

Antes de entrar a analizar el texto sometido a informe es preciso señalar que, habida cuenta de la fundamentación legal del informe que inmediatamente va a evacuarse y su carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en las normas que acaban de señalar, debería indicarse en la Exposición de Motivos de la norma que la misma ha sido sometida al previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

I

El proyecto remitido tiene por objeto regular el sistema de transmisión de alertas públicas en caso de grandes catástrofes o emergencias inminentes o en curso mediante servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración, desarrollando lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, que ha procedido a la transposición del artículo 110 de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas en los siguientes términos:

Artículo 75. Sistemas de alertas públicas.

1. Los operadores de servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración deberán transmitir las alertas públicas en casos de grandes catástrofes o emergencias inminentes o en curso a los usuarios finales afectados, en los términos que se determinen mediante real decreto.

2. Adicionalmente a lo establecido en el apartado anterior, mediante real decreto se podrá establecer que las alertas públicas en casos de grandes catástrofes o emergencias inminentes o en curso se puedan transmitir por medio de otros servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público distintos de los indicados en el apartado anterior, por medio de servicios de comunicación audiovisual o por medio de una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a través de internet, siempre que la eficacia del sistema de alerta sea equivalente en términos de cobertura y capacidad para abarcar a los usuarios finales, incluso aquellos que se encuentren de forma temporal en el área en cuestión.

3. Los usuarios finales deberán poder recibir las alertas fácilmente. La transmisión de alertas al público debe ser gratuita para los usuarios finales y para la entidad encargada de la emisión de las alertas

Partiendo de lo anterior, el proyecto de real decreto implanta el sistema de alerta a la población mediante servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración, para lo cual, tal y como se detalla en la Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN), si bien existen varias soluciones tecnológicas para la implantación de sistemas PWS, básicamente se han desarrollado dos tecnologías: Difusión en celda (CBS, Cell Broadcast) y envío de SMS basados en localización (LB-SMS, Location-Based SMS), considerando el método CBS como la mejor opción:

Aunque CBS y LB-SMS presentan ventajas e inconvenientes, el método CBS se muestra actualmente como la mejor opción ya que ofrece mayor velocidad de entrega de los mensajes, menor carga tanto de los recursos de radio como de red en los operadores móviles, alcanza a un mayor número de destinatarios

Además, si bien los mensajes del sistema CBS no son tan conocidos como el SMS por parte de la mayoría de los usuarios de móviles, cuentan con muchas ventajas importantes que los hacen más viables como sistema de transmisión de las alertas a la población: se visualizan automáticamente sin intervención del usuario, se pueden enviar a millones de usuarios en segundos, o se pueden enviar mensajes individuales a áreas determinadas. Además, el sistema CBS no se ve afectado por la sobrecarga de las redes, ni la causa, respeta la privacidad de los usuarios y es más seguro en cuanto a la integridad de los mensajes y la verificación de las entidades que pueden generar las alertas.

Los principales inconvenientes que presenta es que es un sistema unidireccional (solo envío de mensajes de alerta) y que puede no ser compatible con todos los dispositivos móviles.

De ahí que se haya optado por el método CBS, que se describe en los siguientes términos:

El sistema CBS está definido en la especificación de 3GPP TS 23.041 para todas las tecnologías GSM, UMTS, LTE y 5G. El uso específico de CBS para PWS en Europa está especificado en ETSI TS 102 900 a través del servicio EU-Alert.

La arquitectura de un sistema CBS se compone fundamentalmente de dos elementos: un centro de radiodifusión celular (CBC, Cell Broadcast

Centre), que puede ser común o individual para cada operador móvil, y una entidad de radiodifusión celular (CBE, Cell Broadcast Entity), generalmente localizada en una entidad de la Administración encargada de la emisión de las alertas.

A través del CBE, se crea la alerta con un mensaje y selecciona el lugar o los lugares a los que requieren que se envíe el mensaje. El mensaje se envía al CBC o CBCs, que mapea el área objetivo a las celdas de la red móvil y lo transmite a los elementos de la red de los operadores móviles que gestionan la difusión hacia las celdas objetivo.

Esta Agencia valora positivamente dicha elección, que permite la emisión de las alertas a los dispositivos móviles de los usuarios finales que se encuentren dentro del área geográfica potencialmente afectada por la emergencia pero sin que sea necesario el tratamiento de datos personales de los destinatarios de la alerta, a diferencia del envío de los SMS que requiere su localización. En este sentido, el texto del Real Decreto, en su artículo 5.2. excluye expresamente la localización de los terminales o dispositivos móviles:

2.- El sistema de transmisión de alertas públicas debe permitir, al menos, el envío masivo y unidireccional de mensajes de alerta, de forma que debe proporcionar información de forma simultánea a los usuarios finales afectados, incluidos los usuarios en itinerancia, sin necesidad de emplear mecanismos de localización de los terminales o dispositivos móviles.

Por consiguiente, en la medida en que en la transmisión de las alertas públicas no se traten datos de carácter personal, entendidos como toda información sobre una persona física identificada o identificable (artículo 4.1) del RGPD) no resultará de aplicación la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

No obstante, el propio texto prevé la posibilidad de que las organizaciones con autoridad de alerta pública y también las organizaciones a que se refiere la disposición adicional única puedan establecer mecanismos adicionales para que los usuarios finales afectados puedan enviar comunicaciones relacionadas con la alerta a la organización que envió la alerta pública. En estos casos, en los supuestos en que estos mecanismos impliquen el tratamiento de datos de carácter personal, deberá respetarse lo establecido en dicha normativa.

Por otro lado, el texto remitido no contiene ninguna referencia al contenido del mensaje de alerta pública que puedan emitirse, ni se definen los conceptos de grandes catástrofes o emergencias que puedan justificar la

emisión de la alerta, si bien regula las funciones de las organizaciones con autoridad de alerta pública y de la entidad encargada de la emisión de las alertas públicas.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que si el contenido del mensaje contuviera datos de carácter personal, resultaría plenamente aplicable su normativa específica, lo que requeriría determinar el carácter de la intervención de los distintos sujetos que participan en la emisión y transmisión de la alerta (como responsables del tratamiento o encargados del tratamiento) así como la forma en que se cumpliría con los principios recogidos en el artículo 5 del RGPD (limitación de la finalidad, minimización de datos, etc.) estableciendo las garantías oportunas en una norma con rango adecuado.

A este respecto, el citado artículo 75 de la Ley General de Telecomunicaciones no contiene previsión expresa respecto del tratamiento de datos de carácter personal. Por otro lado, de las definiciones de emergencia de protección civil (*Situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva*) y de catástrofe (*Una situación o acontecimiento que altera o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales, cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad*) recogidas en el artículo 2, apartados 5 y 6 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, teniendo en cuenta la dimensión colectiva de las mismas, no resultaría necesario la comunicación de datos referidos a concretas personas físicas identificadas o identificables.

En consecuencia, entendiendo que el sistema de transmisión de alertas públicas está previsto para catástrofes o emergencias de alcance colectivo, que no requiere que en los mensajes de alerta se incluyan datos de carácter personal, debería especificarse expresamente en la definición del mensaje de alerta pública que se contiene en el artículo 2.3. del proyecto, proponiéndose la siguiente redacción:

3.-Mensaje de alerta pública: mensaje del servicio de alertas públicas destinado a advertir e informar al usuario final en el área de alerta sobre crisis, desastres o emergencias inminentes o en curso. **En ningún caso incluirán información referida a personas físicas identificadas o identificables.**

II

Además del sistema de transmisión de alertas públicas mediante servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración, el artículo 75.2 de la LGTel prevé, asimismo, que mediante real decreto se pueda establecer que las alertas públicas se puedan transmitir por medio de otros servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público distintos de los anteriores, por medio de servicios de comunicación audiovisual o por medio de una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a través de internet, siempre que la eficacia del sistema de alerta sea equivalente en términos de cobertura y capacidad para abarcar a los usuarios finales, incluso aquellos que se encuentren de forma temporal en el área en cuestión.

Esta posibilidad se desarrolla en dos preceptos. Por un lado, el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 1 del proyecto de real decreto, prevé la coexistencia del sistemas de alertas mediante servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración con su prestación a través de servicios de comunicaciones electrónicas distintos de los anteriores y distintos de los servicios de radiodifusión o mediante una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a través de internet, a nivel nacional o para ámbitos territoriales inferiores, para emergencias o usuarios finales específicos, remitiéndose al desarrollo que deberá realizarse mediante orden conjunta de los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital y del Interior, en los siguientes términos:

No obstante lo anterior, este sistema podrá coexistir con otros sistemas de transmisión de alertas públicas para el envío de alertas a través de servicios de comunicaciones electrónicas distintos de los anteriores y distintos de los servicios de radiodifusión o mediante una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a través de internet, a nivel nacional o para ámbitos territoriales inferiores, para emergencias o usuarios finales específicos. Mediante orden conjunta de los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital y del Interior se regulará el ámbito, medios de transmisión, requisitos y condiciones para transmitir las alertas públicas mediante estos otros medios de transmisión.

Por otro lado, la disposición adicional segunda regula la posibilidad de completar el sistema mediante otros servicios de comunicaciones electrónicas, de comunicación audiovisual o por medio de una aplicación móvil en los siguientes términos:

Disposición adicional segunda. Sistemas de alertas públicas por otros medios de transmisión.

Mediante orden conjunta de los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital y del Interior se podrá establecer que las alertas públicas en casos de grandes catástrofes o emergencias inminentes o en curso se puedan transmitir por medio de otros servicios de

comunicaciones electrónicas disponibles al público distintos de los indicados en el artículo 1, por medio de servicios de comunicación audiovisual o por medio de una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a través de internet, siempre que la eficacia del sistema de transmisión de alertas públicas sea equivalente en términos de cobertura y capacidad para abarcar a los usuarios finales, incluso aquellos que se encuentren de forma temporal en el área en cuestión.

A efecto de evaluar la efectividad de los sistemas de transmisión de alertas públicas establecidas en esta disposición, deberá tenerse en cuenta las indicaciones y directrices del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE).

En relación con estos medios, de los que no se ofrece mayor información, remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario, debe tenerse en cuenta que su empleo puede implicar el tratamiento de datos de carácter personal, como son los datos de localización, tal y como expresamente se prevé en el Considerando 294 de la Directiva (UE) 2018/1972:

(294) Siempre que se garantice el alcance a todos los usuarios finales afectados independientemente del lugar o del Estado miembro en que residan y se respete el nivel más alto de seguridad de los datos, los Estados miembros deben poder realizar la transmisión de alertas al público mediante servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público distintos de los servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración y de los servicios de transmisión empleados para radiodifusión o por aplicaciones móviles transmitidas a través de servicios de acceso a internet. A fin de informar a los usuarios finales que entren en un Estado miembro de la existencia de tales sistemas de alerta pública, el Estado miembro en cuestión debería garantizar que los usuarios finales reciban automáticamente, por medio de un SMS, sin demoras indebidas y de forma gratuita, información fácilmente comprensible sobre la manera de recibir avisos incluso en equipos terminales móviles no habilitados para servicios de acceso a internet. Las alertas al público distintas de las que dependen de servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración deben transmitirse a los usuarios finales de una manera que resulte fácil de recibir. Cuando un sistema de alerta al público se base en una aplicación, no se debe exigir a los usuarios finales que se den de alta o se registren ante las autoridades o el proveedor de la aplicación. Los datos de ubicación de los usuarios finales deben usarse conforme a la Directiva 2002/58/CE. La transmisión de alertas al público debe ser gratuita para los usuarios finales. En su revisión de la aplicación de la presente Directiva, la Comisión también podría evaluar si, de conformidad con el Derecho de la Unión, resulta posible y factible crear un único sistema de alerta pública a escala de la Unión para alertar al

público en caso de grandes catástrofes o emergencias inminentes o en curso en varios Estados miembros.

En este sentido, ante la falta de dicho desarrollo, esta Agencia no se puede pronunciar sobre los mismos en este momento, sin perjuicio de recordar la doctrina jurisprudencial referente a la limitaciones del derecho fundamental puesta de manifiesto reiteradamente en nuestros informes, 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, y estableciendo las garantías adecuadas.

De este modo, las órdenes ministeriales conjuntas a las que se refieren los citados preceptos deberán someterse al preceptivo informe de esta Agencia, con el fin de analizar su conformidad con la normativa sobre protección de datos de carácter personal.