suscita porque como resulta del art. 74.2, en relación con el art. 65.1.o) LGTel 2022, la limitación del derecho de los usuarios finales a impedir 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 cuando se trata de llamadas de emergencia, o a que no se transmitan sus datos de localización, está condicionada a que 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 lo tanto, en una llamada, aunque sea de emergencia, pero *no* realizada a través del 112, 092 etc. no está prevista en la ley una limitación de los derechos de los usuarios finales.

La segunda cuestión se suscita porque si dichos números no fueren exclusivos para llamadas de emergencia, sino que las llamadas de emergencia (112, 092) se encaminan a esos números, pero también reciben otras llamadas “no de emergencia”, no queda claro si existe algún sistema para discriminar unas llamadas (las efectuadas al 112, 092 etc.) respecto de las otras dirigidas al mismo número de respaldo (977, 900) de manera que tan sólo las llamadas efectuadas al 112, 092 etc. sean las que, a través del SGDA, permitan conocer las circunstancias de identificación o localización, y o cualquier otra.

IV

Por último, tal y como resulta del art. 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, ya transcrito:

*El suministro se realizará a solicitud expresa de la entidad interesada y previa resolución motivada de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, 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.*

la expresión “en **la** que se reconozca”, la palabra “la”, como pronombre personal femenino, tan sólo tiene como antecedente femenino lógico en el párrafo a “**la resolución**” motivada de la CNMC. Luego es esta resolución de la CNMC, motivadamente, la que habrá de “reconocer”, en su caso, que la entidad solicitante reúne los requisitos para acceder a los datos y establecer las *condiciones de suministro* y de utilización de los datos suministrados, todo ello de acuerdo con el régimen legal actual previsto en la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.