

La consulta plantea si resulta conforme con la normativa de protección de datos la comunicación por parte de la Comisión Nacional de Mercados y la Competencias (CNMC) a la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias (AVSRE) 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 del número 112.

I

La comunicación planteada supondrá una cesión de datos de carácter personal, que deberá fundarse en alguna de las bases jurídicas establecidas en el artículo 6.1 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos).

En primer lugar, y *desde una perspectiva de génesis interpretativa*, debe recordarse que la Agencia Española de Protección de Datos ya se pronunció en su momento sobre el cumplimiento de la obligación legal de permitir la prestación del servicio de directorio telefónico en condiciones de competencia efectiva y sobre la específica cesión de datos que ello conlleva. En aquel contexto normativo, la Agencia entendió que dicha cesión encontraba habilitación legal en la entonces vigente Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones. Así se recoge en el informe emitido por el Gabinete Jurídico de esta Agencia con fecha 6 de marzo de 2001, así como en el posterior informe de 23 de julio de 2002, relativo al procedimiento para proporcionar tal información por la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Ciencia y Tecnología, de 26 de marzo de 2002, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

Con carácter general, y *siempre dentro de ese marco normativo ya derogado*, los citados informes fundamentaban la comunicación de datos en la obligación legal de garantizar la libre competencia en el mercado, reconociendo el interés legítimo de las entidades que pretendieran prestar el servicio de guía telefónica sobre números de abonado o de información sobre dichos números para hacerlo en condiciones de efectiva competencia.

En la actualidad, la habilitación legal para la cesión de datos, tanto en aquel supuesto como en el sometido ahora a informe, no descansa ya en la normativa anterior, sino que se encuentra expresamente recogida en una norma con rango de ley formal actualmente vigente, a saber: la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones —LGTel—.

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

“Defender los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en condiciones adecuadas de elección, precio y buena calidad, promoviendo la capacidad de los usuarios finales para acceder y distribuir la información o utilizar las aplicaciones y los servicios de su elección, en particular a través de un acceso abierto a internet. En la prestación de estos servicios deben salvaguardarse los imperativos constitucionales de no discriminación, de respeto a los derechos al honor y a la intimidad, la protección a la juventud y a la infancia, la protección a las personas con discapacidad, la protección de los datos personales y el secreto en las comunicaciones;”

En relación con el acceso a la información sobre el número de abonados, esta Agencia se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, tal y como se constata en diversos informes, incluso tras la entrada en vigor de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones. **Así, por todos ellos, el Informe 53/2022, en el que se señala:**

*“Los criterios mantenidos en los citados informes **son igualmente aplicables tras la entrada en vigor de la reciente Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones**, que en su artículo 72.2, al regular las guías de abonados y servicios de información sobre números de abonado, establece tanto la obligación de los operadores de servicios de comunicaciones interpersonales basados en numeración que asignan números de teléfono a partir de un plan de numeración de dar curso a todas las solicitudes razonables de suministro de información pertinente para la prestación de los servicios de información sobre números de abonados y guías accesibles al público, así como la de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de suministrar gratuitamente los datos que le faciliten los citados operadores a las entidades que presten los servicios de llamadas de emergencia de conformidad con el artículo 74, de conformidad con las condiciones que se establezcan mediante Real Decreto y de acuerdo con el procedimiento para el suministro y recepción de la información que, en*

su caso, pueda fijar la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia mediante circular. Asimismo, dicha regulación debe ponerse en relación con el artículo 65.1.o), que después de reconocer el derecho de los usuarios finales a impedir la identificación de su línea lo excluye cuando se trate de comunicaciones de emergencia a través del número de emergencia 112 o comunicaciones efectuadas a entidades que presten servicios de emergencia que se determinen mediante Real Decreto”.

En concreto, en cuanto al deber de suministro de la información para la prestación en libre competencia de los servicios de edición de directorios telefónicos o realización de consultas telefónicas, el artículo 72.2 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, prevé que:

“Los operadores de servicios de comunicaciones interpersonales basados en numeración que asignan números de teléfono a partir de un plan de numeración habrán de dar curso a todas las solicitudes razonables de suministro de información pertinente para la prestación de los servicios de información sobre números de abonados y guías accesibles al público, en un formato acordado y en unas condiciones equitativas, objetivas, orientadas en función de los costes y no discriminatorias, estando sometidos el suministro de la citada información y su posterior utilización a la presente ley y su normativa de desarrollo”.

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

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

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

“1. Los derechos específicos de los usuarios finales y consumidores, según corresponda, de redes y servicios de comunicaciones

electrónicas disponibles al público son, entre otros, los siguientes, que serán objeto de desarrollo mediante Real Decreto:

(...)

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

Los usuarios finales no podrán ejercer este derecho cuando se trate de comunicaciones de emergencia a través del número de emergencia 112 o comunicaciones efectuadas a entidades que presten servicios de emergencia que se determinen mediante Real Decreto. *(la negrita y el subrayado son nuestros)*

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

Asimismo, el artículo 66.3 dispone que:

“Respecto a la protección de datos personales y la privacidad en relación con las guías de abonados y los servicios de información sobre números de abonado, los usuarios finales de los servicios de comunicaciones interpersonales disponibles al público basados en la numeración tendrán los siguientes derechos: a) A figurar en las guías de abonados y a que sus datos sean usados para la prestación de los servicios de información sobre números de abonado; b) A ser informados gratuitamente de la inclusión de sus datos en las guías y en los servicios de información sobre números de abonado, así como de la finalidad de las mismas, con carácter previo a dicha inclusión; c) A no figurar en las guías o a solicitar la omisión de algunos de sus datos, en la medida en que tales datos sean pertinentes para la finalidad de la guía que haya estipulado su proveedor o para la finalidad de los servicios de información sobre números de abonados que se presenten en el mercado”.

II

Entrando ya en el contenido concreto de la consulta, para el supuesto que nos ocupa —referido a las comunicaciones de emergencia—, de acuerdo con la regulación introducida por la vigente Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, se obtiene que dicho tratamiento de datos vendrá legitimado por la concurrencia de la base jurídica del **artículo 6.1.c. RGPD**. En efecto, la citada norma incorpora de manera clara la existencia de

una *obligación legal aplicable* al responsable en relación con el tratamiento de los datos personales a los que se refiere este informe —ex artículos 72, 74 y 65.1. o) LGTel—.

Y, a su vez, la necesaria protección de intereses vitales del interesado o de otra persona física se constituye —asimismo— en base legítima para la cesión de los datos con información de carácter personal. Por ello, las comunicaciones de datos de carácter personal se ampararían también en el apartado **d)** del **artículo 6.1** del Reglamento General de Protección de Datos.

En consecuencia, a tenor de los preceptos a los que se ha hecho mención, **la licitud** para el tratamiento de los datos de carácter personal para “la gestión de llamadas de emergencia a través del número 112” por parte de la Comunidad Valenciana, **resulta de la concurrencia de ambas causas** de legitimación, esto es, tanto por el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, como por la protección de intereses vitales, conforme, respectivamente, a los **apartados c) y d)** del artículo 6.1. RGPD.

El adecuado análisis de la cuestión concreta relativa a la cesión del directorio de números de abonados para la prestación **de servicios de emergencia** exige, asimismo, el estudio concreto de la legislación aplicable con carácter general a los servicios de emergencia.

En lo que a la *legislación estatal* se refiere, la materia que nos ocupa aparece presidida por la **Ley 17/2015**, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, que señala en su artículo 1.1 que “La protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada.”

El artículo 7 bis) se refiere al deber público de todos los ciudadanos de colaborar en la protección civil, disponiendo que:

“1. Los ciudadanos y las personas jurídicas están sujetos al deber de colaborar, personal o materialmente, en la protección civil, en caso de requerimiento de la autoridad competente de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.4 de la Constitución y en los términos de esta ley.

2. En los casos de emergencia, cualquier persona, a partir de la mayoría de edad, estará obligada a la realización de las prestaciones personales que exijan las autoridades competentes en materia de protección civil, sin derecho a indemnización por esta causa, y al cumplimiento de las

órdenes e instrucciones, generales o particulares, que aquellas establezcan.”

A su vez, el apartado 8 de dicho precepto indica que *“Los medios de comunicación están obligados a colaborar de manera gratuita con las autoridades en la difusión de las informaciones preventivas y operativas ante los riesgos y emergencias en la forma que aquéllas les indiquen y en los términos que se establezcan en los correspondientes planes de protección civil.”*

La legislación estatal en este punto aparece completada por el 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.

Dicho Real Decreto instituye el número telefónico 112, según su artículo 2, como aquel que *“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”*.

Es decir, se establece como un mecanismo para requerir la asistencia de los servicios de emergencias correspondientes, pero no implica que el servicio 112 sea el órgano competente para atender directamente la situación, sino que redireccionará la solicitud de actuación a los servicios que en cada caso sean competentes. El art. 2.2 establece: *“Para garantizar la respuesta y atención adecuadas de las llamadas que se produzcan y asegurar una actuación rápida, ordenada y eficaz de los mencionados servicios, en el ámbito de las funciones y competencias que a cada uno le correspondan, las entidades prestatarias del servicio de atención de llamadas de urgencia 112 adoptarán las medidas necesarias en relación con los servicios de urgencia de su dependencia y establecerán los acuerdos o convenios de colaboración que sean precisos cuando tales servicios no sean de su titularidad”*.

Además, en lo que a la identificación de la línea llamante afecta, el artículo 3.3 señala:

“(…) 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”.

Tratándose de la Comunidad Autónoma de Valencia la ley 4/2017, de 3 de febrero, por la que se crea la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, establece en su artículo 1 que: *“Se crea la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias (en adelante AVSRE) como organismo autónomo de los previstos en el artículo 154 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones, al que se le encomienda, en régimen de descentralización funcional, la ejecución de las políticas de la Generalitat en materia de interior, seguridad pública, protección ciudadana y coordinación de policías locales. Asimismo, le corresponderá la gestión de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía Adscrita a la Comunitat Valenciana, y el desarrollo de la formación de las policías locales, personal de servicios esenciales y complementarios de intervención frente a emergencias, protección civil, gestión de emergencia, extinción de incendios, salvamentos y participación de la Generalitat en los consorcios de bomberos, así como la dirección y gestión de la encomienda del Consejo de Seguridad Nuclear a la Generalitat”.*

De lo anterior se extrae que corresponde a la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias la “protección ciudadana y coordinación de las policías locales”, figurando entre sus fines ex artículo 3.2.c “la efectiva dirección y gestión de las políticas de la Generalitat en materia de protección civil y emergencias”, y entre sus principales funciones ex artículo 4.a) “Desarrollar y coordinar la política y los programas en materia de protección civil y gestión de emergencias según las directrices emanadas del Consell de la Generalitat”.

En este contexto, el servicio de emergencias de la Comunidad Valenciana depende orgánicamente de la Generalitat de Valencia, bajo la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, quien coordina los servicios de emergencias y respuesta.

III

Centradas así las cuestiones planteadas en la consulta, tal y como se adelantó anteriormente, se desprende que **la comunicación de los datos** por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias para la mejor prestación del servicio de emergencias 112, **encuentra su fundamento, tanto en la base jurídica del 6.1.c. RGPD, al venir determinada por el cumplimiento de obligaciones legales, como por la necesaria protección de intereses vitales, conforme a los apartados c) y d) del artículo 6.1.del RGPD.**

A mayor abundamiento, para el supuesto sometido a informe, las conclusiones anteriores deben ponerse en relación con lo dispuesto en 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, cuyo objeto se encuentra en su Apartado Primero, 3. c), cuando prevé:

“Primero. Objeto.

*La presente Orden tiene por objeto:
(...)*

3. La regulación del suministro de los datos sobre abonados que los operadores están obligados a proporcionar a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, para que, de acuerdo con los citados artículos 67.1 y 14 del Reglamento del Servicio Universal, ésta pueda ponerlos a disposición de las entidades que:

- a) Elaboren guías telefónicas impresas o electrónicas.*
- b) Provean servicios de consulta telefónica sobre números de abonados, mediante autorización general tipo D, a través de los códigos que se regulan en el capítulo IV de la presente Orden.*
- c) Presten servicios de llamadas de urgencia a través del número 112, y otras entidades que determine la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por prestar servicios de llamadas de urgencia a través de números cortos. (la negrita y el subrayado son nuestros).***
- d) Estén autorizados para solicitar información previa a la interceptación en virtud del artículo 89.1 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.”*

Por su parte, para la atención del servicio de llamadas de urgencia, el Apartado Decimoquinto 2) de dicha Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, dispone que:

“2. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, previa petición, facilitará a las entidades que presten servicios de llamadas de urgencia a través del número 112, y a otras entidades que determine la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por prestar servicios de llamadas de urgencia a través de números cortos, la información actualizada a la que se refiere el punto 1 del apartado decimocuarto, con el formato que se acuerde entre las partes. Los datos obtenidos serán utilizados exclusivamente como soporte para una efectiva prestación de los servicios de atención de llamadas de urgencia, siendo responsabilidad de la entidad prestataria el adecuado uso de los mismos, que estará sometido a la legislación vigente sobre protección de datos de carácter personal.” (La negrita y el subrayado son nuestros)

En resumen, tal y como se viene exponiendo, la cesión de Base de Datos de Abonados Telefónicos al Servicio de Emergencias 112 está claramente instrumentada como consecuencia de la obligación, impuesta por la ley, de que dicho servicio identifique la llamada entrante, con determinados datos que se especifican en el transcrito Apartado Decimoquinto 2) de la Orden CTE/711/2002, para la atención del servicio de llamada de urgencia.

Así —literalmente— tanto dicha Orden como la restante normativa citada, especifican que la comunicación de los datos en cuestión se realiza para *una efectiva prestación de los servicios de atención de llamadas de urgencia*. Tal y como se expone, la cesión se ampara en el interés vital del interesado. Es decir, dicho interés vital de los afectados por los tratamientos de datos se contempla en la cesión de datos de los abonados de los directorios telefónicos como causa legitimadora, de conformidad con las previsiones legales al respecto.

En definitiva, entendemos que la *cesión* de la Base de Datos de Abonados Telefónicos por la CNMC a los Servicios de Emergencias 112 de la Comunidad Valenciana para prestar el servicio de información telefónica para la atención de emergencias, **además de obtener su legitimación en lo previsto en el apartado c) del artículo 6.1 RGPD, resulta también conforme con la normativa de protección de datos en virtud de lo dispuesto en el apartado d) del mismo precepto del RGPD.**

IV

Por otra parte, el artículo 74.1 de la LGTel se refiere a las comunicaciones de emergencia, utilizando tanto el número de emergencia 112 como otros números que se determinen mediante Real Decreto, disponiendo que:

“Artículo 74. Comunicaciones de emergencia y número de emergencia 112.

1. Los usuarios finales de los servicios de comunicaciones interpersonales disponibles al público basados en numeración, cuando dichos servicios permitan realizar llamadas a un número de un plan de numeración nacional o internacional, incluidos los usuarios de los teléfonos públicos de pago, tienen derecho a acceder de manera gratuita, sin contraprestación económica de ningún tipo y sin tener que utilizar ningún medio de pago a los servicios de emergencia a través de comunicaciones de emergencia utilizando el número de emergencia 112 y otros números de emergencia que se determinen mediante Real Decreto.

En todo caso, el servicio de comunicaciones de emergencia será gratuito para los usuarios y para las autoridades receptoras de dichas comunicaciones de emergencia, cualquiera que sea la Administración Pública responsable de su prestación y con independencia del tipo de terminal que se utilice. (...)”

Dicho suministro de datos debe realizarse conforme al procedimiento establecido en la Circular 4/2025, de 3 de junio, sobre el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados (Circular 4/2025). No obstante, teniendo en cuenta el período de transición previsto en su disposición transitoria primera —a fecha de la emisión del presente informe—, sigue siendo aplicable el procedimiento establecido en la anterior Circular 1/2013, de 14 de marzo, sobre el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados:

“Disposición transitoria primera. (Circular 4/2025, de 3 de junio).

*Los cambios en el procedimiento de suministro de los datos de los abonados establecidos en la presente Circular deberán ser aplicados por todos los operadores obligados y las entidades habilitadas en un **plazo de quince meses desde su entrada en vigor**. (La negrita es nuestra)*

En los últimos seis meses de dicho plazo se habilitará un período de pruebas para que los operadores y las entidades habilitadas puedan verificar en un entorno de pruebas la implementación correcta de las

modificaciones en el procedimiento. A partir de entonces, convivirán ambos procedimientos en el entorno de producción para facilitar la integración de todas las partes.

Una vez transcurridos los quince meses indicados, solo se aceptará el procedimiento descrito en esta circular en el entorno de producción.”

Por su parte, el artículo 74.2, dispone que:

“74.2. Los operadores de servicios de comunicaciones interpersonales disponibles al público basados en numeración, cuando dichos servicios permitan realizar llamadas a un número de un plan de numeración nacional o internacional, 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.

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. La generación y transmisión de la información relativa a la localización del llamante es gratuita tanto para el llamante como para las autoridades receptoras de dichas comunicaciones de emergencia cuando se utilice el número de emergencia 112 u otros números de emergencia que se determinen.

Mediante Real Decreto se establecerán criterios para la precisión y la fiabilidad de la información facilitada sobre la ubicación de las personas que efectúan comunicaciones de emergencia a los servicios de emergencia.

La información relativa a la ubicación de las personas que efectúan la comunicación de emergencia únicamente podrá ser utilizada con la finalidad de facilitar la localización del llamante en relación con la concreta llamada de emergencia realizada.”

En este punto, conviene señalar que el régimen jurídico aplicable al tratamiento y comunicación de datos personales en el marco de la prestación de los servicios de llamadas de emergencia, conforme a lo previsto en la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, **no se proyecta con carácter general únicamente sobre las Administraciones Públicas por su sola condición de tales, sino que resulta de aplicación a las entidades —**

públicas o privadas— que intervienen en la prestación o recepción de llamadas de emergencia, en cuanto actúan funcionalmente como prestadoras de dicho servicio.

En este contexto, la aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 74.2 de la LGTel ha de entenderse estrictamente vinculada a la finalidad específica de gestión de una comunicación de emergencia concreta, y al acceso a los datos de localización que resulte necesario para su adecuada atención. Ello comporta que, con independencia de la naturaleza jurídica de la entidad receptora de la llamada, el tratamiento de los datos personales de los abonados quede sujeto, en todo caso, al principio de minimización de datos y a los límites materiales, temporales y funcionales expresamente establecidos en la normativa sectorial y en la normativa de protección de datos personales.

En dichos términos debe interpretarse el citado artículo 74.2, según se expuso en el **Punto II** de nuestro **Informe 59/2024**, de 13 de diciembre de 2024, que por su interés se transcribe parcialmente a continuación:

“
II
(...)

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 todavía 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.”*
(...)

De lo anterior se desprende que el modelo diseñado por la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, se aparta de cualquier esquema basado en la comunicación masiva o anticipada de los datos de los abonados a las entidades que prestan servicios de

emergencia, optando por un sistema en el que el acceso a dicha información se produce de manera reactiva, puntual y posterior al establecimiento de una llamada de emergencia concreta, exclusivamente en la medida en que resulte necesario para facilitar la localización del llamante.

Esta interpretación resulta, además, la más conforme con el principio de minimización de datos consagrado en el artículo 5.1.c) del RGPD, en cuanto limita el tratamiento de los datos personales a los estrictamente adecuados, pertinentes y necesarios para la finalidad legítima perseguida. En consecuencia, el acceso a los datos de localización por parte de las entidades prestadoras o receptoras de llamadas de emergencia —ya sean de naturaleza pública o privada— debe circunscribirse a los estrictos términos del artículo 74.2 de la LGTel, sin que resulte necesaria ni proporcionada la comunicación generalizada o “en globo” de la totalidad de los datos de los abonados.

VI

Finalmente, tanto en los artículos 72.5 y 74.6 de la LGTel como en el apartado séptimo de la Circular 4/2025 se dispone que, en todo lo relacionado con el suministro de los datos, debe observarse la legislación vigente en materia de protección de datos.

Dichos artículos disponen que:

“Artículo 72.5. Guías de abonados y servicios de información sobre números de abonado.

(...)

Lo dispuesto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de la aplicación de la normativa en materia de protección de datos personales aplicable.”

“Artículo 74.6. Comunicaciones de emergencia y número de emergencia 112.

(...)

Sin perjuicio de lo establecido en el presente artículo, a las comunicaciones de emergencia les será de aplicación el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y su normativa de desarrollo.”

Por su parte, el apartado séptimo de la Circular 4/2025, de 3 de junio, en términos similares a los establecidos en la Resolución de 20 de marzo de

2013, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por la que se publicó la Circular 1/2013, de 14 de marzo, establece las condiciones aplicables a las entidades habilitadas sobre el suministro de los datos de los abonados, enumerando las siguientes:

“Circular 4/2025, de 3 de junio, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados.

(...)

Séptimo. Condiciones aplicables a las entidades habilitadas sobre el suministro de los datos de los abonados.

1. Las entidades habilitadas a las que se refiere el apartado quinto de esta Circular estarán sujetas a las siguientes condiciones:

a) La información solicitada será tratada única y exclusivamente para la prestación del servicio y/o para la finalidad para la que fue entregada.

b) Los datos de los abonados serán suministrados a las entidades habilitadas conforme al procedimiento y las especificaciones de la presente Circular para cada tipo de entidad, así como mantenerse actualizados conforme a lo dispuesto en la misma.

c) Los servicios prestados por las entidades con derecho a obtener la información de los abonados deberán iniciarse en el plazo máximo de seis meses desde la resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia otorgando el suministro, y se prestarán con las características, el contenido y en las condiciones previstas en la normativa específica que los regula.

d) Se garantizará el respeto a la legislación vigente en materia de protección de datos conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD), y a lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y su normativa de desarrollo, cuya salvaguardia corresponde a la Agencia Española de Protección de Datos.”

Añade el punto 2 del apartado séptimo que *“El incumplimiento de cualquiera de las condiciones exigibles a las entidades habilitadas, incluido el cese, por cualquier causa, en su actividad, comportará la revocación del*

derecho de suministro de los datos de los abonados a esa entidad, mediante resolución motivada de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos”, y el apartado 3 que “La resolución dictada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia revocando el derecho de suministro de los datos comportará que la entidad interesada deba proceder a la supresión inmediata de los datos de los abonados que le hubieran sido comunicados, así como de cualquier copia de estos.”

De este modo, la utilización de los datos para una finalidad distinta de la *exclusivamente* prevista por el ordenamiento jurídico podrá dar lugar al inicio de las correspondientes actuaciones por parte de la Agencia Española de Protección de Datos.

A su vez, el órgano consultante y el cesionario de la información deberán garantizar el pleno respeto de la legislación vigente en materia de protección de datos conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos de carácter personal y a la libre circulación de estos datos, así como de lo establecido en la restante normativa vigente en materia de protección de datos, cuya salvaguardia corresponde a la Agencia Española de Protección de Datos.