

N/REF: 0022/2022

La consulta se refiere a una nueva solicitud del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) relativa al suministro de determinados números telefónicos de abonados para la realización del Barómetro Sanitario que forma parte del Plan Estadístico Nacional, pero que, debido a la actual situación de pandemia, necesita realizar dicho estudio telefónicamente, para lo que solicita a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) que autorice la cesión al CIS de una muestra 312.000 números de teléfono aleatorios y anónimos (distribuidos provincialmente de forma aleatoria), para la realización de cada una de las tres oleadas del Barómetro Sanitario.

Como consecuencia de la nueva solicitud del CIS, la CNMC solicita informe sobre las siguientes cuestiones:

- Si debe considerarse que el Barómetro Sanitario es una encuesta de cumplimentación obligatoria para los afectados al encontrarse expresamente incluida en el PEN y ser realizada por un servicio estadístico oficial, o si la naturaleza del estudio, cuyo cuestionario ha incluido en anteriores ocasiones preguntas sobre posibles ingresos hospitalarios o visitas a consultas sanitarias³, implicaría el tratamiento de datos personales incluidos dentro de las categorías especiales de datos (como datos de salud) que sólo pueden ser facilitados voluntariamente.

- Si teniendo en cuenta lo anterior, la comunicación por parte de la CNMC a dicho organismo de los datos de los abonados facilitados por los operadores a través del SGDA, que no hayan dado su consentimiento para figurar en guías de abonados o en servicios de consulta sobre números de abonados, puede resultar conforme a la normativa de protección de datos personales para las finalidades manifestadas por el CIS en la presente solicitud, es decir, para realizar las entrevistas que forman parte del Barómetro Sanitario.

I

Esta Agencia ha tenido ocasión de pronunciarse en reiteradas ocasiones sobre el mismo objeto de la consulta nuevamente planteada, en relación con la comunicación al CIS de los números de teléfono que se encuentran en poder de la CNMC, siendo la más reciente el Informe 1/2022, en el que se tuvo en

cuenta la modificación introducida en el artículo 49.1. in fine de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, llevada a cabo por la disposición final segunda de la Ley 15/2021, de 23 de octubre y en el que se recogía el criterio de esta Agencia, que por su importancia se transcribe a continuación:

I

La consulta formulada parte de la modificación introducida en el artículo 49.1. in fine de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, llevada a cabo por la disposición final segunda de la Ley 15/2021, de 23 de octubre, por la que se modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, así como la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, y la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

Dicha disposición final fue introducida en virtud de enmienda durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, por lo que no pudo ser objeto del informe que, con carácter preceptivo, hubiera debido emitir esta Agencia al correspondiente anteproyecto de ley.

En virtud de dicha disposición, se ha modificado el apartado 1 del artículo 49 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que ha pasado a tener la siguiente redacción, en vigor desde el 14 de noviembre de 2021:

«1. 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.

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 a su posterior utilización en la normativa en materia de protección de datos vigente en cada momento.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia deberá suministrar gratuitamente a las entidades que vayan a elaborar guías telefónicas de abonados, a las que presten el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, a las

que presten los servicios de llamadas de emergencia y a los servicios estadísticos oficiales para la elaboración de encuestas y el desarrollo de las competencias estadísticas que la Ley les confiere, los datos que le faciliten los operadores, de conformidad con las condiciones que se establezcan mediante real decreto.

La cesión de estos datos en favor de los servicios estadísticos oficiales deberá basarse en los principios recogidos en la normativa de protección de datos y, especialmente, en los de minimización y limitación de la finalidad.»

Con carácter previo al análisis de la concreta cuestión planteada, debe resaltarse que, como consecuencia de la pandemia del COVID-19, esta Agencia se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la comunicación de los números de teléfono de los abonados al servicio telefónico para la realización de encuestas por diferentes servicios estadísticos oficiales, dada la situación excepcional derivada de la pandemia y de las restricciones derivadas de la misma que impedían la realización de las encuestas de forma presencial.

En relación con la cuestión relativa a la comunicación por la CNMC de los números de teléfono para la realización de encuestas por el CIS, el criterio que había venido manteniendo esta Agencia es el de la necesidad de adoptar garantías adicionales, al tratarse de un tratamiento de datos para una finalidad distinta en el que concurre la singularidad de tratarse de encuestas de cumplimentación voluntaria, dado el tipo de datos personales que se tratan, incluidos dentro de las categorías especiales de datos (como son, por ejemplo, los relativos a las opiniones políticas), lo que diferencia estos tratamientos de los realizados por otros servicios estadísticos oficiales en los que la cumplimentación es obligatoria. En este sentido nos pronunciamos en el informe 78/2020, referido a una encuesta a realizar por los servicios estadísticos del Ministerio de Cultura y Deporte, reiterado posteriormente en el Informe 91/2020 relativo a una consulta de la CNMC sobre una nueva solicitud del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) relativa al suministro de determinados números telefónicos de abonados para la realización de distintos estudios incluidos en el Plan Estadístico Nacional, así como para realizar otros estudios y encuestas de su competencia, recogiendo dicho criterio delimitador:

«Y al tratarse de un estadística de cumplimentación obligatoria, existe una obligación legal de los ciudadanos previamente seleccionados en la muestra de la encuesta de facilitar la información solicitada, tipificándose en el artículo 50 de la Ley 12/1989 como infracción leve “La remisión o el retraso en el envío de datos cuando no hubiere causado perjuicio grave para

el servicio, y hubiere obligación de suministrarlos”, como infracción grave “La no remisión o el retraso en el envío de los datos requeridos cuando se produjese grave perjuicio para el servicio, y hubiere obligación de suministrarlos” y como infracción muy grave “La resistencia notoria, habitual o con alegación de excusas falsas en el envío de los datos requeridos, cuando hubiere obligación de suministrarlos”.

Precisamente es la obligatoriedad en la cumplimentación de la encuesta la que permite diferenciar este supuesto de aquellos otros en los que la misma es voluntaria, como son las realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas, ya que, al implicar el tratamiento de categorías especiales de datos, el artículo 5 de la Ley 39/1995, de 19 de diciembre, de Organización del Centro de Investigaciones Sociológicas recoge el principio de voluntariedad de las respuestas, lo que exige que, en el caso de pretenderse la comunicación de los números de teléfono por parte de la CNMC al CIS, deban adoptarse garantías adicionales, tal y como se analiza en el Informe 49/2020.

Por lo tanto, en el presente caso, la comunicación de los datos de los abonados al servicio telefónico por parte de la CNMC para la elaboración de una estadística oficial, de cumplimentación obligatoria, incluida en el Plan Estadístico Nacional y ejecutada por los servicios estadísticos del Estado encontraría su fundamento en el artículo 6.1.e) del RGPD (“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”))».

Y, en virtud de dicha argumentación, el citado informe 91/2020 concluía lo siguiente:

Por todo ello, esta Agencia se reitera en los criterios expuestos, de modo que para que proceda la comunicación de los números de teléfono de los abonados que están en poder de la CNMC al CIS deberán adoptarse garantías adicionales, similares a las previstas en el informe 49/2020.

Asimismo, esta Agencia insiste en la necesidad, ya indicada en los informes anteriores, de que se impulse la correspondiente modificación legislativa que garantice la seguridad jurídica y la adecuación de los correspondientes tratamientos de datos personales al RGPD y a la doctrina del Tribunal Constitucional, mediante el establecimiento de las garantías específicas que se estimen adecuadas.

En el Informe 49/2020, referido a las elecciones a celebrar en Galicia y País Vasco, los garantías adicionales identificadas tras una reunión mantenida con representantes del CIS y su Delegado de Protección de Datos, fueron las siguientes:

- *solo se accederá a los datos correspondientes al número de teléfono móvil y la provincia a la que se corresponde, sin facilitarse ningún otro dato identificativo.*
- *no se incluirán en la relación que se facilite por la CNMC los números de teléfono de aquellas personas que hayan ejercitado su derecho a no figurar en las guías accesibles al público.*
- *no serán objeto de tratamiento la totalidad de los números de teléfonos de los abonados de la provincia, sino únicamente el porcentaje que se estima adecuado para garantizar que se ajusta a la muestra correspondiente, porcentaje que, en función de la Comunidad Autónoma, oscilaría entre el 5,1 % y el 6,3% de su población, a distribuir proporcionalmente por provincia, de acuerdo con su población, que serán seleccionados de manera aleatoria.*
- *los teléfonos obtenidos solo se conservarán durante el tiempo necesario para la realización del trabajo de campo y, en su caso, durante el tiempo necesario para la realización del control de calidad posterior, hasta un máximo de treinta días, procediéndose posteriormente a su eliminación.*

Asimismo, habría que añadir el resto de garantías propias del ejercicio de la función estadística, como el sometimiento al secreto estadístico o la disociación de los datos desde el momento en que se realiza la encuesta, separando las respuestas dadas por los encuestados de los números de teléfono, así como el resto de medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar el respeto a los derechos y libertades de los afectados y la adecuación del tratamiento a la normativa sobre protección de datos personales que corresponde adoptar al CIS como responsable del tratamiento, de acuerdo con el principio de responsabilidad proactiva.

Por otro lado, en los distintos informes emitidos en relación con la comunicación de números de teléfono a los servicios estadísticos oficiales, esta Agencia ha insistido reiteradamente en la necesidad de que se impulse la correspondiente modificación legislativa que garantice la seguridad jurídica y la adecuación de los correspondientes

tratamientos de datos personales al RGPD y a la doctrina del Tribunal Constitucional, mediante el establecimiento de las garantías específicas que se estimen adecuadas. Asimismo, esta observación se ha reiterado en el Informe 46/2021, referente al Anteproyecto de Ley General de Telecomunicaciones.

II

En el momento actual y tal y como se ha avanzado, dicha modificación legislativa se ha producido por la disposición final segunda de la Ley 15/2021, de 23 de octubre, que ha dado nueva redacción al artículo 49.1 de la Ley General de Telecomunicaciones, incluyendo entre los supuestos en los que existe la obligación de comunicar los datos que figuren en las guías telefónicas de abonados, a los servicios estadísticos oficiales, en los siguientes términos:

*“[...] La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia deberá suministrar gratuitamente a las entidades que vayan a elaborar guías telefónicas de abonados, a las que presten el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, a las que presten los servicios de llamadas de emergencia **y a los servicios estadísticos oficiales para la elaboración de encuestas y el desarrollo de las competencias estadísticas que la Ley les confiere**, los datos que le faciliten los operadores, de conformidad con las condiciones que se establezcan mediante real decreto.*

La cesión de estos datos en favor de los servicios estadísticos oficiales deberá basarse en los principios recogidos en la normativa de protección de datos y, especialmente, en los de minimización y limitación de la finalidad”.

Desde la perspectiva del derecho fundamental a la protección de datos personales, el precepto tiene una indudable trascendencia, en la medida en que dichos tratamientos encontrarán su fundamento, tras dicha modificación, en el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento (artículo 6.1.c) del RGPD), por lo que ya no será preciso analizar la compatibilidad del tratamiento para una finalidad distinta atendiendo a los criterios establecidos en el artículo 6.4. del RGPD, incluida la expectativa razonable de los afectados, al estar previsto dicho tratamiento en una norma con rango de ley. No obstante, dicho tratamiento deberá realizarse en los términos establecidos legalmente, incluida la subordinación a los requisitos que se establezcan reglamentariamente que se establece expresamente, para lo que deberá atenderse a los establecidos en el 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, así como en la Circular de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia 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, modificada por la Circular 5/2014, de 30 de julio. Estas normas, que no han sido modificadas con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma legal, no contienen previsiones específicas referidas a la comunicación de los datos de los abonados a los servicios estadísticos. Por el contrario, si contienen una previsión específica relativa a la comunicación de los datos personales de aquellos abonados que hubieran ejercido su derecho a no figurar en las guías de abonados, conforme al artículo 48.3.c) de la LGT, y que se contiene en el artículo 68.2 del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril:

“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. A estos efectos, se entenderá que los servicios de llamadas de emergencia son los prestados a través del número 112 y aquellos otros que determine la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información”.

Por otro lado, la modificación legal del artículo 49.1. de la LGTel ha incluido, en relación con la comunicación de los datos a los servicios estadísticos oficiales una previsión adicional, al señalar que “deberá basarse en los principios recogidos en la normativa de protección de datos y, especialmente, en los de minimización y limitación de la finalidad”.

Partiendo de lo anterior, procede analizar si la modificación legal operada en el artículo 49.1 de la LGTel ampara la comunicación al CIS, para el ejercicio de sus competencias, de los números de abonados al servicio telefónico en los mismos términos que a los servicios de emergencias, es decir, sin excluir aquellos que han ejercido su derecho a no figurar en las guías de abonados, conforme al artículo 48.3.c) de la LGTel. Para ello, debe partirse del análisis de la finalidad que justifica la comunicación a la CNMC de los números de los abonados al servicio telefónico, de la naturaleza del derecho reconocido a los abonados y de la finalidad que justifica su comunicación a los servicios de emergencia, para posteriormente analizar la modificación legal operada, al objeto de determinar la finalidad que legitima su comunicación a los servicios estadísticos y si la misma puede interpretarse en el sentido de incluir en dicha comunicación a aquellos que hubieran ejercido el derecho previsto en el artículo 48.3.c) de la LGTel.

III

Sobre el cumplimiento de la obligación legal de permitir la prestación del servicio de directorio telefónico en condiciones de competencia efectiva y la específica comunicación de datos que la misma conlleva, ya fue objeto de análisis en nuestro informe 35/2020, referido a la primera consulta formulada por la CNMC en relación con las comunicaciones de datos al CIS:

II

Procede, a continuación, analizar la base jurídica en virtud de la cual la CNMC puede proceder al tratamiento de los datos personales de los abonados a los servicios de comunicaciones electrónicas, así como la finalidad específica para la que se recaban y se tratan dichos datos.

En este sentido, como viene señalando reiteradamente esta Agencia, 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, dimana de lo dispuesto en los artículos 25 y 49 de la vigente Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones -LGT-.

De tal modo, en relación con el cumplimiento de dicha obligación, el artículo 25.1 c) de la 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, como viene reiterando esta Agencia en diferentes informes jurídicos -por todos, el Nº 0008/2020, de 2 de abril de 2020-, “(...) 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.”

En consecuencia, en el contexto general -al que se refiere el ejercicio de sus competencias- 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. Por su parte, la base jurídica legitimadora del tratamiento de los datos así obtenidos por las cesionarias de esta información se incardina en el interés legítimo de estas cuando pretendan prestar el servicio de guía telefónica sobre números de abonado o de información sobre números de abonado en condiciones de libre competencia.

Dentro de este marco regulatorio específico, las sucesivas comunicaciones de información con datos de carácter personal se ampararían, en el régimen vigente desde 25 de mayo de 2018, en los apartados c) y f) del artículo 6.1 del dicho Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 -RGPD y deberán ajustarse a las normas reglamentarias que las regulan: el 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, la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y la Circular de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia 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, modificada por la Circular 5/2014, de 30 de julio.

Especialmente, debe tenerse en cuenta lo previsto en el segundo párrafo del artículo 68.2 del Real Decreto 424/2005, que en desarrollo del derecho que tienen los abonados a no figurar en las guías o a solicitar la omisión de algunos de sus datos, previsto como hemos visto en el artículo 48.3 de la LGT, señala 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. A estos efectos, se entenderá que los servicios de llamadas de emergencia son los prestados a través del número 112 y aquellos otros que determine la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información”.

Por consiguiente, la finalidad primigenia que legitima la comunicación de los datos a la CNMC encuentra su fundamento en la obligación legal de garantía de la libre competencia en el mercado y en el interés legítimo de las operadoras en prestar el servicio de guía telefónica sobre números de abonado o de información sobre números de abonado en condiciones de libre competencia.

El régimen regulador de la protección de datos en relación con las guías de abonados al servicio de comunicaciones electrónicas aparece recogido por el artículo 12 de la Directiva 2002/58/CE, en que se establece lo siguiente:

“1. Los Estados miembros velarán por que se informe gratuitamente a los abonados antes de ser incluidos en las guías acerca de los fines de las guías de abonados, impresas o electrónicas, disponibles al público o accesibles a través de servicios de información sobre las mismas, en las que puedan incluirse sus datos personales, así como de cualquier otra posibilidad de uso basada en funciones de búsqueda incorporadas en las versiones electrónicas de la guía.

2. Los Estados miembros velarán por que los abonados tengan oportunidad de decidir si sus datos personales figuran en una guía pública, y en su caso cuáles de ellos, en la medida en que tales datos sean pertinentes para la finalidad de la guía que haya estipulado su proveedor, y de comprobar, corregir o suprimir tales datos. La no inclusión en una guía pública de abonados, así como

la comprobación, corrección o supresión de datos personales de una guía, no deberán dar lugar al cobro de cantidad alguna.

3. Los Estados miembros podrán exigir que para cualquier finalidad de una guía pública distinta de la búsqueda de datos de contacto de personas a partir de su nombre y, si resulta necesario, de un mínimo de otros identificadores, se recabe el consentimiento específico de los abonados.

4. Los apartados 1 y 2 se aplicarán a los abonados que sean personas físicas. Los Estados miembros velarán asimismo, en el marco del Derecho comunitario y de las legislaciones nacionales aplicables, por la suficiente protección de los intereses legítimos de los abonados que no sean personas físicas en lo que se refiere a su inclusión en guías públicas.”

Consecuentemente, al objeto de conciliar la libre competencia en el mercado con el derecho a la protección de datos personales de los abonados, la ley incluye en el artículo 48.3 las garantías específicas que aseguren su debida protección en los términos previstos en la citada Directiva 2002/58/CE, entre las que se incluye el derecho 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”.

Asimismo, el marco normativo se completa con las previsiones de los artículos 67 y 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, diferenciando claramente las materias relacionadas con el reconocimiento de los derechos de los usuarios en relación con la protección de sus datos de carácter personal en las guías de abonados de las cuestiones referidas a la prestación del propio servicio, apareciendo las primeras en el artículo 67 y las segundas en el artículo 68.

En cuanto a la comunicación de los datos de los abonados a los servicios de emergencia, en los sucesivos informes emitidos por esta Agencia (como el Informe 186/2018 o el Informe 9/2020) se viene destacando cómo, en estos supuestos,

“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”.

De este modo, dicha comunicación se articula como un presupuesto necesario para la correcta gestión de la emergencia, que debe ponerse en relación con la obligación de identificar la llamada entrante establecida en el artículo 3.3. del 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:

“(…) 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”.

A idéntico fundamento responde la obligación de las operadoras de facilitar la localización geográfica de la llamada, en el que se incluye idéntica excepción al tratamiento de los datos de localización sin el consentimiento de los afectados, tal y como se analiza en nuestro informe 39/2019, referido a 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):

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.

Por consiguiente, la base jurídica de la comunicación de los datos de los abonados a los servicios de emergencia se encuentra 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”. La concurrencia de esta base jurídica presenta connotaciones singulares desde la perspectiva del régimen jurídico de la protección de datos personales, ya que como se razonaba en el Informe 17/2020:

“El apartado 3 del artículo 6 RGPD no establece la necesidad de que la base del tratamiento por razón de interés vital haya de ser establecida por el Derecho de la Unión o el Derecho de los Estados Miembros aplicables al responsable del tratamiento, pues dicho apartado se refiere exclusivamente a los tratamientos establecidos para el cumplimiento de una obligación legal, o para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos, ambas referidas en las letras c) y e) de dicho artículo 6 RGPD, pero no para los tratamientos incluidos en la letra d)”.

IV

Por consiguiente, hasta la modificación legal operada por la Ley 15/2021, de 23 de octubre, el artículo 49.1. LGTel únicamente contemplaba, por un lado, la comunicación de los datos de los abonados a las entidades que vayan a elaborar guías telefónicas de abonados y a las que presten el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, con el fin de garantizar la libre competencia, supeditada, en todo caso, a que los afectados no hubiesen ejercido su derecho a no figurar en las guías; y, por otro lado, a los servicios de emergencia, con el fin de garantizar la adecuada gestión de la misma y la protección de los intereses vitales del afectado o de un tercero, prevaleciendo, en este caso, dicha protección frente a la posible oposición del afectado a figurar en las guías. Por consiguiente, siendo la regla general la de la prevalencia del derecho a no figurar en las guías, en el caso de las llamadas de emergencia prevalece el interés vital, y en este sentido debe entenderse la previsión del artículo 68.2 del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril:

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. A estos efectos, se entenderá que los servicios de llamadas de emergencia son los prestados a través del número 112 y aquellos otros que determine la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

Tras la modificación legal, se ha introducido un nuevo supuesto en el que deberá procederse a la comunicación de los datos de los abonados: “a los servicios estadísticos oficiales para la elaboración de encuestas y el desarrollo de las competencias estadísticas que la Ley les confiere”. En este caso, dicha comunicación, amparada en una obligación legal, encuentra su fundamento en el ejercicio de sus competencias por parte de los citados servicios, por lo que el tratamiento de los datos personales por parte de estos quedaría legitimado por la letra e) del artículo 6.1. del RGPD: “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”.

Por consiguiente, la comunicación de datos se encontraría fundamentada, respecto de la CNMC, en la letra c) del artículo 6.1. del RGPD, y respecto del tratamiento de datos por el CIS, en la letra e). En estos supuestos, el RGPD contiene previsiones específicas en los apartados 2 y 3 del propio artículo 6:

2. Los Estados miembros podrán mantener o introducir disposiciones más específicas a fin de adaptar la aplicación de las normas del presente Reglamento con respecto al tratamiento en cumplimiento del apartado 1, letras c) y e), fijando de manera más precisa requisitos específicos de tratamiento y otras medidas que garanticen un tratamiento lícito y equitativo, con inclusión de otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX.

3. La base del tratamiento indicado en el apartado 1, letras c) y e), deberá ser establecida por:

- a) el Derecho de la Unión, o*
- b) el Derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.*

La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base

jurídica podrá contener disposiciones específicas para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido.

Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 8 de la LOPDGDD, que recoge el principio constitucional de reserva de ley:

Artículo 8. Tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos.

1. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.

2. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley

Del mismo modo, deberá tenerse en cuenta la doctrina constitucional recogida, fundamentalmente en las citadas sentencias 292/2000 de 30 noviembre y 76/2019 de 22 de mayo, conforme a la cual los límites al derecho fundamental a la protección de datos personales deben establecerse por una norma con rango de ley, previa ponderación por el legislador de los intereses en pugna atendiendo al principio de proporcionalidad, definiendo todos y cada uno de los presupuestos materiales de la medida limitadora mediante reglas precisas, que hagan

previsible al interesado la imposición de tal limitación y sus consecuencias, de modo que dicha norma con rango de ley “ha de reunir todas aquellas características indispensables como garantía de la seguridad jurídica», esto es, «ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención» (STC 49/1999, FJ 4). En otras palabras, «no sólo excluye apoderamientos a favor de las normas reglamentarias [...], sino que también implica otras exigencias respecto al contenido de la Ley que establece tales límites» (STC 292/2000, FJ 15).

Asimismo, deberá establecer las garantías adecuadas, siendo la propia ley la que habrá de contener las garantías adecuadas frente a la recopilación de datos personales que autoriza. El Tribunal Constitucional (TC) ha sido claro en cuanto a que la previsión de las garantías adecuadas no puede deferirse a un momento posterior a la regulación legal del tratamiento de datos personales de que se trate. Las garantías adecuadas deben estar incorporadas a la propia regulación legal del tratamiento, ya sea directamente o por remisión expresa y perfectamente delimitada a fuentes externas que posean el rango normativo adecuado. Solo ese entendimiento es compatible con la doble exigencia que dimana del artículo 53.1 CE (...). Es evidente que, si la norma incluyera una remisión para la integración de la ley con las garantías adecuadas establecidas en normas de rango inferior a la ley, sería considerada como una deslegalización que sacrifica la reserva de ley ex artículo 53.1 CE, y, por este solo motivo, debería ser declarada inconstitucional y nula. (...). Se trata, en definitiva, de “garantías adecuadas de tipo técnico, organizativo y procedimental, que prevengan los riesgos de distinta probabilidad y gravedad y mitiguen sus efectos, pues solo así se puede procurar el respeto del contenido esencial del propio derecho fundamental”. Tampoco sirve por ello que para el establecimiento de dichas garantías adecuadas y específicas la ley se remita al propio RGPD o a la LOPDGDD.

Además, dicha ley deberá respetar en todo caso el principio de proporcionalidad, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de enero:

“En otras palabras, de conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. A los efectos que aquí importan basta con recordar que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más

moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto; SSTC 66/1995, de 8 de mayo, F. 5; 55/1996, de 28 de marzo, FF. 7, 8 y 9; 270/1996, de 16 de diciembre, F. 4.e; 37/1998, de 17 de febrero, F. 8; 186/2000, de 10 de julio, F. 6)."

La misma doctrina sostiene el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Así, si el art. 8 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales reconoce el derecho de toda persona a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan, el art. 52.1 reconoce que ese derecho no es ilimitado y permite la limitación del ejercicio de esos derechos y libertades reconocidos por la Carta, limitación que deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de los mismos.

La STJUE de 6 de octubre de 2020, en los casos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, La Quadrature du Net y otros, en su apartado 175, recuerda que:

En cuanto a la justificación de dicha injerencia, cabe precisar que el requisito, previsto en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que la permita debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, apartado 175 y jurisprudencia citada).

Igualmente, el apartado 65 de la Sentencia (STJUE) de la misma fecha 6 de octubre de 2020 (C-623/17), Privacy International contra Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs y otros, con cita, como la anterior, de la sentencia Schrems 2, dice:

65 Cabe añadir que el requisito de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que permita la injerencia en dichos derechos debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate (sentencia de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, apartado 175 y jurisprudencia citada).

En definitiva, el apartado 175 de la STJUE de 16 de julio de 2020, C-311/2020, Schrems 2, dice:

Cabe añadir, sobre este último aspecto, que el requisito de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que permita la injerencia en dichos derechos debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate [dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 139 y jurisprudencia citada].

Es pues, la misma ley que establece la injerencia en el derecho fundamental la que ha de determinar las condiciones y garantías, esto es, el alcance y la limitación, que han de observarse en dichos tratamientos,

Y en dicha STJUE de 16 de julio de 2020, Schrems 2, se añade (y se reitera posteriormente en las citadas sentencias de 6 de octubre de 2020):

176 Finalmente, para cumplir el requisito de proporcionalidad según el cual las excepciones a la protección de los datos personales y las limitaciones de esa protección no deben exceder de lo estrictamente necesario, la normativa controvertida que conlleve la injerencia debe establecer reglas claras y precisas que regulen el alcance y la aplicación de la medida en cuestión e impongan unas exigencias mínimas, de modo que las personas cuyos datos se hayan transferido dispongan de garantías suficientes que permitan proteger de manera eficaz sus datos de carácter personal contra los riesgos de abuso. En particular, dicha normativa deberá indicar en qué circunstancias y con arreglo a qué requisitos puede adoptarse una medida que contemple el tratamiento de tales datos, garantizando así que la injerencia se limite a lo estrictamente necesario. La necesidad de disponer de tales garantías reviste especial importancia cuando los datos personales se someten a un tratamiento automatizado [véase, en este sentido, el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartados 140 y 141 y jurisprudencia citada].

Partiendo de las normas y de la doctrina jurisprudencial citada, esta Agencia viene señalando en sus informes más recientes la necesidad de que, por parte del legislador, al introducir regulaciones en nuestro ordenamiento jurídico que tengan especial trascendencia en los tratamientos de datos de carácter personal, se proceda previamente a un análisis de los riesgos que puedan derivarse de los mismos,

incluyendo en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo un estudio sistematizado del impacto que en el derecho fundamental a la protección de datos personales de los interesados han de tener los distintos tratamientos de datos que prevé la ley. En este sentido se han pronunciado el Informe 77/2020, relativo al Anteproyecto de Ley Orgánica de Lucha contra el Dopaje en el Deporte o el Informe 74/2020 referido al Anteproyecto de Ley de memoria democrática.

Asimismo, en dichos informes y en otros posteriores se viene incidiendo en la necesidad de que las garantías específicas que resulten de dicho análisis se recojan en el propio articulado o en una disposición adicional relativa a la protección de datos personales.

A este respecto, en los distintos informes emitidos durante la pandemia sobre la comunicación de datos de abonados a los servicios estadísticos oficiales, esta Agencia ha insistido en la necesidad de que se procediera a su regulación legal, indicando siempre la necesidad de recoger las correspondientes garantías específicas.

En el presente caso, la modificación legal ha introducido dicha modificación con dos precisiones:

Por un lado, se remite al correspondiente desarrollo reglamentario, que entre las garantías previstas contempla, en el reiteradamente citado artículo 68.2 del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril 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”.

Por otro lado, incluye una mención concreta a la normativa sobre protección de datos de carácter personal al señalar que “deberá basarse en los principios recogidos en la normativa de protección de datos y, especialmente, en los de minimización y limitación de la finalidad”.

No obstante dicha previsión, se trata de un precepto muy genérico, respecto del que deben hacerse dos apreciaciones. La primera, que la aplicación de los principios recogidos en la normativa de protección de datos resulta de aplicación de manera directa conforme al RGPD, independientemente de la mención expresa que se recoge en el último párrafo del artículo 49.1 de la LGTel, en su nueva redacción. La segunda que, dada su generalidad, no pueden considerarse como garantías específicas, en los términos que viene requiriendo el Tribunal

Constitucional en sus sentencias 292/2000 de 30 noviembre y 76/2019 de 22 de mayo.

Por consiguiente, esta Agencia considera que dicha remisión a la normativa sobre protección de datos personales no debe interpretarse como una exclusión de una garantía específica, el derecho a no figurar en las guías de teléfonos, que sí aparece reconocida con carácter general por la ley en su artículo 48.3. y que la propia normativa especial excluye únicamente respecto de los servicios de emergencia.

Asimismo, no resulta aplicable la interpretación que esta Agencia ha realizado respecto de las comunicaciones de datos a otros servicios estadísticos, en la que se ha admitido la inclusión de los datos de aquellos abonados que habían ejercido su derecho, y ello por dos consideraciones:

En primer lugar, porque dicha interpretación se ampara en la existencia de obligaciones específicas establecidas en una norma con rango de ley, la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, al existir una obligación legal de los afectados de suministrar los datos que les sean solicitados siendo, precisamente, la obligatoriedad en la cumplimentación de la encuesta la que permite diferenciar este supuesto de aquellos otros en los que la misma es voluntaria, como son las realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas, ya que, al implicar el tratamiento de categorías especiales de datos, el artículo 5 de la Ley 39/1995, de 19 de diciembre, de Organización del Centro de Investigaciones Sociológicas recoge el principio de voluntariedad de las respuestas, razón por la cual esta Agencia ha venido poniendo de manifiesto que, en el caso de pretenderse la comunicación de los números de teléfono por parte de la CNMC al CIS, deberían adoptarse garantías adicionales, tal y como se analiza en el Informe 49/2020, anteriormente citado.

En segundo lugar, porque se trata de una interpretación realizada en un momento temporal excepcional, derivado de la pandemia del COVID 19 y de las restricciones derivadas del mismo, que han impedido o dificultado la posibilidad de realizarlas presencialmente, mientras que en el presente caso se trata de la interpretación de una norma que, precisamente, pretende regular estas comunicaciones de datos con carácter general y sin limitación temporal alguna.

Por consiguiente, al no haberse recogido expresamente por el legislador la comunicación a los servicios estadísticos oficiales de los datos de aquellos abonados que hubieran ejercido su derecho a no figurar en las guías, la interpretación más favorable a la protección del

derecho fundamental implica entender que no procede la misma, en virtud del reconocimiento de dicho derecho como garantía específica en el artículo 48.3. de la propia ley y exceptuado, únicamente, respecto de los servicios de emergencia por el artículo 68.2 del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, sin que exista otra norma con rango de ley que permita una interpretación contraria.

De este modo, entiende esta Agencia que se estaría dando cumplimiento a la doctrina del Tribunal Constitucional que requiere que toda limitación al derecho fundamental se establezca definiendo todos y cada uno de los presupuestos materiales de la medida limitadora mediante reglas precisas, que hagan previsible al interesado la imposición de tal limitación y sus consecuencias, tal y como ya indicaba la Sentencia 292/2000, FJ16:

*“Más concretamente, en relación con el derecho fundamental a la intimidad hemos puesto de relieve no sólo la necesidad de que sus posibles limitaciones estén fundadas en una previsión legal que tenga justificación constitucional y que sean proporcionadas (SSTC 110/1984, F. 3, y 254/1993, F. 7) sino que **la Ley que restrinja este derecho debe expresar con precisión todos y cada uno de los presupuestos materiales de la medida limitadora.** De no ser así, mal cabe entender que la resolución judicial o el acto administrativo que la aplique estén fundados en la Ley, ya que lo que ésta ha hecho, haciendo dejación de sus funciones, es apoderar a otros Poderes Públicos para que sean ellos quienes fijen los límites al derecho fundamental (SSTC 37/1989, de 15 de febrero [RTC 1989, 37], y 49/1999, de 5 de abril [RTC 1999, 49]).*

*De igual modo, respecto al derecho a la protección de datos personales cabe estimar que la legitimidad constitucional de la restricción de este derecho no puede estar basada, por sí sola, en la actividad de la Administración Pública. Ni es suficiente que la Ley apodere a ésta para que precise en cada caso sus límites, limitándose a indicar que deberá hacer tal precisión cuando concurra algún derecho o bien constitucionalmente protegido. **Es el legislador quien debe determinar cuándo concurre ese bien o derecho que justifica la restricción del derecho a la protección de datos personales y en qué circunstancias puede limitarse y, además, es él quien debe hacerlo mediante reglas precisas que hagan previsible al interesado la imposición de tal limitación y sus consecuencias.** Pues en otro caso el legislador habría trasladado a la Administración el desempeño de una función que sólo a él compete en materia de derechos fundamentales en virtud de la reserva de Ley del art. 53.1 CE, esto es, establecer claramente el límite y su regulación. [...] (FJ 16)”.*

A la misma conclusión se llega aplicando otros criterios interpretativos fijados por el Tribunal Constitucional en relación con las normas limitadoras de los derechos fundamentales, como el principio del “favor libertatis”, recogido, entre otras en la sentencia 1/1989 de 16 de enero:

*“la interpretación de los preceptos legales ha de hacerse a la luz de las normas constitucionales y especialmente aquellos que proclaman y consagran derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos **y que, en caso de duda, la interpretación que debe prevalecer es la que dota de mayor viabilidad y vigor al derecho fundamental**”.*

E, igualmente, el principio de la fuerza expansiva de los derechos requiere que todas aquellas normas que constituyan un límite a los mismos deban ser interpretadas de forma restrictiva, tal y como recuerda la Sentencia núm. 159/1986 de 12 diciembre (FJ 6):

*“Como resultado de esta interacción, la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe, por su parte, el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo; **de ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable, a la eficacia y a la esencia de tales derechos**”.*

V

Como consecuencia de todo lo expuesto, esta Agencia considera que la modificación operada en el artículo 49.1. de la LGTel ampara, con carácter general y por la existencia de una obligación legal, la comunicación de los datos de los abonados a los servicios estadísticos oficiales, pero sin que se puedan incluir en la comunicación los datos de aquellos abonados que hayan ejercido su derecho a no figurar en las guías, ya que ello requeriría que el legislador lo hubiera incluido expresamente justificando adecuadamente dicha inclusión en la necesidad de adecuar los datos facilitados a las muestras previamente identificadas.

Asimismo, y conforme a la normativa y jurisprudencia citada, deberían recogerse en el texto las correspondientes garantías específicas que resulten del análisis de riesgos. En este sentido y sin

ánimo exhaustivo, identificada la finalidad del tratamiento en el precepto (elaboración de encuestas y el desarrollo de las competencias estadísticas que la Ley les confiere), el cumplimiento del principio de minimización requeriría identificar los datos concretos que deben comunicarse atendiendo a dicha finalidad, así como limitarlos a los estrictamente necesarios para la adecuada realización de la encuesta, pudiendo establecer los porcentajes de población que puedan considerarse no excesivos; el principio de limitación de la finalidad justificaría incluir la prohibición expresa de no utilizarlos en encuestas diferentes a aquella para la que se han solicitado, así como para otros fines diferentes; y el principio de limitación del plazo de conservación la de incluir un plazo para su supresión.

VI

No obstante lo anterior, en relación con la concreta solicitud de 21 de diciembre de 2021, relacionada con la reciente convocatoria de elecciones autonómicas en Castilla y León, teniendo en cuenta la modificación legal y el actual contexto de pandemia en el que se ha experimentado un incremento notable de contagios, esta Agencia considera que, con carácter excepcional, pueden suministrarse los números de los abonados que hayan ejercido su derecho a no figurar en las guías de abonados siempre que dicha comunicación se supedita a las siguientes garantías específicas, dirigidas a conciliar la efectividad de dicho derecho y la protección de los datos personales de todos los abonados con el ejercicio de las funciones públicas legalmente asignadas al CIS:

1º) Únicamente se facilitará el número de teléfono y la provincia a la que corresponde, sin facilitar ningún otro dato que permita la identificación directa de los abonados.

2º) Realizada la llamada, la obtención de otros datos de carácter personal quedará condicionada a la previa prestación del consentimiento por el afectado.

3º) Los números de teléfono de aquellas personas que no hayan prestado su consentimiento serán inmediatamente suprimidos. Los de las personas que hayan participado en la encuesta deberán suprimirse desde el momento en que no sean necesarios y, en todo caso, en el plazo máximo de un mes desde la realización de la encuesta.

4º) Los números de teléfono facilitados únicamente podrán utilizarse para la realización de la encuesta para la que han sido solicitados, no pudiendo utilizarse para la realización de otras encuestas distintas ni para ningún otro fin diferente.

En cuanto al número de teléfonos solicitado, se estima que el mismo es proporcional y conforme al principio de minimización, teniendo

en cuenta que el mismo no superaría, aproximadamente, el 3,5% del censo electoral de Castilla y León.

Todo ello sin perjuicio de que, tal y como se ha indicado en el apartado anterior, deba promoverse, a la mayor brevedad, la correspondiente modificación legislativa.

II

Partiendo de los criterios manifestados por esta Agencia, procede analizar las dos cuestiones planteadas por la CNMC.

En primer lugar, como hemos señalado reiteradamente, el criterio relevante al objeto de determinar la forma en la que procederá la comunicación de los números de teléfono por parte de la CNMC no deriva de la obligatoriedad de la realización de la encuesta por el organismo público correspondiente, sino en la obligatoriedad de su cumplimentación por parte de los afectados.

En el presente caso, aun cuando el Barómetro Sanitario esté incluido en el Real Decreto 97/2022, de 1 de febrero, por el que se aprueba el Programa anual 2022 del Plan Estadístico Nacional 2021-2024, se trata de una encuesta de cumplimentación voluntaria, como lo son todas las que realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas, ya que, al implicar el tratamiento de categorías especiales de datos, el artículo 5 de la Ley 39/1995, de 19 de diciembre, de Organización del Centro de Investigaciones Sociológicas recoge el principio de voluntariedad de las respuestas.

Por consiguiente, resulta de aplicación el criterio general recogido en nuestro Informe 1/2022, de modo que la modificación operada en el artículo 49.1. de la LGTel ampara, con carácter general y por la existencia de una obligación legal, la comunicación de los datos de los abonados a los servicios estadísticos oficiales, pero sin que se puedan incluir en la comunicación los datos de aquellos abonados que hayan ejercido su derecho a no figurar en las guías, ya que ello requeriría que el legislador lo hubiera incluido expresamente justificando adecuadamente dicha inclusión y recogiendo en el texto las correspondientes garantías específicas que resulten del análisis de riesgos.

Por otro lado, aun cuando en la solicitud del CIS se hace una referencia genérica a la situación de pandemia, no se justifica en la misma la imposibilidad de realizar la encuesta por otros medios diferentes. En este sentido, debe tenerse en cuenta que en el Informe 1/2022 se admitió la comunicación de los números de teléfono necesarios ante la convocatoria de elecciones autonómicas en Castilla y León, con carácter excepcional, sometido a garantías específicas y atendiendo al contexto de la pandemia existente a principios de este año, en el que se había experimentado un incremento notable de

contagios. Idéntica situación se tuvo en cuenta en el Informe 9/2022 en relación con la Encuesta Europea de Violencia de Género.

Sin embargo, en el momento actual, la situación de pandemia ha evolucionado favorablemente y ha dado lugar a la reducción de las restricciones y limitaciones derivadas de la misma. En este sentido, la evolución favorable de la epidemia de COVID-19, favorecida por las coberturas de vacunación que se han alcanzado en España y por la aplicación de las medidas no farmacológicas de control de la transmisión del SARS-CoV-2, por parte de la población hasta marzo de 2022, permite plantear modificaciones en las estrategias de control de la epidemia, tal y como se hace en el Real Decreto aprobado por el Consejo de Ministros el 19 de abril por el que se modifica la obligatoriedad del uso de mascarillas durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Además, debe tenerse en cuenta que la comunicación se solicita para cada una de las tres oleadas del Barómetro Sanitario, que se realizan en los meses de marzo, julio y noviembre.

Por consiguiente, la comunicación de los números de teléfono al CIS, incluyendo los de aquellos abonados que no hayan dado su consentimiento para figurar en guías de abonados o en servicios de consulta sobre números de abonados, únicamente procederá, con carácter excepcional, siempre y cuando las circunstancias derivadas de la pandemia así lo exijan en el momento de realizar cada una de las oleadas, lo que se deberá justificar oportuna y motivadamente por el CIS.

Asimismo, en el supuesto de que se proceda a dicha comunicación, incluyendo los números de los abonados que hayan ejercido su derecho a no figurar en las guías de abonados, deberá supeditarse a las siguientes garantías específicas, dirigidas a conciliar la efectividad de dicho derecho y la protección de los datos personales de todos los abonados con el ejercicio de las funciones públicas legalmente asignadas al CIS:

1º) Únicamente se facilitará el número de teléfono y la provincia a la que corresponde, sin facilitar ningún otro dato que permita la identificación directa de los abonados.

2º) Realizada la llamada, la obtención de otros datos de carácter personal quedará condicionada a la previa prestación del consentimiento por el afectado.

3º) Los números de teléfono de aquellas personas que no hayan prestado su consentimiento serán inmediatamente suprimidos. Los de las personas que hayan participado en la encuesta deberán suprimirse desde el momento en que no sean necesarios y, en todo caso, en el plazo máximo de un mes desde la realización de la encuesta.

4º) Los números de teléfono facilitados únicamente podrán utilizarse para la realización de la encuesta para la que han sido solicitados, no pudiendo

utilizarse para la realización de otras encuestas distintas ni para ningún otro fin diferente.