



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA 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

3 de junio de 2025

CIR/DTSA/002/23

www.cnmc.es

INTERNA

TABLA DE CONTENIDO

I. OBJETO	5
II. ANTECEDENTES Y NORMATIVA APLICABLE	5
Primero. Antecedentes.....	5
Segundo. Normativa Aplicable	6
III. HABILITACIÓN COMPETENCIAL Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.....	9
IV. OPORTUNIDAD Y NECESIDAD DE LA CIRCULAR.....	10
Primero. Principios de buena regulación	10
Segundo. Fines perseguidos.....	10
V. TRÁMITE DE AUDIENCIA	13
VI. CONTENIDO DE LA CIRCULAR	15
VII. ANÁLISIS JURÍDICO.....	17
Primero. Adaptaciones a la normativa vigente.....	17
A. Adaptación al marco normativo actual.....	17
B. Adecuación de la Circular a lo establecido en la LGTel	17
1. Objeto de la Circular	17
2. Operadores obligados al suministro de los datos de sus abonados	18
3. Datos de los abonados a facilitar a través del SGDA	19
4. Supuestos especiales.....	19
5. Entidades habilitadas a la recepción de los datos de los abonados	20
C. Adecuaciones de la Circular a la nueva regulación de protección de datos personales	22
D. Resolución de conflictos	24
Segundo. Modificaciones en el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados	25
A. Ficheros de totales anuales generados por los operadores	25
B. Consultas sobre la base de datos del SGDA en tiempo real	25
C. Modificación en la estructura de los datos respecto al campo “operación”	26
D. Introducción de parámetros para la normalización de los datos del domicilio del abonado (mediante códigos INE)	27
E. Simplificación de los campos “Terminal” y de teléfonos de uso público	28

F. Actualización de medidas de seguridad	28
VIII. NORMAS QUE SE VERÁN AFECTADAS	29
IX. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA CIRCULAR	29
X. CONCLUSIONES	30
ANEXO – VALORACIÓN DE ALEGACIONES AL TRÁMITE DE AUDIENCIA	32
Primero. Alegaciones de los operadores en el primer trámite de audiencia	32
A. Operadores obligados a facilitar la información (artículo Segundo).....	32
B. Procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados y su actualización (artículo Noveno)	35
C. Protección de datos (artículo Décimo).....	37
D. Disposición Transitoria única.....	41
E. ANEXO I Operadores obligados al suministro de datos: Formato de carga de los datos de los abonados	41
F. Otras alegaciones	42
Segundo. Alegaciones de los servicios de emergencia	44
A. Datos de los abonados a facilitar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia por los operadores obligados (artículo Tercero y Anexos I, II y III)	44
Tercero. Alegaciones de los agentes facultados para la interceptación	46
A. Sobre el Objeto (artículo Primero)	46
B. Entidades con derecho al suministro de los datos de los abonados (artículo Quinto)	48
C. Solicitud de suministro de los datos de los abonados (artículo Sexto)	49
D. Procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados y su actualización (artículo Noveno)	51
E. ANEXO II Entidades habilitadas: Formato de descarga de los datos de los abonados	51
F. Otras alegaciones	51
Cuarto. Informe de la AEPD	52
A. Datos de los abonados a facilitar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia por los operadores obligados (artículo Tercero)	52
B. Procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados y su actualización (artículo Noveno)	53

C. Protección de datos (artículo Décimo).....	57
D. Otras alegaciones	62
Quinto. Alegaciones del segundo trámite de audiencia	67
A. Sobre la normalización de los datos del domicilio del abonado	67
B. Sobre la modalidad de acceso al SGDA mediante consultas en tiempo real mediante API	75
C. Sobre la aplicación de la Circular en relación con las líneas que utilizan numeración para servicios máquina a máquina	77
D. Sobre la estructura y el formato de los datos.	79
E. Otras cuestiones	81

I. OBJETO

El objeto de la presente memoria justificativa consiste en detallar y explicar las características del procedimiento para el suministro y recepción de los datos de los abonados que se proponen en la Circular sobre el funcionamiento del Sistema de Gestión de Datos de Abonado (SGDA). Se destacan las principales novedades propuestas para recoger los cambios de la normativa en vigor y las modificaciones introducidas en el formato de los datos, en el esquema y la estructura de los ficheros del SGDA y las modalidades de acceso y disponibilidad de los datos, respecto del actual procedimiento regulado en la Circular 1/2013, de 14 de marzo.

II. ANTECEDENTES Y NORMATIVA APLICABLE

Primero. Antecedentes

Mediante Resolución de fecha 14 de marzo de 2013, el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) aprobó la Circular 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, en desarrollo de las competencias previstas en la Ley 32/2003, de 9 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

La Circular 1/2013 estableció el procedimiento vigente para el suministro de los números de los abonados por parte de los operadores obligados, a las entidades habilitadas para acceder a dichos datos por la normativa y reguló el funcionamiento del SGDA actual –y dio lugar a la derogación de la Circular 2/2003, de 26 de septiembre, relativa al anterior SGDA-.

De conformidad con el plazo previsto en la disposición transitoria única de la Circular 1/2013 y modificado por la Circular 5/2014, de 30 de julio, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), el nuevo SGDA entró en funcionamiento a partir del día 26 de octubre de 2015. Una vez completadas las fases de pruebas e integración para la migración al nuevo SGDA por parte de los principales operadores obligados y entidades previamente habilitadas en el anterior sistema, se procedió a la validación del SGDA y a su puesta en producción definitiva durante el mes de abril de 2016.

La Ley 32/2003 fue derogada por la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que, en su redacción inicial, atribuía al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital la competencia de regular el suministro de los datos de los abonados que les facilitasen los operadores a las

entidades que elaborasen guías telefónicas de abonados, a las que prestasen el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y a las que prestaran los servicios de llamadas de emergencia.

No obstante, en base a la disposición transitoria décima de aquella ley, dichas competencias se siguieron ejerciendo por la CNMC en la medida en que no fueron asumidas por el Ministerio. Tras la modificación obrada en la Ley 9/2014 por la Ley 15/2021, de 23 de octubre, se volvió a atribuir expresamente a la CNMC la competencia de regulación y supervisión del suministro de los datos de los abonados facilitados por los operadores a las entidades habilitadas para solicitar y recibir esos datos.

Finalmente, con fecha 28 de junio de 2022 fue aprobada la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), en vigor, que en sus artículos 100.2.q) y 72.2 respectivamente, reconoce la competencia de la CNMC para suministrar los datos sobre los números de los abonados, así como la capacidad de fijar el procedimiento de suministro de la información de los abonados mediante Circular.

Segundo. Normativa Aplicable

El artículo 112.1 del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas¹ prevé que los Estados miembros garantizarán que todos los proveedores de servicios de comunicaciones interpersonales basados en numeración que asignan números de teléfono a partir de un plan de numeración den 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. El apartado 2 de dicho precepto señala que las autoridades nacionales de reglamentación podrán imponer obligaciones y condiciones objetivas, equitativas, no discriminatorias y transparentes a las empresas que controlan el acceso a los usuarios finales en materia de prestación de servicios de información sobre números de abonados.

Por su parte, la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), establece en su artículo 30 que *“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución de las leyes, reales decretos y órdenes ministeriales que se aprueben en relación con*

¹ Aprobado por la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018.

los sectores sometidos a su supervisión cuando le habiliten expresamente para ello. Estas disposiciones adoptarán la forma de circulares de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.”

El artículo 6.5 de la LCNMC establece que *“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas, realizando, entre otras, las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, y su normativa de desarrollo”*.

En consonancia con dichas previsiones, la LGTel dispone en su artículo 72.2 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.”*

Así, con el objeto de facilitar el suministro de la información de los abonados, en el artículo 100.2.q) de la LGTel se atribuye a la CNMC la competencia para *“suministrar gratuitamente a las entidades mencionadas en el artículo 72, los datos sobre números de abonados que le faciliten los operadores de comunicaciones electrónicas, así como imponer obligaciones y condiciones a las empresas que controlan el acceso a los usuarios finales para que éstos puedan acceder a los servicios de información sobre números de abonados.”*

Asimismo, el último párrafo del mismo artículo 72.2 de la LGTel prevé que *“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.”*

En este sentido, con el objeto de facilitar el suministro de la información de los abonados, la LGTel reconoce el derecho en favor de determinadas entidades para obtener de la CNMC, de forma gratuita, los datos de los abonados proporcionados por los operadores. En concreto, en el mismo artículo 72 de la LGTel se menciona a las entidades que elaboran guías telefónicas de abonados,

a los operadores que prestan el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, a los encargados de prestar los servicios de llamadas de emergencia, a los agentes facultados para realizar las interceptaciones legales que se autoricen y a los servicios estadísticos oficiales, para la elaboración de encuestas y el desarrollo de las competencias estadísticas que la ley les confiere.

Por otro lado, el artículo 68.2 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril (Reglamento de Servicios de comunicaciones electrónicas), dispone que esta Comisión deberá suministrar gratuitamente a las entidades que deseen elaborar guías telefónicas de abonados, a las que presten el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y a las que presten los servicios de llamadas de emergencia (el Reglamento es anterior y no cita a todas las entidades), los datos que le faciliten los operadores, de conformidad con lo establecido tanto en el citado Reglamento², como en las instrucciones que, en su caso, dicte esta Comisión y con lo que a tal efecto se establezca por orden ministerial³. No obstante, actualmente la regulación del SGDA contenida en las órdenes ministeriales debe entenderse superada o inaplicable, en tanto en cuanto las instrucciones se regulan por Circular de la CNMC. Así, el artículo 72 de la LGTel se remite ya a real decreto y a circular de la CNMC -en cualquier caso, la regulación de las órdenes ministeriales está incorporada al Reglamento de Servicios de comunicaciones electrónicas o a la Circular-.

La normativa expuesta constituye la base jurídica en virtud de la cual esta Comisión se encuentra habilitada para definir el procedimiento de suministro de los datos de los abonados necesarios para cumplir con las finalidades establecidas por la Circular en vigor y por la referida normativa, respetándose en

² El artículo 30.4 del Reglamento de Servicios de comunicaciones electrónicas determina los datos que deberán facilitarse a las entidades que elaboren guías telefónicas, entre los que deberán figurar, al menos, nombre y apellidos, o razón social, número o números de abonado, dirección postal del domicilio, excepto piso, letra y escalera y terminal específico que deseen declarar, en su caso.

³ Principalmente, la Orden Ministerial de 14 de octubre de 1999 sobre condiciones de suministro de información relevante para la prestación del servicio de atención de llamadas a través del número 112, aprobada en desarrollo del Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, que regula la implantación del servicio de atención de urgencia a través del número 112 y la Resolución de 21 de noviembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se identifican los servicios de atención de llamadas de emergencia a efectos de la obtención de los datos de los abonados al servicio telefónico disponible al público.

todo caso los derechos de los abonados reconocidos en la normativa de protección de datos personales.

III. HABILITACIÓN COMPETENCIAL Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Tal y como se indica en el apartado anterior, los artículos 72.2 y 100.2.q) de la LGTel atribuyen a la CNMC la competencia para regular el suministro y recepción de los datos de los abonados mediante circular.

Los artículos 14 y 20 de la LCNMC otorgan al Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, entre otras facultades, la aprobación de las circulares siguiendo con el procedimiento previsto en el artículo 30 de la citada ley.

El artículo 8.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto (Estatuto Orgánico), añade que el Consejo de la CNMC ordenará la elaboración de las circulares, circulares informativas y comunicaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 de la LCNMC.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.2.f) del Estatuto Orgánico, los Directores de Instrucción elevarán el correspondiente informe preliminar, en el ámbito de sus responsabilidades, sobre la necesidad, conveniencia y pertinencia de la iniciación del procedimiento para la elaboración de circulares, circulares informativas y comunicaciones.

Asimismo, el artículo 30 del Reglamento de Funcionamiento Interno de la CNMC, aprobado en sesión celebrada el 4 de octubre de 2013 (Reglamento de Funcionamiento interno), recoge expresamente que, a instancia del Consejo, los Directores, en el ámbito de sus respectivas competencias, elaborarán los proyectos de circulares.

De conformidad con los preceptos anteriores, los trámites fundamentales para la elaboración de circulares son los siguientes:

- Informe de la Directora de Instrucción en el que se justifique la necesidad de la disposición, así como las medidas o soluciones técnicas que se proponen y los fines que se pretenden alcanzar.
- Elaboración del proyecto de Circular y elevación del texto propuesto al Consejo por la Directora de Instrucción.

- Acuerdo del Consejo por el que se somete el proyecto a trámite de audiencia.
- Trámite de audiencia a entidades y asociaciones, en su caso.
- Informe específico de legalidad emitido por la Dirección de Asesoría Jurídica de esta Comisión.
- Aprobación final del proyecto de Circular por el Consejo de la CNMC.

Por lo tanto, esta Comisión resulta competente para adoptar las medidas necesarias en materia de suministro de datos de abonado a través de una Circular.

IV. OPORTUNIDAD Y NECESIDAD DE LA CIRCULAR

Primero. Principios de buena regulación

La presente Circular se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), dado que responde a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Esta circular es el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los objetivos que persigue.

Con carácter general, en lo que se refiere a los principios de necesidad y eficiencia, esta Circular está justificada por una razón de interés general, se basa en una identificación clara de los fines perseguidos y es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

La Circular también es acorde con el principio de proporcionalidad al contener la regulación necesaria e imprescindible para la consecución de los objetivos previamente mencionados.

Asimismo, se ajusta al principio de seguridad jurídica al desarrollar el regulador las funciones normativas asignadas por la LGTel y el Reglamento de Servicios de comunicaciones electrónicas, respetando las previsiones del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

Segundo. Fines perseguidos

Los cambios normativos que se han producido con posterioridad a la aprobación de la Circular 1/2013, de 14 de marzo, sobre el procedimiento de suministro y

recepción de los datos de los abonados resultan significativos, destacando la creación de la CNMC mediante la LCNMC, las modificaciones de la normativa de telecomunicaciones en la vigente LGTel (en transposición del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas) o la implantación de los principios de protección de datos “*desde el diseño y por defecto*” que rigen la nueva regulación de protección de datos personales tal y como están desarrollados en el artículo 25 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 (RGPD), y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPD).

En ese sentido, en la presente Circular se especifican los términos que regirán el suministro y acceso a la información, las obligaciones de las entidades que aportan y reciben esos datos⁴, así como el resto de medidas consideradas precisas para salvaguardar la competencia efectiva, asegurar la adecuada explotación de los servicios de guías telefónicas y de consulta telefónica sobre números de abonado, así como de los servicios de emergencia y la interceptación de las comunicaciones con autorización judicial, con la debida sujeción a la legislación vigente mencionada en el párrafo anterior. Precisamente para asegurar el debido cumplimiento del principio de minimización de datos, tan relevante actualmente en los tratamientos de datos de carácter personal, se implementarán determinadas novedades a los procesos de acceso a los datos del SGDA.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la Circular 1/2013, de 14 de marzo, sobre el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados tuvo por objeto simplificar el mencionado procedimiento, adaptándolo a la normativa posterior e instaurando un nuevo SGDA que optimizase el intercambio de los datos de manera más acorde a las necesidades tanto de los operadores obligados como de las distintas entidades receptoras de los datos.

Sin embargo, la experiencia acumulada por esta Comisión en la gestión del actual SGDA ha permitido detectar determinados aspectos de su funcionamiento susceptibles de ser optimizados, tanto para evitar cuellos de botella en el procesado de los ficheros recibidos como para mejorar la sincronización entre

⁴ Excepto para los servicios estadísticos oficiales, contemplados en el artículo 72.2.e) de la LGTel, que no se regirán por la Circular.

los operadores y las entidades habilitadas respecto al estado de los datos de los abonados y su correcta actualización en el SGDA.

Y si bien la implementación de varias soluciones técnicas diseñadas por esta Comisión será transparente para los operadores y las entidades sin alterar los procedimientos establecidos en el SGDA, resulta necesario modificar algunos apartados de la estructura de los datos que remiten los operadores para asegurar una implantación completamente eficaz de las mejoras en el funcionamiento del SGDA.

En concreto, la información relativa a las altas, bajas y modificaciones de los datos de sus abonados pasará a estar vinculada directamente con cada número telefónico en lugar de con todos los números del abonado en una misma dirección.

Con este fin, los datos de los abonados que se facilitan en cada registro se estructurarán de la misma manera que en la anterior Circular 1/2013, a excepción del bloque de información de Operación, que se reubicará dentro del bloque de “Numeración Abonado”, tanto para la “Numeración Individual” como para los “Rangos de Numeración”.

Este cambio afectará al procesado de ficheros de SGDA y también a la estructura de los datos que remiten los operadores, que deberán adaptar sus esquemas y procedimientos para que sólo envíen los datos de los números de teléfono que realmente se modifican y no la globalidad de los números telefónicos de un abonado.

Además, para garantizar una adecuada sincronización de los datos del SGDA con las bases de datos de cada operador, cada doce meses los operadores suministrarán en el SGDA sus ficheros de totales de forma obligatoria, con el objeto de mejorar la actualización de los datos de los abonados en el sistema, generándose en el SGDA las actualizaciones incrementales correspondientes para las entidades con la periodicidad habitual (semanal) establecida en los Anexos de la Circular.

En lo que se refiere al acceso y a la disponibilidad de los datos del SGDA para las entidades habilitadas, se definen nuevas modalidades en función de los servicios prestados por cada tipo de entidad habilitada, limitando el tradicional acceso a descargas de la totalidad de los datos y actualizaciones periódicas incrementales exclusivamente a los servicios de emergencia y estableciendo para el resto de entidades una nueva modalidad basada en la consulta directa

sobre los datos a través de una API⁵ y una modalidad específica para los servicios de guías en soporte físico limitado a descargas de totales cada seis meses a petición de la entidad.

Finalmente, con objeto de mejorar la calidad de los datos de domicilio de los abonados que figuran en el SGDA -y cuya cumplimentación correcta por parte de los operadores resulta esencial para que los prestadores de los servicios de llamadas de emergencia localicen con eficacia el domicilio del llamante desde una ubicación fija- se introduce la obligación de normalizar las direcciones siguiendo los códigos del callejero oficial del censo electoral publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

En definitiva, tanto las modificaciones a nivel normativo como las de carácter técnico gozan del suficiente calado para que se estime aconsejable recogerlas en una nueva Circular que adapte el suministro y recepción de los datos de los abonados al marco normativo vigente y a su vez, permita optimizar el intercambio de los datos evitando cuellos de botella y mejorando la sincronización y calidad de los datos.

V. TRÁMITE DE AUDIENCIA

Con fecha 4 de julio de 2023, el Consejo de la CNMC acordó someter a trámite de audiencia e información pública la propuesta de Circular por la que se regula el procedimiento para el suministro y recepción de los datos de los abonados, mediante la publicación de la misma en la página web de la CNMC y dando la posibilidad de remitir alegaciones hasta el 4 de agosto de 2023.

Entre el 12 de julio y el 22 de marzo de 2024, se recibieron en esta Comisión respuestas de 22 interesados procedentes de los siguientes ámbitos de actuación:

- 10 entidades que prestan servicios de llamadas de emergencia⁶.

⁵ Denominada así por las siglas en inglés de *application programming interface*. En español, interfaz de programación de aplicaciones.

⁶ Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias (AVSRE) de la Generalitat Valenciana, Consorcio Público para el Servicio Contra Incendios y de Salvamento de Ciudad Real, Centre d'Atenció i Gestió de Trucades d'Urgències 112 Catalunya (CAT 112), Centro 112 de la Junta de Andalucía, Axencia Galega de Emerxencias (AXGE) de la Xunta de Galicia, Subdirección General de Emergencias y Protección Civil de la Comunidad Autónoma de La Rioja,

- Nueve operadores obligados a facilitar información sobre sus abonados⁷.
- Dos agentes facultados para la interceptación legal de las comunicaciones⁸.
- Una entidad que elabora guías telefónicas de abonados⁹.

También en fecha 12 de julio de 2023 se solicitó informe a la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) sobre el contenido de la propuesta de Circular, la cual fue remitida a dicha agencia junto a su memoria justificativa).

Conforme al informe de la AEPD fecha 26 de septiembre de 2023, esta Comisión ha tenido en cuenta determinadas observaciones formuladas por dicha agencia que versan, principalmente, sobre los datos de los abonados que los operadores facilitan a la CNMC, el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados y su actualización, así como otras cuestiones relativas a la aplicación de la normativa de protección de datos (por ejemplo, sobre los principios que rigen los tratamientos, el encargado del tratamiento, el ejercicio de derechos de protección de datos y sobre las listas de exclusión).

En anexo a la presente memoria pueden consultarse tanto los aspectos más destacados del informe de la AEPD como el análisis y valoración de dichas observaciones realizados por la CNMC.

Debido a la naturaleza de las alegaciones y a los cambios implementados en el proyecto de la Circular (ya descritos en la anterior Memoria justificativa), con fecha 28 de enero de 2025, el Consejo de la CNMC acordó someter a un segundo trámite de audiencia e información pública la propuesta de Circular del nuevo SGDA, mediante la publicación de la misma en la página web de la CNMC

Centro de Urgencias y de Emergencias 112 de Extremadura, Dirección General de Protección de Civil (ASEM112) de la Comunidad de Madrid, Dirección General de Emergencias de Canarias (1-1-2 Canarias) y Gobierno de Aragón (112 Aragón).

⁷ NubIP Talk, S.L.U. (Citelia), Carrefouronline, S.L.U., Colt Technology Services, S.A.U. (Colt), Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica), Telefónica IoT & Big Data, S.A.U. (Tel IoTBD), Digi Spain Telecom, S.L.(Digi), Vodafone España, S.A.U.(Vodafone), Orange Espagne, S.A.U. (Orange) y MásMóvil Ibercom, S.A. (Grupo MM)

⁸ Jefatura de Asuntos Económicos de la Guardia Civil y la Oficina Técnica de Defensa (incluye específicas del CNI)

⁹ JLF (guías de abonados)

y dando la posibilidad de remitir nuevas alegaciones hasta el 28 de febrero de 2025.

Entre el 12 y el 28 de febrero de 2025, se han recibido en esta Comisión respuestas de siete interesados.

Esta Comisión agradece las contribuciones de los diferentes operadores, entidades y organismos públicos que han participado en la consulta pública y han aportado su visión atendiendo a su experiencia. En el Anexo, se examinan el informe de la AEPD y las principales alegaciones recibidas en relación con las cuestiones que fueron puestas de manifiesto en la consulta pública.

Debe señalarse que algunas de las consideraciones formuladas no son objeto de incorporación en el proyecto de Circular, al tratarse de aspectos que no guardan relación directa con la misma o sobre las que esta Comisión no dispone de habilitación competencial. En caso de estimarse necesario, la Circular podrá ser objeto de revisión en el futuro por parte de este organismo.

También se ha recabado internamente por esta Comisión el informe específico de legalidad de Asesoría Jurídica y la evaluación de impacto en protección de datos realizada por el Delegado de Protección de Datos.

VI. CONTENIDO DE LA CIRCULAR

La propuesta de Circular consta de un texto a modo de introducción o preámbulo, catorce artículos, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, una disposición final y cuatro anexos.

En los apartados primero a cuarto se recogen el objeto de la Circular, los operadores obligados a facilitar información de sus abonados, los datos de los abonados a suministrar, determinados supuestos especiales de suministro y las entidades con derecho a recibirlos.

Los apartados sexto y séptimo contienen respectivamente los requisitos para las solicitudes de suministro de los datos de los abonados y las condiciones exigibles a las entidades habilitadas.

El apartado octavo establece la base de datos pública de los operadores y las entidades habilitadas en el SGDA, señalando la información a publicar en la página web de la CNMC para identificar y contactar con las susodichas entidades y operadores.

El apartado noveno describe el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados que deben seguir tanto los operadores como las entidades incluyendo las modalidades de acceso a los datos en función del tipo de entidad habilitada.

En el apartado décimo se recogen las cuestiones específicas que afectan a la de protección de datos conforme a la normativa de protección de datos personales.

Los apartados undécimo a decimocuarto hacen referencia al procedimiento de resolución de incidencias, asunción de los distintos costes, mecanismos de supervisión y la resolución de controversias.

La disposición transitoria primera establece un periodo transitorio de 15 meses desde la entrada en vigor de la circular para aplicar los cambios en el procedimiento, incluyendo un período de pruebas en los últimos 6 meses.

La disposición transitoria segunda dispone que los operadores que ya están suministrando datos previamente a la entrada en vigor de la presente Circular también deberán realizar una primera carga de totales con los datos de todos sus abonados conforme al calendario que programe la CNMC.

La disposición transitoria tercera establece el plazo de un mes para que realicen la nueva formación en ciberseguridad obligatoria tanto los usuarios del SGDA designados por los operadores como por las entidades que ya se encuentran dados de alta en el SGDA previamente a la entrada en vigor de la Circular

La disposición derogatoria deja sin vigencia expresamente a la Circular 1/2013, así como a cualquier otra disposición de igual o inferior rango que se opongan a la misma, mientras que la disposición final prevé su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Finalmente, los Anexos I, III y IV contienen las especificaciones y el procedimiento técnico para suministrar los datos, actualizarlos y descargarlos correctamente.

En concreto, el Anexo I se dirige a los operadores obligados y describe el formato XML que deben seguir para la carga de los datos de sus abonados; el Anexo II hace lo mismo para las entidades habilitadas para la descarga de los datos, con determinados cambios según la receptora de la información sea una entidad que presta servicios de emergencias o a los prestadores de servicios de consulta telefónica y de guías telefónicas de abonados; el Anexo III contiene las

definiciones de todos los campos de información y por último, el Anexo IV describe otros aspectos técnicos del SGDA.

VII. ANÁLISIS JURÍDICO

A continuación, se exponen en dos bloques las principales novedades introducidas en esta propuesta: por una parte, las que responden a la adecuación de la regulación a la normativa en vigor y por otra, las que afectan al procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados.

Primero. Adaptaciones a la normativa vigente

A. Adaptación al marco normativo actual

En el preámbulo de la anterior Circular 1/2013 se hace mención tanto a la antigua CMT (organismo integrado en la actual CNMC desde el año 2013) como a la Ley 32/2003, de 3 de noviembre de 2003, General de Telecomunicaciones.

Asimismo, existen múltiples referencias al rol de la CMT en el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados a lo largo de los diferentes apartados de esa Circular.

En este sentido, se sustituyen dichas menciones para referirse la circular a la CNMC y a la actual normativa contenida en las vigentes LGTel, LCNMC, RGPD y LOPD.

B. Adecuación de la Circular a lo establecido en la LGTel

1. Objeto de la Circular

El objeto de la Circular 1/2013, definido en su apartado primero, hace referencia a las instrucciones dirigidas a los operadores y entidades respecto al suministro de la información de los abonados, y contiene una enumeración de las finalidades para las que se facilita la información, mencionando expresamente la elaboración de guías telefónicas de abonados, la prestación de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado, la prestación de servicios de llamadas de emergencia y la realización de las interceptaciones que se autoricen.

En este sentido, el artículo 72.2 de la LGTel prevé el suministro no solo para las anteriores finalidades, sino que también menciona a los servicios estadísticos

oficiales para la elaboración de encuestas y el desarrollo de las competencias estadísticas que la ley les confiere.

No obstante, en la enumeración contenida en el artículo anterior de las diferentes entidades sujetas al procedimiento para el suministro y recepción de la información mediante Circular, no aparecen mencionados los servicios estadísticos, por lo que la actual Circular 1/2013 no rige la cesión de datos a dichos servicios estadísticos oficiales¹⁰.

En consecuencia, el objeto de la presente Circular contempla un nuevo apartado segundo en el que se clarifica que, a pesar de que los servicios estadísticos oficiales tengan reconocido el derecho al suministro de los datos de los abonados conforme a lo establecido en la LGTel, dicho suministro no se regirá por lo previsto en esta Circular sino directamente por las previsiones del artículo 72 de la LGTel así como por lo que se disponga en su normativa de desarrollo y de conformidad con la normativa de protección de datos personales y conforme al procedimiento que se acuerde por la CNMC.

2. Operadores obligados al suministro de los datos de sus abonados

La Circular 1/2013 mencionaba como operadores obligados al suministro de los datos a la CMT (actual CNMC), a los operadores que proporcionen a sus abonados números incluidos en el plan nacional de numeración.

En este sentido, en la presente Circular se actualiza el apartado segundo relativo a los operadores obligados a facilitar la información de sus abonados, para referirse a los operadores que presten servicios de comunicaciones interpersonales basados en numeración conforme a lo establecido en el artículo 72.2 de la LGTel.

Asimismo, se añade un subapartado segundo para clarificar que el suministro no se limita a los números de teléfono que hayan sido asignados directamente al operador, sino que también incluye los números que procedan de subasignaciones o deriven del derecho a la conservación de la numeración del

¹⁰ El artículo 72.2 de la LGTel prevé que “*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*”. Por su parte, los servicios estadísticos oficiales vienen recogidos en la letra e) del artículo 72.2 de la LGTel.

abonado -es decir, el alcance de la obligación también incluye a los revendedores de estos servicios cuando sean los que proporcionen directamente la numeración a sus abonados.

3. Datos de los abonados a facilitar a través del SGDA

En este apartado, junto a la remisión a los anexos de la Circular que describen todas las categorías de datos comprendidas en el suministro de la información, en la presente Circular se introducen una serie de precisiones respecto a los abonados concretos sobre los que debe facilitarse información.

En concreto, se añade un subapartado segundo con objeto de delimitar el suministro de la información únicamente respecto de los abonados (y en su caso, de los usuarios finales que hayan facilitado voluntariamente sus datos) conforme a las definiciones contenidas en el anexo II de la LGTel.

Así, se ha tenido en cuenta que el artículo 66.3 de la LGTel reconoce expresamente los derechos en tanto a figurar en guías de abonados y servicios de información telefónica, como a ser informados previamente a su inclusión y a no figurar en los mismos en favor de los usuarios finales de los servicios de comunicaciones interpersonales disponibles al público basados en la numeración, por lo que se considera más adecuado que el suministro se circunscriba al concepto más específico de “usuario final”.

4. Supuestos especiales

En vista de las cuestiones generadas por la aplicación de estas obligaciones respecto a los operadores que prestan sus servicios mediante numeración de red inteligente, así como otras posibles problemáticas referentes al suministro de datos de numeración destinada a prestar servicios de máquina a máquina (M2M) y de numeración móvil en la modalidad de prepago, se añade un nuevo artículo cuarto con subapartados específicos para aclarar las situaciones específicas que afectan a los servicios prestados bajo estos tipos de numeración.

Así, en el apartado 4.1 se delimita la obligación de suministro respecto de los operadores que proporcionen numeración de red inteligente, estableciéndose que únicamente deberán facilitar dichos números (con el consentimiento del abonado) para su inclusión en las guías telefónicas de abonados y en los servicios de consulta telefónica sobre números de abonados, mientras que el resto de números de sus abonados solo se facilitarán en el caso concreto de que el operador permita la realización de llamadas al número de emergencia europeo

112 o a otros números nacionales de emergencia mostrando, en el campo del identificador de línea llamante o CLI, el número de red inteligente¹¹.

Fuera de los casos anteriores, los números de red inteligente no se suministrarán en el SGDA, dado que desde dichos números en principio no se contemplan las llamadas salientes hacia los PSAP¹² que atienden estos servicios de emergencia.

Asimismo, en el apartado siguiente se aclara que los operadores que presten servicios máquina a máquina mediante numeración del rango 59 del Plan nacional de numeración telefónica únicamente suministrarán información a la CNMC cuando desde el dispositivo que utilice dicho número se encuentre habilitada la posibilidad de realizar una comunicación de emergencia al PSAP del 112 o de otros números nacionales de emergencia, excluyéndose de la obligación de suministro en el resto de los casos.

Finalmente, respecto a los datos de los abonados en la modalidad de prepago se indica que es obligatorio reportar al SGDA los datos relativos al nombre y apellidos y documento de identificación de los abonados de líneas prepago, pero que el resto de los datos, incluido el del domicilio, solo serán objeto de suministro cuando se encuentren disponibles por haber sido facilitados voluntariamente por el abonado.

5. Entidades habilitadas a la recepción de los datos de los abonados

En primer lugar, se actualizan todas las referencias de la Circular a los “servicios de guías de abonados” por los “servicios de guías telefónicas de abonados” y “servicios de guías accesibles al público” conforme a la terminología prevista

¹¹ Conforme a lo autorizado en la Orden TDF/149/2025, de 12 de febrero, por la que se establecen medidas para combatir las estafas de suplantación de identidad a través de llamadas telefónicas y mensajes de texto fraudulentos y para garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales no solicitadas. Anteriormente, la autorización se deducía de las condiciones previstas por la SETID para autorizar la modificación de la identificación de la línea de origen con números gratuitos para llamadas generadas desde call-centers en varias resoluciones (Resolución de 1 de octubre de 2014, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se autoriza a XTRA Telecom, SL a la modificación de la identificación de la línea de origen en llamadas generadas desde los centros de llamadas (Call-centers).

¹² Punto de respuesta de seguridad pública, definido en el Anexo II de la LGTel como la ubicación física en la que se reciben inicialmente las comunicaciones de emergencia y que está bajo la responsabilidad de una autoridad pública o de una organización privada reconocida por el Estado miembro.

tanto en el artículo 72 de la LGTel como en el artículo 67 del Reglamento de Servicios de comunicaciones electrónicas. De igual forma, desde aquí en adelante, se distingue entre las guías telefónicas de abonados elaboradas y publicadas en formato físico (sean impresas o en soporte electrónico) y las que se prestan como servicio a través de internet (mediante interfaz web).

Por otra parte, también se adapta el apartado cinco de la Circular relativo a las entidades habilitadas a la LGTel, y se propone crear nuevos subapartados – números dos a cinco- para aclarar determinadas casuísticas detectadas por esta Comisión que afectan particularmente a cada tipo de entidad.

En concreto, en el número uno del apartado cinco, se especifica que las entidades habilitadas que prestan servicios de emergencias también incluyen a los servicios prestados mediante números nacionales de emergencia, conforme a la Resolución de 21 de noviembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (actual Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID)), por la que se identifican los servicios de atención de llamadas de emergencia a efectos de la obtención de los datos de los abonados al servicio telefónico disponible al público.

También se actualizan las menciones a las guías telefónicas de abonados y a los agentes facultados conforme a la LGTel.

Finalmente, se ha considerado apropiado suprimir la remisión a otras entidades habilitadas que se determinasen por la normativa aplicable, dado que no se encuentra prevista en la LGTel y puede resultar excesivamente indeterminada.

Respecto a las restantes novedades incluidas en el apartado cinco, números 2 a 5, estas pretenden aclarar qué debe entenderse por un servicio de guías telefónicas de abonados a los efectos del suministro de los datos de los abonados, suprimiendo la referencia a las guías del servicio universal y optando por un concepto de guías telefónicas más acorde con lo previsto en el considerando y en la definición de las guías de usuarios finales de los servicios de comunicaciones electrónicas accesibles al público contenido en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el respeto de la vida privada y la protección de los datos personales en el sector de las

comunicaciones electrónicas y por el que se deroga la Directiva 2002/58/CE (Reglamento sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas)¹³.

Por otra parte, se propone eliminar el acceso a entidades cuya finalidad principal va más allá de la elaboración de simples guías telefónicas de abonados para dedicarse a crear repositorios con información exhaustiva de personas físicas y especialmente jurídicas, como las bases de datos de información sobre empresas.

En lo referente a los datos a entregar a los prestadores de servicios de emergencia, la Circular permite expresamente que se les facilite la numeración móvil a nivel nacional independientemente del ámbito territorial del prestador de servicios de emergencia.

Dicha previsión se realiza teniendo en cuenta la naturaleza no geográfica de esta numeración y la movilidad de los usuarios, de forma que cualquier abonado puede realizar llamadas a servicios de emergencia sin encontrarse en su provincia o comunidad autónoma de origen, y las entidades receptoras de dichas llamadas en muchas ocasiones son autoridades de ámbito autonómico o local que no dispondrán de la información del abonado a través del SGDA si únicamente se les entregan los datos de los abonados con domicilio en su ámbito territorial.

Finalmente, en el apartado quinto se indica que el acceso a la información del SGDA por parte de los agentes facultados que soliciten información para la interceptación legal prevista en el artículo 58.2 de la LGTel, se realizará conforme a las autorizaciones previstas en las normas sectoriales específicas (LECrím y LO 2/2002 reguladora del control judicial del CNI).

C. Adecuaciones de la Circular a la nueva regulación de protección de datos personales

En el apartado séptimo de condiciones aplicables a las entidades habilitadas sobre el suministro de los datos de los abonados, se actualizan las referencias a la normativa de protección de datos que deberán cumplir las entidades

¹³ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-privacy-and-electronic-communications>

habilitadas cuando traten los datos de los abonados, para mencionar expresamente al RGPD y a la actual LOPD.

En el apartado octavo ("Bases de Datos de los operadores obligados y de las entidades habilitadas"), se elimina la referencia a los "ficheros" de titularidad de la CNMC contenida en una nota al pie de la Circular 1/2013, dado que conforme al artículo 30 del RGPD y 31 de la LOPD, la obligación de la CNMC ha evolucionado y esta Comisión debe mantener y hacer público el inventario de sus actividades de tratamiento -frente a los ficheros anteriores-, en lugar de notificar esta información a la AEPD.

En ese mismo apartado octavo, para facilitar el ejercicio de los derechos de los abonados reconocidos en la normativa de protección de datos, se añade la obligatoriedad de que todas las entidades faciliten un buzón de correo electrónico, permitiendo que coincida con el habilitado para sus respectivos delegados de protección de datos, si bien también podrá ser un buzón distinto habilitado a tal efecto.

En el apartado noveno se definen tres modalidades de acceso y disponibilidad de los datos en función de los servicios prestados por cada tipo de entidad habilitada, de forma que los accesos sean más proporcionales y respetuosos con el principio de minimización de datos y los derechos de los abonados y usuarios -en especial, respecto de los accesos de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado, guías telefónicas de abonados a través de internet y de los agentes facultados-.

Sobre los plazos para actualizar, rectificar o modificar los datos de los abonados, la Circular 1/2013, se mantiene en los apartados noveno y décimo el plazo máximo de diez días, dado que el actual RGPD dispone tanto en su artículo 12 como en los artículos 15 a 22 del RGPD que las solicitudes de los interesados relativos a los derechos reconocidos¹⁴ deben atenderse sin dilación indebida, y la ampliación del mencionado plazo iría en detrimento de los derechos de los abonados y usuarios.

En el apartado décimo se añade una mención al artículo 28 del RGPD que regirá la relación entre la CNMC y el encargado del tratamiento en caso de externalización del sistema y se aclara que el derecho de acceso podrá ser

¹⁴ Derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación del tratamiento, portabilidad y oposición.

ejercido por el abonado frente a la CNMC o, en caso de existir, frente al Administrador de Sistemas encargado del tratamiento.

Asimismo, se actualizan las referencias a los derechos de los abonados para incluir los derechos de rectificación, supresión, limitación del tratamiento, oposición, modificación o retirada del consentimiento y el derecho a la portabilidad de los datos, y se sustituyen las menciones a la antigua LOPD por los artículos del RGPD correspondientes al deber de información.

Por otra parte, en el apartado décimo, número seis, se amplía la referencia a todos los derechos de protección de datos que pueden ser ejercidos ante las entidades que elaboran guías o prestan servicios de consulta, y se dispone que la entidad que recibe esta petición debe informar al abonado interesado que deberá dirigir su solicitud frente a su operador directamente. De esta forma, se garantiza que se respete el derecho de un abonado a dejar de aparecer en todas las guías también cuando lo ejercite frente a una entidad habilitada y no solo directamente frente a su operador, de conformidad con la reciente jurisprudencia europea¹⁵.

Finalmente, en el número siete del apartado décimo, se clarifica que los datos de los abonados disponibles para los servicios de consulta y guías no permiten, *per se*, su uso para fines publicitarios o de mercadotecnia salvo que exista el consentimiento expreso del abonado.

D. Resolución de conflictos

En la presente Circular se añade un nuevo apartado decimocuarto que recoge la competencia en favor de la CNMC para resolver las controversias que puedan surgir entre las partes relativas a las obligaciones de suministro de la información previstas en la presente Circular, de conformidad con el artículo 28 de la LCNMC. Asimismo, esta facultad se venía reconociendo para los servicios de atención de llamadas de emergencia tanto en el artículo 6 de la Orden Ministerial de 14 de octubre de 1999 sobre condiciones de suministro de información relevante para la prestación del servicio de atención de llamadas a través del número 112 como en el artículo 2 de la Orden ITC/750/2010, de 17 de marzo, por la que se

¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 27 de octubre de 2022, Proximus NV, C-129/21, EU:C:2022:833 (cuestión prejudicial formulada al TJUE por el Tribunal de Apelación de Bruselas, relativa a la interpretación del RGPD y la Directiva 2002/58 de protección de datos en el sector de las comunicaciones electrónicas).

establecen las condiciones para la puesta a disposición de los datos de localización del usuario llamante del servicio telefónico móvil a los servicios de atención de llamadas de emergencia prestados a través de los números 062 y 091.

Segundo. Modificaciones en el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados

A. Ficheros de totales anuales generados por los operadores

Tanto en el apartado Noveno, como en los Anexos I, II y III de la Circular, se describe el procedimiento para el suministro y la recepción de los datos de los abonados, cuya primera novedad consiste en que, cada doce meses, los operadores generen obligatoriamente ficheros de totales.

De esta forma, los operadores verificarán periódicamente con mayor eficacia que la totalidad de sus abonados estén correctamente registrados en el sistema y actualizarán obligatoriamente los datos en el SGDA en el plazo previsto.

Por otra parte, tanto los operadores obligados como las entidades habilitadas mantendrán la posibilidad de regenerar sus bases de datos de abonados de manera completa bajo petición expresa de una descarga de totales extraordinaria, que se entregará en un fichero cifrado con clave.

Los ficheros generados por el SGDA con la información actualizada y consolidada tras el suministro de los ficheros con la totalidad de los datos por parte de los operadores sustituirán a los datos facilitados previamente por los operadores e incluirán también su fecha de generación.

La disponibilidad de los ficheros en el SGDA, ya sean ficheros de totales -tanto para su primera descarga como para descargas extraordinarias- o ficheros incrementales para realizar actualizaciones, se limitará a una única descarga a realizar en el plazo máximo de 15 días naturales. Transcurrido dicho plazo, los ficheros dejarán de estar disponibles para el operador o entidad solicitante.

B. Consultas sobre la base de datos del SGDA en tiempo real

La Circular modifica en su apartado Noveno.3 como en sus Anexos II y IV, el procedimiento de suministro de los datos del SGDA a los agentes facultados, a los servicios de consulta y a los servicios de guías telefónicas de abonados a través de internet, pasando de la puesta a disposición de ficheros de forma

periódica para su descarga por parte de estas entidades a un sistema que permita el acceso y consulta en tiempo real a la base de datos del SGDA en favor de estas entidades.

De esta forma, los agentes facultados y a los servicios de consulta podrán realizar consultas individualizadas sobre los datos específicos de los abonados y usuarios cuyo acceso resulte estrictamente necesario bien para cumplir las funciones encomendadas a los agentes facultados, bien para atender las llamadas a los servicios de consulta o las consultas a los servicios de guías en cada caso, permitiendo el uso de una llamada API a un servicio de SGDA, para localizar los datos del abonado a partir de su nombre y apellidos (o denominación social), y en el caso de los agentes facultados, también a partir del número de teléfono o del documento identificativo informado (por ejemplo, DNI o Pasaporte) de los que se desea obtener la información.

Dicha medida se estima necesaria tanto para cumplir con los criterios de seguridad como para conciliar el principio de minimización de datos de los abonados y usuarios del RGPD y LOPD y las necesidades de los agentes habilitados para acceder a los datos.

C. Modificación en la estructura de los datos respecto al campo “operación”

La Circular 1/2013 asociaba el campo “operación”¹⁶ directamente al abonado, por lo que las modificaciones informadas en ese campo afectaban indistintamente a todos los números de ese abonado.

En la presente Circular, se ha modificado la estructura del formato XML de los ficheros descritos en los Anexos I, II y III, cuando se informa de las altas, bajas y modificaciones que afectan a abonados que cuentan con varios números de teléfono, de forma que esa información se asocie directamente con cada número de teléfono del abonado de forma precisa.

Así, si existen varios números de teléfono asociados a un mismo abonado informados por un operador y posteriormente alguno(s) causan baja en ese

¹⁶ De conformidad con la definición del Anexo III de la Circular, mediante este campo se determina la naturaleza de la información del abonado, incluyéndose las operaciones de portabilidad (se informa con el código “1” el alta del abonado, con el código “2” la baja del abonado y con el código “3” la modificación del abonado).

operador, el operador únicamente deberá informar de la baja respecto de los números afectados por dicha circunstancia.

En el caso de una modificación de los datos del abonado que afecte a todos los números asociados al mismo (como el cambio de datos del domicilio o de otros datos identificativos), se enviarán todos los números asociados a ese abonado con el tipo de operación correspondiente, mientras que, si las modificaciones de cualquiera de estos datos abarcan toda la numeración incluida en un rango, deberá ser informada para todo el rango (en caso contrario, se informará de la modificación para cada número de teléfono afectado de forma individual).

D. Introducción de parámetros para la normalización de los datos del domicilio del abonado (mediante códigos INE)

La Circular 1/2013 suprimió la obligatoriedad de que los operadores facilitasen los datos relativos a la dirección postal del abonado mediante distintos campos informados conforme a la codificación INE, permitiendo a los operadores completar esa información mediante texto libre que simplificase la tarea de facilitar los datos y le dotase de mayor flexibilidad cuando la zona geográfica (por ejemplo, en determinados entornos rurales y polígonos industriales) todavía no hubiese sido objeto de codificación.

No obstante, esta modificación se ha tornado especialmente problemática para las entidades habilitadas para la recepción de los datos -en particular, para los servicios de emergencia-, que han puesto de manifiesto la falta de criterios normalizados para informar de los domicilios de los abonados, lo que se ha traducido en direcciones postales informadas de múltiples maneras por los operadores, dificultando sensiblemente las tareas de identificación y localización del domicilio del abonado o usuario que llama a estos servicios a partir de los datos del SGDA.

En consecuencia, en la presente Circular se estima adecuado y necesario mejorar la fiabilidad y la exactitud de los datos del domicilio del abonado recuperando los códigos INE, señalándose expresamente en los Anexos I, II y III de la presente Circular que el domicilio del abonado expresará la información postal del abonado para todos los números de teléfono informados a partir de datos normalizados por el operador de acuerdo con fuentes cartográficas oficiales, siguiendo en todo caso la codificación del INE para indicar con un código la población, el tipo de vía, así como el nombre y el código de la vía o pseudovía.

E. Simplificación de los campos “Terminal” y de teléfonos de uso público

De conformidad con lo previsto en el artículo 30.4 del Reglamento de Servicios de comunicaciones electrónicas, el usuario final cuenta con la potestad de solicitar a su operador que se incluya en la guía información respecto de su terminal.

Asimismo, en el artículo 30.6 del mismo Reglamento se especifica que “(...) asociado a cada número figurará, además, la dirección del abonado, sin especificación de piso o letra, y, en su caso, un identificador del tipo de terminal (teléfono normal, fax, RDSI, videoconferencia, telefonía móvil, telefonía de texto para personas sordas, entre otros) que el abonado haya manifestado su deseo de que figure (...)”

No obstante, la clasificación de terminales prevista en la definición de terminal contemplada en el Anexo III de la Circular 1/2013 ha quedado obsoleta, por lo que se actualiza y simplifica en la presente Circular para limitarse a cinco categorías de terminales (fijo, móvil, equipos multilínea o centralita, dispositivos M2M/IoT con capacidad de establecer comunicaciones interpersonales y otros) que permitan clasificar en cada una de ellas a los terminales que el usuario, en su caso, pueda señalar.

Asimismo, se simplifican otros apartados, relativos por ejemplo a los teléfonos de uso público, que tras su desaparición como servicio incluido en el servicio universal han desaparecido en su mayoría en España.

F. Actualización de medidas de seguridad

En los Anexos I, II y IV, se implementan nuevas medidas de refuerzo de la seguridad, como la caducidad de los ficheros o los accesos individualizados para determinadas entidades habilitadas.

Asimismo, el artículo 9.6 introduce la obligatoriedad para todas las partes que intervienen en el SGDA (es decir, tanto para los usuarios del SGDA designados por los operadores como por las entidades) de realizar un curso obligatorio específico de concienciación en ciberseguridad, remitiendo al contenido del Anexo IV, con el objeto de que los usuarios del SGDA encargados bien del suministro, bien de la recepción de los datos, conozcan la importancia de implementar las medidas de seguridad pertinentes, así como de hacer un tratamiento correcto de los datos obtenidos.

VIII. NORMAS QUE SE VERÁN AFECTADAS

Conforme a lo dispuesto en la disposición derogatoria única de la presente Circular, quedará derogada la Circular 1/2013, de 14 de marzo de 2013, sobre el procedimiento de suministro de datos de los abonados para la prestación de servicios de directorio en competencia, modificada por la Circular 5/2014, de 30 de julio de 2014, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

La regulación del SGDA, a día de hoy, -dada la competencia de la CNMC y el artículo 72 de la LGTel- queda conformada por real decreto y circular de la CNMC. Las órdenes ministeriales antes mencionadas quedan desplazadas y su contenido queda incorporado al Reglamento de Servicios de comunicaciones electrónicas o a la Circular de manera que se propondrá al MAETD su derogación.

IX. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA CIRCULAR

La implementación de varias soluciones técnicas diseñadas por esta Comisión será transparente para los operadores y las entidades sin alterar los procedimientos establecidos en el SGDA.

Por su parte, las modificaciones que afectan a los campos asociados con el domicilio, al registro “operación” y a las cargas anuales, requerirán adaptaciones internas del contenido de los datos (para incorporar la información de los códigos INE), de la estructura de los datos que siguen los operadores para extraer la información y de la periodicidad de la generación y el suministro de los ficheros de datos.

No obstante, se considera que el impacto de dichas modificaciones será beneficioso no solo para el funcionamiento eficaz del SGDA sino también para los operadores obligados al suministro, dado que, una vez realizadas las adaptaciones pertinentes a nivel interno, se simplificará el contenido de las actualizaciones que deben generar y remitir periódicamente a la CNMC a través del SGDA.

También afectará positivamente a las entidades habilitadas, pues los ficheros de descarga incluirán exclusivamente los datos que han cambiado, evitando la necesidad de filtrar entre los números de un mismo abonado proporcionados en las actualizaciones para detectar cuáles son los números afectados por las modificaciones informadas por el operador.

Asimismo, la reintroducción de los códigos INE para informar del domicilio de los abonados suponen inicialmente una carga para los operadores, que deberán normalizar sus bases de datos siguiendo dichos criterios.

Sin embargo, estos cambios permitirán organizar los datos bajo criterios más racionales que redundará en una mayor fiabilidad de los datos para los servicios de emergencia y, en general, para todas las entidades habilitadas a la recepción de los datos, así como en una mejora general en la eficacia y usabilidad de dichos datos, en beneficio de los abonados que deben llamar a los servicios de emergencia, e incluso de la propia optimización de los datos que manejan los operadores en sus bases de datos para nutrir al SGDA.

En cuanto a otros impactos, debe indicarse que esta circular no tiene impacto en los Presupuestos Generales del Estado ni en lo referente a ingresos y gastos públicos.

Por otro lado, la propuesta de circular no contempla, ni en el fondo ni en la forma, actuaciones que pudieran favorecer situaciones de discriminación por razón de género.

Finalmente, ha de señalarse que la mencionada propuesta tiene impacto nulo en la infancia y en la adolescencia, así como impacto nulo en la familia.

X. CONCLUSIONES

Como consecuencia de los motivos expuestos en el apartado anterior, se estima necesario adoptar una nueva Circular que regule el procedimiento para el suministro y recepción de los datos de los abonados en sustitución de la actual Circular 1/2013.

El objeto de la citada Circular es el de actualizar el procedimiento para el suministro y recepción de los datos de los abonados al marco regulatorio actual, para recoger los cambios de la normativa en vigor y las modificaciones introducidas en el formato de los datos, el esquema y la estructura de los ficheros del SGDA y las modalidades de acceso y disponibilidad de los datos, respecto del actual procedimiento regulado en la Circular 1/2013, de 14 de marzo.

Como se ha expuesto en la presente memoria, estas modificaciones también adecuarán el tratamiento de los datos a los principios de protección de datos personales y mejorarán el uso que hacen de los mismos las entidades que los

reciben de forma más eficaz y proporcionada, en beneficio de la ciudadanía y de los agentes implicados en el suministro y recepción de los datos.

ANEXO – VALORACIÓN DE ALEGACIONES AL TRÁMITE DE AUDIENCIA

Primero. Alegaciones de los operadores en el primer trámite de audiencia

A. Operadores obligados a facilitar la información (artículo Segundo)

Se han recibido varias alegaciones planteando dudas sobre situaciones concretas para determinados tipos de numeraciones y/o servicios.

Colt Technology Services, S.A.U. (Colt) pregunta qué ocurre cuando un revendedor facilita la numeración al cliente final “¿quién es el operador que debe remitir la información de los abonados al SGDA: el **operador revendedor** o el **operador asignatario de la numeración?**”

Por su parte, **Vodafone España, S.A.U. (Vodafone)** expone que las novedades de la Circular que regulan específicamente el suministro de los datos de abonados con numeración de **red inteligente** y servicios **máquina a máquina** (M2M) introducen una mayor complejidad en los procesos de extracción y desarrollos adicionales.

En este sentido, Vodafone pide (i) flexibilidad para que los operadores decidan si facilitan o no todos los números de los abonados asociados a estos servicios y (ii) que se eliminen de la Circular las casuísticas y excepciones concretas previstas en este apartado o, subsidiariamente, que se aclare si la numeración de red inteligente debe ser facilitada también a los servicios de emergencia y agentes facultados independientemente del consentimiento del abonado.

Por otra parte, Vodafone **también** considera que sería necesario añadir mayor detalle respecto a la disponibilidad de los datos de los abonados en la modalidad de prepago. Señala que la Circular debería aclarar expresamente, aunque fuera en su exposición de motivos, que los **datos de numeración de líneas prepago a facilitar a la CNMC deben limitarse únicamente a los correspondientes a aquellos compradores de tarjetas en la modalidad de prepago que hayan solicitado a los operadores su deseo de constar en las guías telefónicas y sólo a aquellos datos de los que se disponga.**

Vodafone entiende que la nota al pie del apartado 3.2 (que contiene una referencia a la definición de “abonado” del Anexo II de la LGTel) es insuficiente porque no contempla esta situación específica, y aprovecha para recordar que

la sentencia de la Audiencia Nacional¹⁷ que desestimó el recurso de Vodafone contra la actual Circular 1/2013 se pronunció sobre determinadas cuestiones derivadas de la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones (Ley de Conservación de Datos) en el sentido de que esa ley no incluye los datos de domicilio, entre los datos recogidos a los abonados en la modalidad de prepago, por lo que solo sería obligatorio facilitar los **datos de domicilio** de los abonados de servicios prepago a los servicios de emergencia (y agentes facultados) **en la medida que los operadores los tengan disponibles**, por habérselos facilitado los abonados de servicios prepago que desean constar en las guías y servicios de directorio. Vodafone considera conveniente que se aclare expresamente este extremo en la Circular, de forma que se facilite una interpretación correcta del alcance de la obligación.

Telefónica IoT & Big Data, S.A.U. (Tel IoTBD) pide mayor concreción para numeración de servicios IoT y M2M ya que (i) considera que potencialmente todas las líneas IoT/M2M que tengan el servicio de voz activo podrían llegar a cursar técnicamente llamadas de emergencia; (ii) señala que ya suministra números de sus clientes empresariales (B2B) que empiezan por 6 o 7 e (iii) indica que el actual SGDA no permite la carga de numeración de rango +590 (porque tiene 13 dígitos y no los 9 "tradicionales").

- **Análisis y valoración**

Tras las alegaciones recibidas, se propone la modificación del apartado segundo y la reestructuración de parte de su contenido en un artículo cuarto de nueva creación:

- En el **apartado 2.1**, se sustituye la mención al *“plan nacional de numeración telefónica”* por *“plan nacional de numeración”* para adecuarlo al artículo 72.2 de la LGTel y aclarar que la obligación de proporcionar los números para el operador es independiente de que dichos números los tenga asignados, subasignados o procedan de portabilidades. En este sentido, ha de entenderse que la obligación de reportar los datos de abonado corresponde al operador que tiene la relación contractual con los abonados -sin perjuicio de soluciones distintas acordadas entre los operadores-.

¹⁷ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional número 1172/2015, de 30 de marzo de 2015 (recurso 357/2013)

- Respecto a las alegaciones sobre números de red inteligente, los datos a facilitar respecto a los abonados en la modalidad de prepago y a la obligación de suministro y los servicios de comunicaciones máquina a máquina, se considera adecuado crear un nuevo artículo cuarto denominado supuestos especiales, que recoja de forma clara las particularidades del suministro en dichos supuestos. En concreto:

Respecto de los números de red inteligente, en el apartado 4.1 se indica en primer lugar que, con carácter general, no permiten llamadas salientes, para señalar a continuación que: a) su inclusión en guías solo puede producirse con consentimiento y que b) para ser facilitados en favor de los servicios de emergencia y de los agentes facultados, únicamente resulta obligatoria si permiten llamadas al 112 desde dichos números.

Respecto a la obligación de suministro y los servicios de comunicaciones máquina a máquina, en el **apartado 4.2** se menciona específicamente que la obligación afecta a la numeración de rango +590 y su suministro se ciñe a los servicios de emergencia y a los agentes facultados.

Respecto a lo indicado por Vodafone en relación con los abonados en la modalidad de prepago, la experiencia de la CNMC en relación con el suministro de datos de los abonados por parte de los operadores muestra una tendencia a que los datos cuyo suministro es opcional por parte de los operadores se proporcionan en porcentajes muy bajos o directamente dejan de facilitarse.

No obstante, teniendo en cuenta las diferentes sentencias de la Audiencia Nacional resolviendo los recursos interpuestos frente a la Resolución de la CMT que aprobó la anterior Circular 1/2013¹⁸, y el tenor de la disposición adicional única de la Ley de Conservación de Datos -que no exige el registro de los datos de los domicilios de los compradores de tarjetas prepago-, **se propone introducir un nuevo apartado 4.3** en la actual Circular, sobre los datos a facilitar, para especificar que se considera que los datos de los abonados en la modalidad de prepago distintos de su nombre y apellidos (o denominación social) y documento de identificación, deben ser objeto de suministro y facilitarse a través del SGDA, cuando se

¹⁸ Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 20 de marzo de 2014 (recurso 354/2013) y de 30 de marzo de 2015 (recurso 357/2013)

encuentren disponibles por haber sido facilitados voluntariamente por el abonado.

Sin embargo, seguirá siendo obligatorio reportar al SGDA los datos relativos al nombre y apellidos y documento de identificación de los abonados de líneas prepago, en tanto que dichos datos sí que son recogidos obligatoriamente por los operadores.

B. Procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados y su actualización (artículo Noveno)

Colt pregunta, para el caso en el que se considerase que el revendedor es el obligado a suministrar los datos de los abonados, **si está permitido que el asignatario cargue en representación del revendedor y cómo puede hacerlo** (si puede hacerlo en un solo archivo o tantos archivos como operadores represente)¹⁹.

MásMóvil Ibercom, S.A. (Grupo MM) indica lo siguiente:

- Prevé complicaciones para que los operadores verifiquen el fichero de totales generado por la CNMC que se prevé en el apartado 9.1 de la Circular.
- Consideran que sería más eficiente (técnica y económicamente) para garantizar la calidad de los datos actualizados, que sean los propios operadores los que generen trimestralmente un fichero de totales (para evitar duplicidades de tareas y simplificar el procedimiento).
- Solicitan que la propuesta de Circular recoja expresamente que los ficheros generados trimestralmente por el SGDA para la verificación y aseguramiento de la calidad de los datos sean puestos a disposición de los operadores en formato XSD y XML (formatos previstos también en el Anexo I).

Vodafone pide reducir la periodicidad de sincronización y considera que lo adecuado sería que dicha periodicidad fuera semestral (por dos motivos: la elevada carga para sus sistemas de procesar los ficheros y por el plazo de 1 mes para actualizar, que implicaría que en un trimestre solo se hayan enviado 3 ficheros y el % de desincronización sea bajo).

¹⁹ (ver también las alegaciones de Colt al artículo segundo).

Tel IoTBD solicita que se aclare en mayor detalle la necesidad de descargar ficheros de totales para su sincronización, teniendo en cuenta que ya se vienen reportando los datos de los abonados al SGDA por parte de los operadores y no ha observado en líneas generales un impacto en la calidad de los mismos y, en aquellas circunstancias excepcionales donde se ha detectado algún caso puntual, en su opinión ya existe un sistema ágil de gestión de incidencias para que los operadores implicados puedan subsanarlo.

Digi Spain Telecom, S.L. (Digi) solicita que en este apartado:

- Se especifique el tipo de fichero que ha de generarse por parte del operador para comunicar las discrepancias. La empresa indica que parece lógico que sea el mismo que ha de generarse para las actualizaciones del fichero en las que se comunican las altas, bajas y modificaciones.
- En caso de no haber discrepancias entre el fichero que generará la CNMC de manera trimestral y el del operador, solicitan que se establezca claramente si es necesario o no, dar algún tipo de respuesta por parte del operador para confirmar la inexistencia de discrepancias, o si simplemente el hecho de no comunicar discrepancias supondrá la presunción de la inexistencia de estas.
- Pide que se publique un ejemplo del fichero trimestral que se pondrá a su disposición (ver también comentario sobre párrafo final de Anexo I y su nota al pie).
- Le preocupa la coordinación entre el fichero trimestral de discrepancias y las posibles inconsistencias que se puedan producir con las modificaciones.

- **Análisis y valoración**

En relación con dichas alegaciones recibidas, por una parte, se añade un párrafo al artículo Noveno de la Circular para aclarar las cuestiones planteadas por Colt y determinar la responsabilidad de quién carga los datos cuando entran en juego los revendedores de servicios de comunicaciones vocales, así como la posibilidad de celebrar acuerdos privados para concretar el suministro.

Por otra parte, teniendo en cuenta las alegaciones de varios operadores y una vez analizada y ponderada la necesidad de mejorar la sincronización con los posibles riesgos para la seguridad de la información derivados de la disponibilidad de más ficheros de totales generados por el SGDA, se modifica el

modelo de sincronización y los plazos propuestos en la primera audiencia de la **Circular**, de forma que sean los propios operadores los que generen y suministren en el SGDA un fichero de totales -con los datos de todos sus abonados- con una periodicidad anual, para que el SGDA procese y actualice la información de los abonados.

C. Protección de datos (artículo Décimo)

Orange Espagne, S.A.U. (Orange) analiza la obligación de los operadores de atender a las solicitudes de ejercicio de los derechos de protección de datos recogida en el actual apartado 10.5 del proyecto y manifiesta que:

- El texto no recoge las garantías ni el detalle del proceso que debe seguirse por parte de entidades que presten los servicios de consulta telefónica o de directorio cuando sean estas las que reciban la solicitud del ejercicio de los derechos de carácter personal por parte del usuario.
- Considera que el proceso de atención ante el ejercicio de este tipo de derechos debe quedar recogido o identificado en el contenido del texto de la circular, o bien que fije un proceso de desarrollo posterior que dote de garantías la atención de este derecho, por la responsabilidad que podría conllevar su inadecuada atención en tiempo y forma.
- El proceso debe garantizar la identidad del solicitante y la seguridad en la transacción de la solicitud entre las entidades de servicios de consulta o directorio y las operadoras responsables finales de dar cumplimiento a este derecho que tiene el usuario.

Respecto al apartado 10.7 y la obligación de consultar las listas Robinson, Orange considera importante aclarar la prevalencia entre el consentimiento del abonado manifestado frente al operador y el sistema de exclusión (entienden que debería prevalecer el más reciente/último).

Vodafone indica lo siguiente sobre el apartado 10.6 relativo a la comunicación entre entidades (de servicios de consulta o directorio) y operadores cuando el ejercicio de derechos de un abonado se realiza frente a la entidad:

- **Considera que sería más apropiado que cualquier modificación fuera comunicada directamente por el abonado a Vodafone en lugar de la entidad de servicios de directorio o de consulta, y que, ante la eventual solicitud de un abonado frente a estas entidades, fueran ellas las que informasen a los abonados que dichos cambios se deben tramitar directamente con los operadores.**

- Informa de que todo el control de los consentimientos de los abonados para aparecer o no en guías de abonado está centralizado en los operadores, y en concreto en los CRM²⁰. Cualquier solicitud por parte de un abonado será atendida directamente por los agentes que atienden a los abonados y que tienen acceso directo a los CRM para modificar dichos permisos, con lo cual se trata de un proceso muy centralizado y controlado.
- El hecho de tener que incluir una vía adicional de llegada de información supone una complejidad adicional y la pérdida del control que existe actualmente, y más teniendo en cuenta que:
 - o Existe un elevado número de entidades habilitadas en la actualidad, y que muchas más puedan surgir en el futuro.
 - o En la mayor parte de los casos, las entidades habilitadas son empresas con las que Vodafone no tiene ninguna relación comercial y existe dificultad para establecer un canal de comunicación con las mismas.
 - o Vodafone no tendría forma de asegurar con certeza que la información proporcionada por las entidades habilitadas es cierta, lo que necesitaría una tarea adicional de comprobación a realizar por Vodafone con el cliente para asegurar que dicha información es cierta. Esta tarea adicional no sería necesaria si directamente el cliente contactara con Vodafone. **El no llevar a cabo esta tarea adicional sin ningún tipo de comprobación podría dar lugar a fraudes y prácticas irregulares**

Respecto al apartado 10.7 y la obligación de consultar las listas Robinson, Vodafone señala que, en su operativa diaria, consulta los sistemas de exclusión publicitaria en cumplimiento de la normativa vigente en materia de protección de datos.

Sin embargo, considera que la obligación de hacer constar, en los datos de los abonados, que no desean que los mismos sean utilizados con fines de mercadotecnia, debe recaer sobre las entidades que prestan los servicios de guías telefónicas de abonados y no sobre los operadores, ya que son dichas entidades las que facilitan los datos de los abonados a terceras personas, y

²⁰ *Customer Relationship Management*

podría darse la circunstancia de que los abonados se incluyeran dentro de las denominadas “listas Robinson” con posterioridad al suministro de los datos a través del SGDA por parte de los operadores.

Respecto al apartado 10.6 de la Circular, relativo a la comunicación entre entidades de servicios de consulta o directorio y operadores cuando el ejercicio de derechos de un abonado se realiza frente a las primeras, **Digi** opina que:

- Con esta obligación se genera una excepción respecto a la retirada del consentimiento que se aparta del criterio y responsabilidades marcadas por la legislación para las cesiones entre responsables del tratamiento entre los que no existe una relación de corresponsabilidad.
- Considera que la Circular descarga en el operador la obligación de discernir a posteriori la voluntad expresada por el interesado sirviéndose de la información facilitada por un tercero (sin incentivos legales para proveer de todos los recursos necesarios para una correcta decisión sobre el alcance de la retirada del consentimiento) en perjuicio del interesado.
- Para Digi, se debería completar en la Circular la forma para recoger la voluntad completa e inequívoca del abonado y su traslado al operador correspondiente.

Por su parte, respecto al apartado 10.7 y la obligación de consultar las listas Robinson, Digi expresa su preocupación por las posibles disfuncionalidades relacionadas con la ventana temporal. La empresa recomienda incorporar en la Circular verificaciones adicionales sobre el momento temporal de los consentimientos que presenten discrepancias al momento de realizar la revisión previa mencionada en la Circular, en favor del consentimiento más reciente del abonado (en caso de discrepancia entre la información en posesión del operador y la de la Lista Robinson).

Telefónica manifiesta, respecto al apartado 10.7 y la obligación de consultar las listas Robinson, que:

- Supone un esfuerzo adicional no proporcional ni justificado.
- La lista Robinson la gestiona la entidad ADigital, que es quien recoge preferencias de usuarios.
- Desde su punto de vista, los operadores no pueden asumir la carga de asegurar la consistencia entre la información de sistemas de guías y de la

lista Robinson. Esta obligación no encaja en la Circular y considera que debería reformularse para que esa función recaiga bien en ADigital (que se encarga de lista que proporciona datos para campañas de telemarketing), bien en la CNMC (como receptora y centralizadora de los datos).

- Los servicios de acceso a la lista Robinson de ADigital no son gratuitos para las empresas (las consultas tienen costes -que estiman en 6.450 euros anuales-).
- Solicita que CNMC recabe opinión de la AEPD y que, conforme al principio de minimización de los datos, la obligación de acceder y consultar la lista Robinson debería limitarse a las empresas que elaboran las guías de abonados y/o las entidades que se dedican a la prestación de servicios de consulta telefónica sobre números de abonado.

Telefónica IoT señala, respecto al apartado 10.7 y la obligación de consultar la lista Robinson, que no debería incorporarse esta nueva obligación en la nueva Circular SGDA con carácter general porque, tal y como puede desprenderse de la normativa de protección de datos vigente, y de la lectura de la web <https://www.listarobinson.es/empresas> de ADigital, las empresas que se encuentran obligadas a realizar estas consultas son únicamente aquellas que deseen enviar publicidad a destinatarios y que no hayan recabado previamente su consentimiento expreso para ello.

- **Análisis y valoración**

Tras analizar las alegaciones de los operadores, se proponen las siguientes modificaciones en el apartado noveno de la Circular:

- En el apartado 10.6, conforme a lo indicado por distintos operadores, se suprime la obligación de comunicación entre entidades y operadores por los problemas de coordinación y verificación que acarrea, sustituyéndose por la obligación para la entidad que recibe esta petición, de comunicar al abonado que debe dirigir su solicitud de retirada general de sus datos de toda guía o servicios de consulta directamente frente a su operador.
- En el apartado 10.7 se tienen en cuenta las observaciones de los operadores (y de la AEPD), por lo que se propone suprimir y no implementar la obligación de consulta a los sistemas de exclusión -al plantear dudas tanto en su fundamentación jurídica como en su interpretación y encaje con la regulación de protección general y específica que regula este ámbito-.

D. Disposición Transitoria única

Telefónica solicita ampliar el plazo de 12 meses para aplicar las modificaciones desde la entrada en vigor de la Circular y pasar a 18 meses: 12 meses (con los 6 de prueba incluidos) + 6 meses de convivencia entre ambos sistemas.

Vodafone solicita ampliar a 15 meses el plazo establecido de 12 meses para aplicar las modificaciones desde la entrada en vigor de la Circular: 9 meses (para desarrollos internos) + 6 meses de pruebas.

- **Análisis y valoración**

Esta Comisión considera que los plazos propuestos en la **Circular** son adecuados para su implementación, por lo que deben mantenerse y se rechazan los plazos alternativos sugeridos por Telefónica y Vodafone.

E. ANEXO I Operadores obligados al suministro de datos: Formato de carga de los datos de los abonados

Grupo MM sugiere la introducción de un mecanismo de notificación de la disponibilidad del fichero de totales trimestral mediante un aviso a través de la Sede Electrónica de la CNMC con la finalidad de dotar al procedimiento de una mayor garantía y seguridad.

Asimismo, solicita a esta Comisión que la propuesta de Circular recoja expresamente que los ficheros generados trimestralmente por el SGDA para la verificación y aseguramiento de la calidad de los datos sean puestos a disposición de los operadores en formato XSD y XML.

DIGI pide que se ponga a disposición de los operadores, al menos desde la aprobación de la Circular, un fichero ejemplificativo del que van a descargarse de manera trimestral, de manera que se pueda valorar a partir del mismo, necesidades de Hardware y/o Software para su procesamiento, así como detectar posibles dificultades que puedan presentarse a la hora de comparar nuestros datos con los datos aportados por SGDA e identificar las discrepancias (bajas / modificaciones / altas).

- **Análisis y valoración**

En relación con la solicitud de MM del establecimiento de un mecanismo de notificación de la disponibilidad de los ficheros trimestrales, este ya no resulta necesario al haberse suprimido los ficheros trimestrales propuestos. No obstante, el SGDA realizará notificaciones para recordar a los operadores su

obligación de generar ficheros de totales anualmente, conforme al mecanismo previsto de forma general en el apartado "Sistema de Notificaciones Electrónicas" del Anexo IV de la Circular, por lo que no se estima necesario establecer otro mecanismo adicional en la Circular.

Por otra parte, en respuesta a las alegaciones sobre los formatos y ejemplos, como ya se ha indicado en el apartado relativo al artículo Noveno de la Circular formuladas por ambos operadores, se propone modificar la nota al pie 9 del Anexo I de la Circular para aclarar que los ficheros seguirán los formatos que determine la CNMC en cada momento, y que los operadores podrán consultar tanto dichos formatos como los correspondientes ejemplos previamente publicados.

F. Otras alegaciones

a. Sobre el preámbulo

Para **Telefónica**, al contrario de lo que se expone en el preámbulo de la Circular, **no sería necesaria una nueva Circular** en base a los siguientes motivos:

- (i) Por la pérdida de importancia y la "residualidad" de dos de los servicios que prestan las entidades habilitadas en la presente Circular para recibir los datos del SGDA (en concreto, los servicios de guías telefónicas y los de consulta telefónica sobre números de abonado mediante numeración 118AB), señalando que su declive se debe en parte a que los usuarios ahora utilizan los buscadores de internet, así como por los numerosos casos de fraudes utilizando numeración 118AB y que han provocado la modificación de la Orden CTE/711/2002 reguladora de la prestación de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonados.

Telefónica considera que los servicios de consulta sobre números de abonado son los principales usuarios de los datos del SGDA, pero subraya que sus servicios resultan cada vez menos utilizados por los consumidores (citando los propios datos aportados en el informe de la CNMC a la última modificación de la Orden CTE 711/2002), concluyendo que la nueva regulación sobre los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado hace que, a su juicio, resulte más aconsejable esperar a comprobar la evolución de ese mercado.

También considera el uso de los servicios de guías escaso/desconocido, indicando que las guías en papel son inexistentes y en formato digital muy

poco conocidas (señala que no existen datos públicos sobre su funcionamiento y uso, dada su escasa oferta).

- (ii) Respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Emergencias, Telefónica manifiesta que operan adecuadamente con el sistema regulado en la actual Circular 1/2013.
- (iii) Por otra parte, Telefónica entiende que la propuesta de la nueva Circular no menciona graves deficiencias ni defectos significativos en el funcionamiento del procedimiento de suministro de datos actual, y añade que le parece escaso el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de los últimos cambios en la regulación del suministro de los datos (7 años, según Telefónica)

En definitiva, para Telefónica no existirían razones proporcionales ni objetivas que justifiquen la urgente necesidad de realizar las inversiones y asumir el sobrecoste en este momento que supondrían al sector la adaptación a los cambios propuestos.

En una línea similar, para **Tel IoTBD**, los cambios en el procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados deberían ser mínimos, si bien les parecen razonables los relativos a la optimización de la comunicación de las altas y bajas.

- **Análisis y valoración**

Tal y como se expone tanto en el Preámbulo como en la presente Memoria Justificativa (y en el Informe de Necesidad que se emitió al inicio del procedimiento), los cambios normativos que se han producido con posterioridad a la aprobación de la Circular 1/2013 resultan significativos, debiendo destacarse aspectos técnicos en el funcionamiento del suministro y recepción de los datos que han de ser optimizados y que se describen en esta Memoria Justificativa, que sí son relevantes.

Por otra parte, si bien Telefónica destaca el descenso de la demanda de servicios de consulta telefónica y de guías, existen otros tipos de entidades con derecho al suministro de los datos de los abonados reguladas en la presente Circular (los servicios de emergencia y los agentes facultados para la interceptación) que siguen requiriendo el suministro de dichos datos y para los cuales la calidad de los datos suministrados a través del SGDA es fundamental.

Finalmente, respecto a los posibles sobrecostes, Telefónica no aporta ninguna estimación de estos para poder valorarlos más allá de los costes por consultar la

Lista Robinson. En cualquier caso, esta Comisión ha tenido en cuenta ese aspecto y únicamente se establecen los cambios que se estiman necesarios, sin hacer incurrir a los operadores en costes que se estimen desproporcionados.

En definitiva, a pesar del aspecto expresado por Telefónica respecto a los servicios de consulta telefónica y de guías, **esta Comisión considera que el conjunto de modificaciones tanto a nivel normativo como de carácter técnico señaladas, gozan del suficiente calado para que se estime razonable, proporcional y necesaria la adopción de una nueva Circular que regule el procedimiento para el suministro y recepción de los datos de los abonados, en sustitución de la actual Circular 1/2013.**

b. Sobre el artículo a Octavo

En relación con el buzón de correo de los operadores y las entidades al que puedan dirigirse los abonados, **Vodafone** considera adecuada esta medida siempre que exista libertad para fijar el buzón de correo electrónico que cada entidad considere más adecuado, pudiendo coincidir o no con el habilitado para sus respectivos delegados de protección de datos (DPD).

En este sentido, se añade una mención en el apartado octavo para clarificar que el correo electrónico del operador disponible para que los abonados dirijan sus solicitudes puede coincidir con el de su DPD o designarse otra dirección de correo a estos efectos.

Segundo. Alegaciones de los servicios de emergencia

A. Datos de los abonados a facilitar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia por los operadores obligados (artículo Tercero y Anexos I, II y III)

Los nueve servicios de emergencia **112 autonómicos** solicitan que se incluya en la Circular la obligación de que los operadores normalicen los datos de localización. En concreto, proponen las siguientes modificaciones:

- Respecto a la numeración fija, señalan que, ni en la actual Circular ni en el Proyecto se fija un criterio para introducir los datos del domicilio, lo cual implica que una misma dirección pueda ser informada de múltiples maneras y se dificulte mucho la identificación exacta de la misma. Por ese motivo, solicitan que los domicilios se normalicen de acuerdo con una fuente oficial de cartografía antes de introducir la información en la base de datos.

En este sentido, proponen acudir al proyecto Cartociudad²¹, del Sistema Cartográfico Nacional (Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible), que ofrece direcciones postales, topónimos, poblaciones y límites administrativos de España a partir de diferentes fuentes oficiales.

Así, los servicios de emergencia indican que, para la localización de las direcciones postales, existe un fichero (PORTAL_PK) que tiene las coordenadas de los portales de todas las vías de España. El identificador de la vía es el campo ID_VIAL, que se corresponde con el código INE de la vía (un código numérico que identifica de manera única una calle dentro de un municipio que se utiliza para diversos fines, como en censos, estadísticas, y para referenciar ubicaciones específicas dentro de un área determinada).

- También para la numeración fija, manifiestan que en SGDA existen supuestos en los que se informa de gran cantidad de números (miles) asociados a una única dirección (normalmente de grandes empresas e instituciones públicas) que resulta no ser la dirección en la que se encuentra verdaderamente instalada la línea fija, por lo que para localizar correctamente la llamada, solicitan que los operadores indiquen en el SGDA el domicilio de las direcciones del terminal desde donde se realizará la llamada y no el domicilio informado por el titular (abonado).
- Respecto de la numeración móvil, estas entidades exponen que, para facilitar la correcta transmisión de la información de localización (protocolo AML -*Advanced Mobile Location*-) a los 112, resultaría necesario que se incorporase en el SGDA la información sobre el **código IMSI²² (correlativo a cada número de teléfono (es decir, facilitar IMSI y MSISDN²³)** y que el acceso a esos datos del SGDA lo debería realizar el usuario autorizado del Sistema de Recepción y Distribución (SRD) del Ministerio del Interior encargado de comunicar los datos AML a cada 112 de las CCAA.

- **Análisis y valoración**

Las solicitudes de los servicios de emergencia 112 han merecido una profunda consideración por la CNMC, ya que las anteriores alegaciones han puesto de

²¹ <https://www.cartociudad.es/web/portal>

²² International Mobile Subscriber Identity

²³ Mobile Station Integrated Services Digital Network

manifiesto la falta de calidad de los datos de los domicilios aportados por los operadores, cuando dichos datos siguen siendo esenciales para las citadas entidades en determinados casos.

Por ello, se propone **recuperar la obligatoriedad del uso de los Códigos INE para la información del domicilio (Población, Tipo de Vía y Calle o Pseudovía), para que dichos datos vengan normalizados y contrastados oficialmente a partir de una fuente única** en los Anexos I, II y III de la Circular. Además, **se considera adecuado añadir en la Circular una mención que aclare que el domicilio informado de los números fijos debe ser el domicilio real -o en su caso, el domicilio que haya proporcionado el abonado para la localización del número-, tanto en el Anexo I como en las definiciones del Anexo III.**

En lo referente a la incorporación en el SGDA del código IMSI asociado al número de teléfono, siendo el dato más efectivo para facilitar la localización de las llamadas de emergencia a través de números móviles (conforme a lo expresado por los servicios de emergencia respecto del protocolo AML), conlleva la aparición de nuevos escenarios que plantean cuestiones adicionales de diversa complejidad, dado que la habilitación para incluir este tipo de datos debería recogerse en el proyecto de real decreto por el que se regulan las comunicaciones de emergencia utilizando el número único de emergencia 112.

Asimismo, también debería modificarse la LGTel o recogerse normativamente la habilitación competencial para que el Ministerio del Interior (desde su SRD) tenga la consideración de entidad habilitada para acceder al SGDA y, en el caso de que el SRD concentrase la totalidad de consultas de los datos y su distribución hacia los servicios de emergencia, convertiría el acceso de los segundos como entidades habilitadas en redundante.

Teniendo en cuenta las cuestiones anteriores, se considera que la introducción del código IMSI comportaría modificaciones profundas para el SGDA que no pueden acometerse únicamente mediante la presente Circular, por lo que no se procede a su implementación.

Tercero. Alegaciones de los agentes facultados para la interceptación

A. Sobre el Objeto (artículo Primero)

En el apartado 1.d) de la propuesta de Circular, se indica que *“la presente Circular tiene por objeto dar instrucciones a los operadores obligados a facilitar*

la información sobre sus abonados y a las entidades receptoras de la misma, en relación con el procedimiento de suministro de los datos de los abonados, para la consecución de los siguientes fines: (...)

d) realizar las interceptaciones que se autoricen judicialmente.”

La **Jefatura de Asuntos Económicos de la Guardia Civil (GC)**, en calidad de agente facultado para la interceptación de las comunicaciones, manifiesta que la **propuesta de Circular de la CNMC no se ajusta a lo dispuesto en el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882** por el que se aprueba la **Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim)** puesto que, de conformidad con el artículo 588 ter m) de dicha ley²⁴, la Policía Judicial no necesita autorización judicial para realizar las peticiones de datos identificativos del titular del número de teléfono.

En concreto, señala que dicho precepto permite al Ministerio Fiscal y a la Policía Judicial (que incluiría a los agentes facultados de la Guardia Civil) obtener esos datos directamente de los operadores sin autorización judicial, invocando asimismo el deber general de colaboración entre administraciones públicas para atender a requerimientos de información de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

- **Análisis y valoración**

A pesar de que tanto la LECrim como la LGTel reconocen el derecho a obtener los datos de los abonados en favor de los agentes facultados a la interceptación, su regulación varía en función de si los datos van a ser recabados directamente de los operadores (en la LECrim) o bien a través de la CNMC (en la LGTel).

Así, si bien el artículo 58.2 de la LGTel prevé que las interceptaciones se realicen con autorización judicial, la LECrim contempla dentro del Título VIII del Libro II,

²⁴ El artículo 588 ter m) de la LECrim dispone, sobre la Identificación de titulares o terminales o dispositivos de conectividad, que : *«Cuando, en el ejercicio de sus funciones, el Ministerio Fiscal o la Policía Judicial necesiten conocer la titularidad de un número de teléfono o de cualquier otro medio de comunicación, o, en sentido inverso, precisen el número de teléfono o los datos identificativos de cualquier medio de comunicación, podrán dirigirse directamente a los prestadores de servicios de telecomunicaciones, de acceso a una red de telecomunicaciones o de servicios de la sociedad de la información, quienes estarán obligados a cumplir el requerimiento, bajo apercibimiento de incurrir en el delito de desobediencia.»*

Capítulo IV, una serie de disposiciones comunes a la interceptación de las comunicaciones telefónicas y telemáticas que permiten a estas entidades la obtención, en el ejercicio de sus funciones, de datos de titularidad o identificación desvinculados de los procesos de comunicación y sin necesidad de autorización judicial.

En consecuencia, **para evitar una posible contradicción entre la interpretación de la Circular y una norma con rango de ley (la LECrim), se propone modificar la letra d) del apartado Primero de la Circular, pasando a tener la misma redacción del artículo 72.2.d) de la LGTel y eliminando la mención expresa a la “autorización judicial”:**

“d) realizar las interceptaciones que se autoricen de acuerdo con lo establecido en el artículo 58.2 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.”

B. Entidades con derecho al suministro de los datos de los abonados (artículo Quinto)

Respecto al anterior apartado 4.5 de la Circular (actual apartado 5.5), la **GC** insiste en que no necesita autorización judicial cuando actúa como agente facultado (ver apartado anterior del presente resumen de alegaciones)

Respecto al mismo apartado, el **CNI** señala que, conforme a la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia, su autorización judicial proviene de forma general del Magistrado del Tribunal Supremo específicamente encargado del control judicial de las actividades del CNI y añade que su actuación es calificada como secreta por Ley.

Asimismo, añade que los principios de protección de datos no aplican a sus tratamientos de datos, y cita la excepción del art 2.2c) de la LOPD para los tratamientos sometidos a la normativa sobre protección de materias clasificadas.

• Análisis y valoración

Se han de tener en cuenta las alegaciones anteriores, por lo que se sustituyen las menciones a la autorización judicial por una autorización conforme a las normas sectoriales específicas (LECrIm y Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial del CNI) más alineada con el artículo 58.2 de la LGTel (pese a que la LGTel sí que contenga la expresión “las interceptaciones que se autoricen judicialmente”).

C. Solicitud de suministro de los datos de los abonados (artículo Sexto)

Los dos agentes facultados que han formulado alegaciones (GC y CNI) se oponen al sistema propuesto en los actuales apartados quinto, sexto y noveno de la presente Circular en base a lo siguiente:

La GC se manifiesta:

- En contra de la obligación de aportación de copia de la autorización judicial (ver apartado anterior del presente resumen de alegaciones)
- En contra de cursar peticiones individuales vía formulario por el elevado volumen de consultas a realizar (GC estima que ascienden a 350.000 al año, si bien parece referirse a las peticiones que realizan a los operadores)
- Propone que el acceso se realice mediante una interfaz de traspaso de información automática entre la CNMC y los Puntos Únicos de Contacto de los agentes facultados (que ya centralizan peticiones entre los agentes y los operadores conforme Orden Ministerial -Orden PRE/199/2013- y piden que la CNMC utilice el mismo sistema e interfaz allí establecido) a fin de “securizar” los traspasos de información y facilitar la gestión del volumen de peticiones.

Por su parte, el CNI:

- Se opone a la obligación de aportación de copia de la autorización judicial, ya que señala que dicha autorización está considerada como materia clasificada por ley como secreta. (ver apartado anterior del presente resumen de alegaciones).
- Se opone a usar y rellenar un formulario para cada petición (porque sus actuaciones son secretas por la propia Ley del CNI).
- Pide que el acceso a los datos del SGDA se adecúe a los requisitos de seguridad necesarios para el ámbito de la interceptación legal y que se implemente lo establecido en la Orden ITC/110/2009.

- **Análisis y valoración**

Teniendo en cuenta las especialidades de la normativa que rige las actuaciones de los agentes facultados, **se propone suprimir el formulario específico y la solicitud de autorización judicial introducidas en el proyecto (en los**

apartados sexto y noveno), de forma que se mantenga el acceso recogido en la actual Circular 1/2013 en favor de las entidades habilitadas como agentes facultados, si bien con algunas modificaciones para su mejora que se exponen a continuación.

En este sentido, en el informe de la AEPD se realizan observaciones que, si bien no mencionan directamente a los agentes facultados, se oponen al mantenimiento de un acceso general a la totalidad de los datos de los abonados que figuran en el SGDA para las entidades habilitadas (cada una respecto su ámbito de actuación), **por vulnerar los principios de minimización de datos del RGPD, en los casos en los que no es necesaria la obtención de los datos de la totalidad de los abonados para el ejercicio de las funciones de cada entidad habilitada (ver alegaciones de la AEPD al artículo Noveno de la Circular).**

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien esta Comisión tiene encargado el suministro de los datos proporcionados por los abonados a las entidades habilitadas en el artículo 72 de la LGTel, también debe ponderar el alcance y la proporcionalidad de los accesos cuando establece las condiciones y el procedimiento de suministro, teniendo en cuenta, entre otras, la normativa de protección de datos y los requisitos de seguridad del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

Por los motivos anteriores, se considera más acorde y ajustado a derecho **el establecimiento de un sistema que garantice el acceso actual al SGDA en favor de las entidades habilitadas como agentes facultados mediante un procedimiento que les permita consultar - introduciendo bien los números de teléfono, bien los datos de nombre y apellidos o el número de documento identificativo (como DNI o Pasaporte)- y obtener la descarga de los datos que requieran en cada momento para el ejercicio de sus funciones, en el mismo formato recogido en el Anexo II, sin implicar la obtención de la totalidad de los datos que figuran en el SGDA.**

Por su parte, deben rechazarse las solicitudes de implementación de los distintos estándares para la interceptación y las comunicaciones de datos entre operadores y agentes facultados, ya que no coinciden con el tipo de datos que facilitan los operadores ni el resto de los ámbitos para los que se proporcionan.

D. Procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados y su actualización (artículo Noveno)

La **GC** y el **CNI** se oponen a realizar cada solicitud mediante el formulario específico previsto en el apartado 9.3 (ver alegaciones de ambos al artículo Sexto de la Circular).

- **Análisis y valoración**

De conformidad con lo señalado por ambos agentes facultados, se suprime el apartado 9.3 (anterior apartado 8.3), al desecharse la utilización de un formulario específico para las solicitudes de la GC y del CNI, manteniendo el sistema de acceso reconocido en la Circular 1/2013 para realizar las consultas que se mencionan en el apartado anterior.

E. ANEXO II Entidades habilitadas: Formato de descarga de los datos de los abonados

El **CNI** solicita que se mencione expresamente a los agentes facultados entre las entidades habilitadas en este anexo.

- **Análisis y valoración**

Se acepta la propuesta del CNI y se añade junto a las entidades que prestan servicios de emergencias, una mención expresa a los agentes facultados para realizar las interceptaciones legales, ya que los datos puestos a su disposición mantendrán el formato del Anexo II con independencia de la modalidad de obtención de los datos en función del tipo de entidad (servicios de emergencia o agentes facultados).

F. Otras alegaciones

- Sobre el artículo Cuarto (anterior artículo segundo)

La **Oficina Técnica de Defensa** solicita que se excluya expresamente la publicación de sus números de red inteligente de sus oficinas en guías y propone que se añada a la Circular la frase siguiente: *“La información de los abonados del Ministerio de Defensa no se publicará en guías externas al propio Departamento.”*

- **Análisis y valoración**

Se considera innecesario añadir el inciso propuesto por la Oficina Técnica de Defensa, porque de la interpretación del apartado 4.1 de la propuesta de Circular -anterior apartado 2.2 en la primera propuesta- no se deduce en ningún caso que los números de red inteligente de dicha Oficina vayan a ser proporcionados a las

entidades de guías, salvo que la propia Oficina manifieste a su operador que consiente expresamente a su inclusión.

Cuarto. Informe de la AEPD

A continuación, se recogen las principales cuestiones al proyecto de Circular puestas de relieve por la AEPD:

A. Datos de los abonados a facilitar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia por los operadores obligados (artículo Tercero)

En su informe, la AEPD manifiesta que:

- Ni la LGTel ni el artículo 68 del Reglamento de Servicios de comunicaciones electrónicas especifican qué datos habrán de cederse por las operadoras, y por la CNMC a las entidades habilitadas. En su opinión, estos datos deberían de haberse establecido en la propia ley que establece el tratamiento de los datos personales (la LGTel).

También señala que puede existir **confusión acerca de los datos que pueden ser incluidos en las guías de abonados, al referirse a usuarios finales, y sugiere que la relación entre abonado y usuario final se clarifique** en la norma en la medida de lo posible. En concreto, indica que: *“(...) los usuarios finales no tendrían por qué ser necesariamente abonados (persona física o jurídica que haya celebrado un contrato con un proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público para la prestación de dichos servicios), sino que pueden ser usuarios que utilizan el servicio contratado por el abonado.*

La cuestión estribaría en la definición de “números de abonado” que a efectos de esta Circular efectúa el apartado Tercero.2 del proyecto, pues los números asignados por las operadoras son siempre asignados a “abonados” (pues son quienes firman el contrato con la operadora). El concepto de usuario está asociado a la utilización del servicio, que parece ser una cuestión de hecho, mientras que “abonado” presenta un cariz más jurídico, derivado de la firma de un contrato. Tal y como señala la Memoria, el derecho a la protección de datos personales del art. 66.3 LGTel recae en los “usuarios finales”, por lo que se sugiere que la relación entre abonado y usuario final se clarifique en la norma en la medida de lo posible, pues en caso contrario podrían producirse confusiones. Así, por ejemplo, ¿podría ser usuario final quien no es abonado?, o bien, en el apartado Cuarto, punto 2, se menciona a los usuarios finales que hayan prestado

su consentimiento, cuanto el consentimiento se presta por la persona que contrata el servicio (abonado) y no por el que lo utiliza (usuario)”.

- **Análisis y valoración**

Si bien, tal y como señala la AEPD, ni la LGTel ni el artículo 68 del Reglamento de Servicios de comunicaciones electrónicas definen los datos concretos que deben facilitar los operadores, el artículo 20.b) del mismo reglamento establece como condición para los operadores que presten el servicio telefónico disponible al público, facilitar a la CNMC, como mínimo, los datos de los abonados a los que se refiere el artículo 30.4 del Reglamento de Servicios de comunicaciones electrónicas - nombre y apellidos, o razón social, número o números de abonado, dirección postal del domicilio, excepto piso, letra y escalera y terminal específico que deseen declarar, en su caso-, incluyendo, de forma separada, los de aquellos que hubieran decidido no figurar en las guías.

Asimismo, el artículo 2 de la Orden Ministerial de 14 de octubre de 1999 sobre condiciones de suministro de información relevante para la prestación del servicio de atención de llamadas a través del número 112, también señala la información que los operadores deben facilitar en la medida en que esté disponible, incluyendo el documento nacional de identidad y la dirección completa (añadiendo planta y piso).

Por otra parte, sí se tienen en cuenta las consideraciones de la AEPD relativas a la posible confusión entre los conceptos de “abonado” y “usuario final”. En ese sentido, se introducen modificaciones (tanto en el apartado 3.2 como a lo largo de la Circular) para clarificar que los operadores facilitarán los datos de los abonados y, en su caso, de los usuarios finales, si dichos datos están disponibles por haber sido facilitados voluntariamente.

B. Procedimiento de suministro y recepción de los datos de los abonados y su actualización (artículo Noveno)

La AEPD ha formulado las siguientes alegaciones sobre el contenido de este apartado:

- Respecto a los **conceptos de abonado y usuario final**: En el apartado Noveno, punto 1, en sus cuatro primeros párrafos, se menciona que los operadores deberán de proporcionar al SGDA todos los datos de sus abonados, repitiendo el término “abonados” en cada párrafo, y sin mencionar en ninguno de ellos a los “usuarios finales”, lo que es otra

muestra de la posibilidad de confusión ya mencionada anteriormente acerca del objeto de la comunicación de los datos a que se refiere esta Circular.

- Respecto al **plazo de 1 mes para actualizar los datos**: La AEPD sugiere que se vuelva a los 10 días de la Circular vigente, de forma que el plazo previsto en el apartado Noveno, punto 1, párrafo tercero, del proyecto, quede así: “(...) *El operador obligado deberá actualizar los datos de sus abonados sin dilación indebida y en todo caso en el plazo máximo de diez días desde que tenga conocimiento de la modificación del dato del abonado. (...), de modo que no exista un retroceso en los derechos de los interesados respecto de la legislación vigente en la Circular de 2013.*”

Considera que el artículo 12.3 RGPD, se refiere expresa y exclusivamente al plazo que tiene el responsable para “facilitar” al interesado la “información” relativa a la solicitud presentada por esta, pero no a que se dispone de un plazo de un mes para “hacer efectivo” el derecho (...) además, en cualquier caso, ha de anteponerse que el artículo 12.3 RGPD habla de “*sin dilación indebida*”.

Además, el artículo 16 RGPD, al referirse al derecho de rectificación, y el artículo 17 RGPD, al referirse al derecho de supresión (“derecho al olvido”), no mencionan un plazo de un mes para la ejecución de la rectificación o supresión, sino que establecen que la ejecución de la rectificación o supresión habrá de realizarse “sin dilación indebida”.

Finalizan este punto señalando que esta modificación también debería reflejarse en los distintos Anexos del proyecto actual que hacen en la actualidad referencia a un plazo de un mes para la rectificación de la base de datos de sus abonados (por ejemplo, última frase del párrafo cuarto del apartado Noveno; apartado Noveno, punto 5; Anexo I, párrafo séptimo).

- **Respecto del procedimiento de entrega de los datos a las entidades habilitadas previsto en el artículo 9.2 del proyecto de Circular**: Según

la AEPD, este modelo no se ajusta al principio de minimización respecto de las entidades habilitadas -excepto para guías-

Consideran que 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), pero 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 artículo 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.

- **Análisis y valoración**

En relación con las alegaciones recibidas, se realizan las siguientes consideraciones:

- Se clarifican las menciones a los abonados y a los usuarios finales para evitar el riesgo de confusión advertido por la AEPD.
- Se modifica el plazo de un mes y se recupera el plazo de 10 días para comunicar las modificaciones de los datos de los abonados, tal y como solicita la AEPD para evitar un retroceso en sus derechos.

- **Respecto a lo manifestado por la AEPD en su informe en relación con la posible incompatibilidad del actual modelo de suministro de datos de abonado con el principio de minimización de datos**, se valora positivamente la implementación de un cambio en el sistema que permita consultas individuales, dado que supone un procedimiento más garantista con los derechos de los abonados, un acceso más proporcionado y un sistema que refuerza la seguridad de sus datos.

No obstante, deben ponderarse las necesidades de accesibilidad y disponibilidad de cada tipología de entidad habilitada, ya que las necesidades de acceso a una parte o a la totalidad de la información varían.

En concreto, una guía de abonados debe disponer de los datos de todos los abonados y usuarios que han dado su consentimiento, mientras que los restantes servicios (servicios de consulta telefónica, servicios de emergencia y agentes facultados), solo requieren la información concreta cuando atienden a una llamada o para el ejercicio de sus funciones de investigación como agentes facultados.

Del mismo modo, también debe valorarse la disponibilidad de los datos, del modo que una interrupción parcial en el acceso a los datos no tendrá el mismo impacto y nivel de criticidad para todas las entidades, en especial, frente a eventos y situaciones de emergencia que requieran la respuesta inmediata de la prestadora del servicio en base a esos datos y que puedan verse afectados por posibles cuellos de botella -frente a consultas masivas- o indisponibilidad temporal del servicio, por lo que resulta más conveniente que los prestadores de servicios de llamadas de emergencia sigan descargando periódicamente toda la información del SGDA actualizada como en la vigente Circular 1/2013.

En consecuencia, se considera adecuado recoger en el artículo 9.3 de la Circular, dos modalidades de acceso a los datos:

- una para las entidades que prestan los servicios de guías y de emergencias, ya que por la naturaleza de sus servicios requieren en un caso, el acceso a todos los datos de los abonados y usuarios con

consentimiento, y, en el otro, la disponibilidad de toda la información en cualquier momento;

- y una segunda modalidad para los servicios de consulta telefónica y para los agentes facultados, que les permita obtener los datos que necesiten cuando los necesiten de una forma más acorde a sus respectivas necesidades, y a la vez, de forma más proporcional y respetuosa con los derechos de los abonados y usuarios.

C. Protección de datos (artículo Décimo)

La AEPD ha formulado las siguientes alegaciones sobre el contenido de este apartado:

- Respecto a la posibilidad de **contratar externamente la gestión del SGDA**: Sugieren que se exprese en ese apartado que dicha relación entre la CNMC y el encargado del tratamiento se regirá, conforme requiere el artículo 28.2 RGPD, por un contrato por escrito con el contenido del artículo 28.2 RGPD, como por otro lado establece la Disposición Adicional vigesimoquinta de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).
- Respecto al **ejercicio de los derechos de protección de datos frente al Administrador de Sistema**: En el apartado Noveno, punto 2, se dice los abonados personas físicas deberán ejercitarse sus derechos en materia de protección de datos (por tanto, con carácter obligatorio, “deberán”) ante el contratista/encargado del tratamiento/Administrador del Sistema.

No obstante, la AEPD considera que dicho “deber” de los abonados no resulta conforme con la regulación de protección de datos, ya que es “obligación” del responsable del tratamiento (la CNMC) “responder a las solicitudes que tengan por objeto el ejercicio de los derechos de los interesados establecidos en el capítulo III” (vid artículo 28.3.e) RGPD), sin perjuicio de que en el contrato de encargo se pueda pactar que lo haga el encargado por cuenta del responsable, pero no se puede prohibir presentar las reclamaciones ante el responsable, aunque este pueda canalizarlas al Encargado. En definitiva, la responsabilidad es del responsable del tratamiento.

- Sobre el **ejercicio de los derechos de protección de datos frente a las entidades que elaboran servicios de guías o prestan servicios de**

consulta telefónica: Indican que en el apartado Noveno, punto 6, sólo se regula la tramitación que han de seguir las solicitudes de retirada del consentimiento, y tendría que incluir este procedimiento para la tramitación de todas las solicitudes de ejercicio de derechos de protección de datos.

- Sobre **las Listas Robinson y el apartado 9.7 del Proyecto de Circular en general:** La AEPD no se opondría a la necesidad de dicha consulta, por cuanto refuerza el derecho a la protección de datos de los interesados. Sin embargo, recalca lo siguiente:
 - la finalidad del tratamiento consistente en la recogida de datos por las operadoras y su cesión a la CNMC en base al artículo 72 LGTel tiene un **fin distinto de la mercadotecnia directa**, puesto que se recogen originariamente para ejecutar el correspondiente contrato de servicios de comunicaciones y posteriormente se ceden a la CNMC para el fomento de la competencia en el ejercicio de dichas actividades (artículo 72.1 LGTel), así como para cumplir el derecho de los usuarios de, si así lo consienten estos, 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, por lo que habrá que determinar conforme al artículo 6.4 RGPD la compatibilidad a que se refiere el precepto.
 - El artículo 5.1.b) y c) RGPD recoge los derechos de los interesados de que sus datos personales sean recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no sean tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; [...] («limitación de la finalidad»); y que dichos datos personales han de ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»).
 - En opinión de la AEPD, **debería de recordarse en la Circular que los tratamientos de datos personales de los interesados que figuran en la guía telefónica de abonados que resulta del tratamiento de datos establecido en los arts. 72 LGTel quedan excluidos de su utilización para fines de mercadotecnia directa como consecuencia del principio de limitación de la**

finalidad, si no mediara el consentimiento específico del interesado, por cuanto dicho tratamiento de datos (la cesión de los datos de los abonados a la CNMC, obligatorio por ley para las operadoras) sería incompatible con una finalidad ulterior de mercadotecnia directa sin consentimiento, y ello **con independencia de que dichos interesados (los abonados o usuarios finales de los servicios de comunicaciones) hayan decidido, o no, hacer constar su nombre en las Listas Robinson**, puesto que el ejercicio de su derecho a “figurar en las guías de abonados” se vería coartado si a su vez, debieran dichos interesados tener en cuenta que, si no quisieran publicidad directa, tendrían a su vez que darse de alta en los sistemas de exclusión publicitaria, lo que significa una injerencia añadida a su derecho a la protección de datos personales. Se trataría por tanto de finalidades incompatibles. Véase el artículo 96.3, párrafo segundo, del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que establece esta situación respecto de llamadas comerciales.

- De este modo, la cesión queda condicionada a la finalidad para la que se han cedido los datos, y si se pretenden tratar los datos con otra finalidad, aun teniendo los datos y base jurídica en el ejercicio de poderes públicos (6.1.e del RGPD), tendría esta Administración que pedir el consentimiento del interesado para dichos tratamientos con finalidad distinta de la inicial. Por otra parte, la limitación de la finalidad es un principio clave de la protección de datos y exige que los datos personales que se han recogido para un fin específico no se utilicen para otro propósito incompatible. Este principio se aplica igualmente a los datos personales que están a disposición del público. El mero hecho de que los datos personales estén disponibles públicamente para una finalidad específica no significa que tales datos personales estén abiertos a la reutilización para cualquier otro fin.
- **Sobre las obligaciones para los operadores y entidades de consultar las Listas Robinson:** La AEPD señala que el párrafo inicial de este punto 7, **establece una obligación, en el ámbito de la protección de datos**

personales, para los operadores previo al suministro de los datos a la CNMC, **y para las entidades habilitadas** antes de su publicación, de consultar los sistemas de exclusión publicitaria.

Respecto de esta obligación, que es en realidad un tratamiento de datos personales, no establece la norma proyectada la base jurídica del artículo 6.1 RGPD en que se basa, y **no proviene de una norma con rango de ley**. La AEPD recuerda que el artículo 23.4 LOPDGDD establece **precisamente dicha obligación para “quienes pretendan llevar a cabo comunicaciones de mercadotecnia directa”, y no para otros responsables** que no tengan dicha intención. Es por ello que **dicha obligación puede considerarse cuando menos dudosa**, habida cuenta de lo expuesto por el Consejo de Estado en su Dictamen 677/2023, de 22 de junio de 2023, sobre el Proyecto de Circular de la AEPD, sobre la aplicación del artículo 66.1.b) de la LGTel.

(...) el punto 7 del apartado 9 de la Circular parece ampliar el ámbito subjetivo del artículo 23.4 LOPDGDD no sólo a quienes pretendan realizar actividades de mercadotecnia directa, sino también, aunque no lo lleven a cabo, a los operadores de comunicaciones y a las entidades habilitadas.(...) **Si se pudiese considerar esa obligación de consulta del Proyecto de Circular a “alguno” (sic) de los sistemas de exclusión publicitaria como una “condición” para el suministro y recepción de la información establecido por la CNMC en esta Circular conforme al artículo 72.2 de la LGTel, podría considerarse aceptable, puesto que en última instancia redundaría en beneficio de los usuarios finales, pues dicho tratamiento tiene como finalidad última el evitar injerencias por otros tratamientos, en principio no deseados, de publicidad comercial.**

En todo caso, a quienes la LPODGDD (artículo 23) impone una obligación de consultar dichos sistemas de exclusión publicitaria es a quienes pretenden realizar comunicaciones de mercadotecnia directa, por lo que en modo alguno dicha consulta a dichos sistema por los operadores o las entidades habilitadas excluyen la obligación impuesta a aquellos por el artículo 23.4 LOPDGDD.

- Sobre los **datos que no pueden utilizarse con fines de mercadotecnia**: En su informe, la AEPD expone que el párrafo tercero parece señalar que

los datos de los abonados que no podrán utilizarse con fines de mercadotecnia serían aquellos que apareciesen en los sistemas de exclusión publicitaria, lo cual supone que quien aparezca en dichas guías, pero no hubieran querido, por la razón que sea, aparecer en dichos sistemas de exclusión publicitaria, sí podrán ser objeto de mercadotecnia.

Dicha conclusión a la que llega el Proyecto es contraria, por las razones ya expuestas (principio de limitación de la finalidad) a la normativa de protección de datos personales, de modo que **cualquier dato incluido en dichas guías, salvo que constase el consentimiento del interesado a dicha finalidad ulterior, no podrá ser tratada para fines de mercadotecnia directa**, por ser incompatible con la finalidad inicial de la recogida de los mismos. Así lo ha considerado por otra parte la Circular 1/2023, de 26 de junio, de esta AEPD, sobre sobre la aplicación del artículo 66.1.b) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, en relación con las llamadas (artículo 2, párrafo tercero): *"Las llamadas a los usuarios que figuren en las guías de abonados requerirán que hayan prestado su consentimiento específico previo para que sus datos puedan ser usados con fines comerciales, debiendo constar expresamente dicho consentimiento, con carácter general, en las correspondientes guías."*

(...)

Ello lleva, nuevamente, a tener que repensar cómo se han de identificar a aquellos abonados en las guías. **Tanto en el Anexo I, como en el Anexo II se recoge información sobre "Venta Directa-Publicidad" de una manera que no se conforma con lo expuesto hasta el momento, puesto que se plasma la opción del abonado en forma de "0" "no permite el uso de sus datos para fines comerciales/publicidad", o "1" permite el uso de sus datos para fines comerciales/ publicidad.**

En realidad, **la publicidad o mercadotecnia sólo sería admisible, en virtud del principio de limitación de la finalidad tan reiterado, en aquellos abonados que han consentido expresamente que se les envíe publicidad**, por lo que a quien no hubiera consentido expresamente, el envío de esa publicidad sería contraria a la normativa de protección de datos. Un abonado no necesita expresar que "no permite que se le envíe publicidad" para que no se le envíe. Sólo el consentimiento expreso lo permitiría (...)

En consecuencia, debería no sólo recordarse que el principio de limitación de finalidad del tratamiento impediría el tratamiento de datos incluidos en las guías para publicidad comercial sin consentimiento específico previo (Circular 1/2023 AEPD, artículo 2) del usuario final, sino que habría que contemplar que algún abonado, aun admitiendo su consentimiento a tal fin, no desee que este conste en las guías.

- **Análisis y valoración**

Teniendo en cuenta las alegaciones anteriores, se realizan las siguientes modificaciones en el apartado noveno de la Circular:

- Conforme a las observaciones de la AEPD, en los apartados 9.1. y 9.2 se añade una mención al artículo 28 del RGPD que regirá la relación entre la CNMC y el encargado del tratamiento en caso de externalización del sistema y se sustituye el “deberá” (que implicaba obligación para el abonado o usuario) por un “podrá” que indica que el derecho de acceso podrá ser ejercido por el abonado frente a la CNMC o, en caso de existir, frente al Administrador de Sistemas encargado del tratamiento.
- En el apartado 9.5, se modifica el plazo de un mes y se recupera el plazo de 10 días para actualizar los datos de los abonados, tal y como solicita la AEPD
- En el apartado 9.6, se amplía la referencia a todos los derechos de protección de datos que pueden ser ejercidos ante las entidades que elaboran guías o prestan servicios de consulta.
- En el apartado 9.7, se clarifica que los datos de los abonados disponibles para los servicios de consulta y guías no permiten, *per se*, su uso para fines publicitarios o de mercadotecnia salvo que exista el consentimiento expreso del abonado. Con la matización añadida, se considera que no es necesario replantear la estructura de dichos bloques de información a pesar de lo sugerido por la AEPD.

D. Otras alegaciones

- Sobre la Memoria Justificativa

La **AEPD**, además de sus observaciones sobre cuestiones específicas, empieza su informe señalando que la Memoria Justificativa no ha incorporado un Análisis de Riegos, y como consecuencia de dicho análisis, una Evaluación de Impacto en Protección de Datos (EIPD) del artículo 35 del RGPD respecto de los tratamientos de datos derivados de la Circular.

En concreto, señala que *"Esta Agencia viene recomendando repetidamente en sus informes que el prelegislador, en aquellos casos, como el presente, en que los tratamientos puedan tener como base jurídica el art. 6.1.c) o e) del RGPD (tratamientos cuya base es una obligación legal o una misión de interés público), y venga establecida por el Derecho de la Unión o en el Derecho del Estado miembro que se aplique al responsable del tratamiento y tal Derecho regule la operación específica de tratamiento o conjunto de operaciones en cuestión, como es el caso de las operaciones de tratamiento reguladas por el proyecto de Circular que se informa, haga uso de la posibilidad que establece el art. 35.10 RGPD de modo que sea **el propio órgano proponente de la disposición general, en el curso del procedimiento de creación de la norma (ley, real decreto, en este caso Circular etc.) quien realice una evaluación de impacto relativa a la protección de datos (EIPD) como parte de una evaluación de impacto general en el contexto de la adopción de dicha base jurídica. Dicha EIPD habrá de incorporarse, como permite -casi debería decirse que lo impone, pero en cualquier caso no lo prohíbe-** el art. 2.1, letra g), del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Este precepto es, además, suficientemente expresivo de la voluntad del legislador de incluir **en la MAIN**, dentro del concepto "Otros impactos", el análisis del "impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma"*.

Y añade que *"(...) Esta Agencia recuerda, asimismo, que el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) establece que la política de seguridad del sistema de información deberá examinar y tener en cuenta "los riesgos que se derivan del tratamiento de los datos personales" (art. 12.1.f)), así como que en caso de que los sistemas de información traten datos personales (como sería el caso), en todo caso, prevalecerán las medidas a implantar como consecuencia del análisis de riesgos y, en su caso, de la evaluación de impacto en caso de resultar agravadas respecto de las previstas en el citado real decreto (art. 3.3)."*

- **Análisis y valoración**

Como en la presente Memoria Justificativa del proyecto de Circular se describe, la tramitación de los procedimientos para la aprobación de circulares se rige específicamente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.2.f) del Estatuto Orgánico de la CNMC y en el artículo 30 del Reglamento de Funcionamiento Interno de la CNMC, y no por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el

que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Así, dicho Real Decreto indica en su artículo 1 que “(...) *tiene por objeto desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias*”.

Asimismo, como en la memoria se señala, la Circular debe adecuarse a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC, concretamente a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, para garantizar la consecución de los objetivos que persigue.

No obstante, **se ha valorado si para la tramitación de la propuesta de la Circular es preciso o adecuado llevar a cabo la EIPD a que se refiere la AEPD.**

Además de lo que indica la AEPD en su informe, dicha agencia también ha publicado listados tanto de las actividades y tratamientos que requieren obligatoriamente una EIPD como de los tratamientos para los que no es necesaria dicha evaluación, y en el artículo 28.2.f) de la LOPD se prevé que, para valorar tanto la adopción de medidas técnicas como la realización de una EIPD, se tendrá en cuenta si se *produce “un tratamiento masivo que implique a un gran número de afectados o conlleve la recogida de una gran cantidad de datos personales.”*

Teniendo en cuenta que la Circular del SGDA implica un tratamiento de un gran número de datos personales, **se entiende que procede realizar una EIPD, tal y como informa la AEPD**, para lo cual, conforme a lo previsto en el artículo 35.2 del RGPD, el responsable del tratamiento (en este caso, la CNMC) se recabará el asesoramiento de su delegado de Protección de Datos (DPD).

- Sobre la Introducción o Preámbulo

En su informe, la **AEPD** analiza, desde la perspectiva de la **normativa de protección de datos personales, la base que legitima los tratamientos de datos previstos en la Circular**, invocando en concreto, los **artículos 6.1.c) y e) del RGPD**:

- *“Nos encontramos 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.”

- *“(…) en aquellos casos, como el presente, en que los tratamientos puedan tener como base jurídica el art. 6.1.c) o e) del RGPD (esto es, tratamientos cuya base es una obligación legal o una misión de interés público), y venga establecida por el Derecho de la Unión o en el Derecho del Estado miembro que se aplique al responsable del tratamiento y tal Derecho regule la operación específica de tratamiento o conjunto de operaciones en cuestión, como es el caso de las operaciones de tratamiento reguladas por el proyecto de Circular que se informa (…)”*

- **Análisis y valoración**

La AEPD no solicita expresamente ninguna modificación de este apartado, pero a efectos aclarativos y para reforzar la fundamentación jurídica de la nueva Circular, **se propone añadir** a las referencias que contiene el preámbulo a la normativa vigente de protección de datos, el siguiente párrafo:

“En este sentido, los tratamientos de datos previstos en la presente Circular se encuentran comprendidos en las bases jurídicas de los artículos 6.1.c) y 6.1.e) del RGPD, al ser tratamientos cuya base consiste en el cumplimiento de una obligación legal o de una misión de interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento.”

- Sobre las entidades con derecho al suministro de los datos de los abonados (artículo quinto)

La **AEPD** informa de que *“en el apartado Cuarto, punto 2, se hace referencia a los abonados que no se opongan a figurar en las guías cuando el abonado no tiene necesidad de oponerse. Si el abonado no presta su consentimiento no puede figurar en las guías.”*

- **Análisis y valoración**

Teniendo en cuenta lo indicado por la AEPD, por una parte, se clarifican las menciones a los abonados y usuarios finales (ver valoración de las alegaciones de la AEPD del apartado anterior).

Asimismo, se modifica el presente apartado de la Circular para clarificar que el derecho a no figurar en guías del artículo 66.3.c) de la LGTel también puede ejercerse con posterioridad al consentimiento inicial y que comporta la exclusión de los datos de ese abonado respecto al suministro de datos para guías y servicios de consulta.

- Sobre las condiciones aplicables a las entidades habilitadas sobre el suministro de los datos de los abonados (artículo Séptimo)

La AEPD considera que, en el apartado 6.2, debería de añadirse, respecto de las entidades habilitadas, que la revocación del derecho de suministro de los datos de los abonados se producirá no sólo cuando se incumplan las condiciones exigibles, sino igualmente cuando por cualquier causa cesen en su actividad específica, pues ya no se cumpliría la finalidad a la que se ligó el suministro de dichos datos.

- **Análisis y valoración**

Se considera adecuado incluir la mención propuesta por la AEPD en el apartado 6.2 de la Circular.

- Sobre las Bases de datos de los operadores obligados y de las entidades habilitadas (artículo Séptimo)

Para la AEPD debería matizarse la nota al pie de este apartado, dado que *“lo que formará parte del Registro de Actividades del Tratamiento y habrán de constar en el mismo conforme al art. 30 RGPD son los distintos tratamientos de datos que se deriven de la existencia de dicha Base de Datos, no la base de datos en sí misma, pues tal y como resulta del texto de la Circular, existe más de un tratamiento de datos personales resultante de la regulación que establece la Base de Datos SGDA. Por añadidura, la CNMC está integrada entre los organismos citados en el art. 77.2 LOPDGDD, por lo que conforme al art. 31.1 de dicha Ley, deberá hacer público un inventario de sus actividades de tratamiento accesible por medios electrónicos en el que constará la información establecida en el artículo 30 del Reglamento (UE) 2016/679 y su base legal.”*

- **Análisis y valoración**

Se propone suprimir la nota al pie por innecesaria (teniendo en cuenta que todos los tratamientos derivados del SGDA deben ser objeto de inventario y están incluidos en el registro de actividades de tratamiento).

Quinto. Alegaciones del segundo trámite de audiencia

Las alegaciones se han planteado en relación con las siguientes cuestiones:

- a) Sobre la normalización de los datos del domicilio del abonado.
- b) Sobre la modalidad de acceso al SGDA mediante consultas en tiempo real mediante API.
- c) Sobre la aplicación de la Circular en relación con las líneas que utilizan numeración para servicios máquina a máquina.
- d) Sobre la estructura y el formato de los datos.
- e) Otras cuestiones

A. Sobre la normalización de los datos del domicilio del abonado

Se han recibido diversas alegaciones contrarias a la obligación de informar los datos del domicilio del abonado a partir de datos normalizados en base a los códigos INE.

Para la Asociación Nacional de Operadores de Telecomunicaciones y Servicios de Internet (**AOTEC**) y la Asociación de Operadores de Telecomunicaciones Empresariales (**ASOTEM**), la obligación de suministrar los datos del domicilio del abonado conforme a los códigos INE supone una carga desproporcionada para los operadores, ya que dicha codificación no es un dato que conozcan los clientes o abonados ni que proporcionen habitualmente al operador.

A juicio de estas asociaciones de operadores, la inclusión de los códigos INE conllevaría un coste adicional y considerable de gestión y recursos para las operadoras, y consideran que tendría un especial impacto en el caso de los pequeños operadores, repercutiendo en sus beneficios, en el precio final para los consumidores y usuarios finales y podría constituir un obstáculo para competir contra operadores con mayores recursos.

Asimismo, indican que la CNMC debe dar una respuesta motivada de la razón de aplicación de los códigos INE, ya que consideran que es un requisito desproporcionado e irrazonable, cuando el art. 72.2 de la LGTel señala que los operadores “(...) *habrán de dar curso a todas las solicitudes razonables de*

suministro de información pertinente (...)” y el artículo 30.4 del Reglamento de Servicios de comunicaciones electrónicas tampoco contempla al código INE entre los datos mínimos a suministrar.

A este respecto, ASOTEM señala que la codificación INE puede ser muy relevante a efectos del censo electoral para las personas físicas, pero no lo es tanto para las empresas (ya que las empresas no son sujetos electorales), que es la tipología de abonados mayoritaria de los operadores miembros de su asociación.

En este sentido, ASOTEM añade que también resulta muy complicado informar de la dirección postal asociada al “punto de terminación de red” para numeración fija en los casos de reenvíos de llamadas configurados por parte del propio usuario final, ya que puede resultar imposible conocer exactamente la dirección real y final del punto de terminación de red, y que en todo caso, se debería tener en cuenta lo relativo al punto de entrega de servicio, es decir, la dirección de prestación del servicio.

Por los motivos anteriores, tanto AOTEC como ASOTEM solicitan que se mantenga la posibilidad de seguir utilizando la dirección postal (calle y código postal) como el estándar más extendido para la determinación del domicilio de una persona o alternativamente, que se implanten soluciones alternativas menos gravosas, o por lo menos que se sopesen implantar medidas compensatorias.

Por su parte, dichas asociaciones proponen que sean los organismos que requieran esta codificación quienes asuman la implementación de la conversión de las direcciones con la codificación INE, y alternativamente, proponen que la obligación para los operadores se aplique exclusivamente para los nuevos contratos de abonado y no para el conjunto de clientes.

Tel IoTBD, considera que, para informar del dato del domicilio del abonado, cada operador estará haciendo uso y tendrá implementado en sus sistemas su propio callejero, que se nutrirá de fuentes como la información facilitada por los propios clientes o fuentes oficiales existentes (como el Catastro inmobiliario de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda u otros), que no necesariamente debe ser el callejero del censo electoral que publique el INE.

Además, Tel IoTBD señala que ni siquiera el callejero del INE garantiza que esté siempre actualizado, completo y se publique con la periodicidad que requieren las actividades comerciales y de negocio de los operadores (por ejemplo, para

incorporar diariamente las direcciones nuevas derivadas de nuevos desarrollos urbanísticos o cambios en el nombre de las calles ya existentes).

Por otra parte, Tel IoTBD manifiesta que la dirección del domicilio del cliente “B2B” no será una información útil en general que refleje la ubicación de ningún usuario, y destaca que en el caso de Tel IoTBD, se ofrece conectividad a dispositivos o cosas, no personas por lo general, por lo cual tampoco parecería a priori útil para las labores de los servicios de llamadas de emergencia ni otros fines asociados al SGDA.

Finalmente, la empresa indica que la normalización de direcciones en base a códigos INE acarrea costes elevados y una mayor complejidad operativa, por lo que solicita que se suprima esta obligación para los operadores o que sea la propia CNMC quien lleve a cabo este proceso de normalización en paralelo al procesamiento habitual de la información aportada por los operadores obligados.

Telefónica manifiesta entender la relevancia de que *“los prestadores de los servicios de llamadas de emergencia localicen con eficacia el domicilio del llamante desde una ubicación fija”* y la necesidad de que exista un callejero normalizado, pero considera que la CNMC no ha detallado las causas que provocan el problema y la solución propuesta, que conlleva que dejen de ser válidos los criterios que le sirvieron para justificar la adopción del modelo vigente de representación del domicilio.

Telefónica señala que la CNMC debería constituir un equipo de trabajo, con una muestra representativa de cada uno de los grupos afectados, que abordase la identificación del problema, así como de las causas que lo originan y las posibles soluciones al mismo, y echa en falta un mayor detalle de cómo se ha llegado a la justificación de por qué se ha considerado como más adecuada la propuesta por la CNMC.

Al igual que Tel IoTBD, Telefónica también indica que los callejeros de los operadores obligados tienen una visión comercial y no se crean partiendo de la codificación de INE sino de la información facilitada por los clientes junto a la procedente de las fuentes oficiales disponibles, teniendo como consecuencia que no siempre sea posible realizar una correspondencia entre el callejero de cada operador con el callejero del censo electoral del INE.

En este sentido, Telefónica pone de manifiesto la existencia de múltiples fuentes de callejeros oficiales, destacando el catastro inmobiliario (referencia catastral), el Instituto Geográfico Nacional (CartoCiudad) y el Instituto Nacional de

Estadística (Callejero del Censo Electoral, que se actualiza cada seis meses con la información facilitada por los ayuntamientos) y advierte de que, según su propia experiencia, tampoco existe siempre una correspondencia plena entre ellas, proporcionando algunos ejemplos de discrepancias entre domicilios atendiendo a una u otra de dichas fuentes.

Asimismo, Telefónica destaca la complejidad derivada del alto volumen de información que contiene el callejero del censo electoral del INE en los cuatro ficheros sobre vías, pseudovías, tramos de vías y unidades poblacionales (rondando de forma agregada el millón de registros), así como la gran cantidad de modificaciones en los registros que se producen con la actualización del callejero por parte del INE cada seis meses aproximadamente.

Para Telefónica, estas circunstancias dificultan la posible automatización del cruce de datos y pueden repercutir en la calidad del dato, lo que, unido al porcentaje de vías sin identificar en las bases de datos de cada operador, requerirían de un tratamiento manual y con una labor de investigación detrás de cada caso para llevar a cabo su normalización que conllevan, a su juicio, una carga desproporcionada para los operadores.

Por otra parte, con relación a la información del domicilio para determinados abonados, como son los de los servicios móviles o los abonados de carácter empresarial, Telefónica señala que lo realmente relevante para los servicios de llamadas de emergencia es la ubicación del abonado, por lo que en el caso de la numeración móvil, la información del domicilio de un abonado (que en el caso de prepago no va a ser obligatoria), no parece aportar un valor añadido muy elevado y comporta un esfuerzo innecesario para los operadores.

Además, Telefónica afirma que dicha forma de normalizar los domicilios desaprovecharía las capacidades técnicas de las redes actuales, poniendo como ejemplo la iniciativa Open Gateway (liderada por la GSMA) que, según Telefónica, permitiría la localización, en tiempo real, de aquellos abonados móviles que hubiesen autorizado dicho tratamiento.

Respecto de los abonados empresariales, Telefónica pone de relieve la evolución tecnológica hacia el uso por parte de estos de abonados de centralitas IP (con centralita física en el domicilio del abonado, pero que no necesita tener accesos telefónicos en cada sede, permitiendo al abonado distribuir dichas numeraciones entre sus sedes) y centralitas virtuales (basadas en la nube mediante tecnología IP, sin centralita física), para concluir que la localización de una llamada de telefonía fija, sobre todo en el ámbito empresarial, no puede

asociarse directamente con un domicilio y, en consecuencia, pierda buena parte del sentido que tiene el dato del domicilio para el SGDA.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, Telefónica considera que la medida de normalizar los domicilios conforme al callejero del INE no cumpliría con los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC, fundamentalmente en lo relativo a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad y eficiencia.

Además, Telefónica recuerda que los operadores atienden a múltiples requerimientos de organismos públicos sobre las ubicaciones donde prestan sus servicios o están en capacidad de hacerlo, requiriéndoseles la normalización de dicha ubicación, citando el requerimiento de información geográfica de CNMC por una parte y el mapa georreferenciado de cobertura de redes de banda ancha fija y móvil del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (MTDFP) por otra, y considera que, antes de establecer en la Circular obligaciones adicionales sobre cuestiones homogéneas, las Administraciones Públicas debieran colaborar y coordinarse para la consecución de un resultado común, conforme al artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que establece los principios de las relaciones interadministrativas conforme a los principios de colaboración y coordinación.

Finalmente, Telefónica propone que sea el propio SGDA quien lleve a cabo la normalización de los domicilios cargados mediante un proceso paralelo, dado que, para todas aquellas vías que coinciden en diferentes operadores obligados, requeriría un único esfuerzo en su normalización en lugar del de cada uno de los operadores por separado.

En las alegaciones presentadas conjuntamente por **Orange** y **MásMóvil** (bajo la denominación **MasOrange**), las empresas manifiestan que la introducción de los parámetros para la normalización de los datos del domicilio del abonado mediante códigos INE debería limitarse única y exclusivamente a las contrataciones de servicios telefónicos fijos, dado que los servicios de emergencia ya disponen de la información relativa a la ubicación de las personas que efectúan la comunicación de emergencia, inmediatamente después del establecimiento de dicha comunicación mediante el sistema AML-112.

Por este motivo, señalan que la imposición de esta obligación respecto de estos servicios no parece proporcional, razonable ni equitativa y supone una

importante carga administrativa a la hora de llevar a cabo la implementación de un sistema normalizado de datos.

Añaden que, para el caso de que no se atiendan sus alegaciones, se disponga como mínimo, de un plazo de 24 meses para la implementación en el SGDA de los parámetros para la normalización de los datos del domicilio del abonado mediante los códigos INE, teniendo en cuenta las dificultades que esta medida lleva asociadas, siendo el mismo plazo que se empleó para el Diccionario normalizado del proyecto “ÚNICO Datos” para adaptar los ficheros de cobertura de banda ancha.

Por su parte, **Vodafone** señala no estar de acuerdo en la recuperación de los códigos INE para normalizar los domicilios, afirmando que ya tuvo que hacer en su momento los correspondientes cambios en sus sistemas para eliminar el código INE de la información a enviar al SGDA que estaba en vigor desde la Circular 2/2003 hasta la Circular 1/2013, con los correspondientes costes, y considera que la normalización de las direcciones puede incrementar los tiempos de procesado de la información, lo que hace más difícil el cumplimiento de las obligaciones temporales de envío de información establecidas.

- **Análisis y valoración**

Tal y como se ha expuesto en la presente Memoria Justificativa, las alegaciones de los servicios de emergencia 112 al primer trámite de audiencia pusieron de relieve la necesidad de mejorar la calidad de los datos de los domicilios aportados por los operadores, puesto que siguen ofreciendo una información esencial para que las citadas entidades puedan ubicar a las personas que realizan las comunicaciones de emergencia en determinadas situaciones.

Así, con la Circular 1/2013 los operadores informan del domicilio en el SGDA a través de campos de texto libre sin normalizar, de forma que se obtienen resultados muy heterogéneos para una misma dirección, disminuyendo la utilidad del dato y dificultando la labor de los servicios de emergencia para ubicar, de forma rápida, precisa y eficaz, a las personas que realizan llamadas al PSAP.

Por este motivo, se ha propuesto recuperar la obligatoriedad del uso de los Códigos INE para la información del domicilio (Población, Tipo de Vía y Calle o Pseudovía) en los Anexos I, II y III de la Circular, para que dichos datos vengan normalizados y contrastados oficialmente a partir de una fuente única.

Respecto a las alegaciones recibidas sobre los costes que deberán asumir los operadores y el esfuerzo y la carga que les supone dicha normalización de los domicilios, debe tenerse en cuenta que frente a esos costes, se contrapone la mayor relevancia de la prestación de los servicios de emergencia de forma adecuada para proteger la vida humana en interés vital del llamante, así como del interés público, la salud y la seguridad pública y la protección tanto del interesado como de los derechos y libertades de otras personas.

De igual forma, estas modificaciones contribuyen a una estructura más lógica de la información, lo que se traducirá en una mayor fiabilidad y una mejor precisión y consistencia de los datos disponibles para los servicios de emergencia y demás entidades autorizadas para su acceso. Además, la normalización del dato del domicilio permitirá una utilización más eficiente y eficaz de dichos datos, beneficiando tanto a los llamantes a los servicios de emergencia como a los propios operadores, quienes tendrán la oportunidad de optimizar la gestión y actualización de sus propias bases de datos y de sus callejeros comerciales.

Por tanto, considerando el valor de los distintos intereses en juego, no se considera que la obligación de facilitar los datos de forma normalizada suponga una carga desproporcionada para los operadores.

En relación con las alegaciones cuestionando la utilidad del dato del domicilio normalizado para los servicios de emergencia respecto a los abonados empresariales, debe recordarse que las personas que se encuentren en una situación de emergencia en el domicilio de una empresa también deben tener garantizado su derecho como usuarios finales, a realizar comunicaciones de emergencia desde la numeración de esa empresa, resultando en consecuencia de utilidad que se aporte al SGDA la información del domicilio desde donde se esté realizando la llamada.

Por otra parte, respecto a la posibilidad de que solo se informe de los domicilios normalizados para la numeración fija, debe ponerse en valor la información del domicilio que se proporciona desde el SGDA a los servicios de emergencia, ya que el llamante que realiza una comunicación de emergencia desde numeración móvil precisamente puede encontrarse en su domicilio y no hacer uso de numeración fija. En estos casos, además, es cuando el protocolo de localización AML puede ofrecer una ubicación al PSAP menos exacta que el domicilio completo normalizado, resultando muy difícil la ubicación del llamante, según información aportada por los servicios de emergencia 112.

En este sentido, conforme a los datos del último Panel de Hogares CNMC²⁵, a partir de encuestas semestrales sobre los servicios de comunicaciones electrónicas que tienen los hogares españoles realizadas a hogares e individuos, en 2024, solo el 68,8% de los hogares tiene una línea fija, confirmando una tendencia descendente (caída de siete puntos porcentuales en los últimos dos años) que muestra que cada vez más personas optan por depender únicamente de sus teléfonos móviles.

Por tanto, deben rechazarse estas alegaciones y confirmarse la necesidad y obligación de normalizar los datos del domicilio de acuerdo con la información procedente del INE, incluyendo abonados empresariales y abonados con numeración móvil.

Respecto a que la normalización del domicilio sea realizada por las propias entidades que prestan servicios de emergencia o incluso por el mismo SGDA (es decir, por la CNMC), esta Comisión no considera adecuada la propuesta, dado que son los operadores los que mantienen una relación contractual y directa con sus abonados y, por tanto, los que se encuentran en mejor posición para obtener los datos del domicilio y solicitar las aclaraciones necesarias a sus abonados para conseguir su normalización en caso de encontrar dificultades con la información proporcionada por el abonado en un primer momento.

Sobre el uso de nuevas plataformas tecnológicas, como Open Gateway, actualmente no se considera que la misma tenga un grado de implantación y desarrollo suficiente que se ajuste a las necesidades regulatorias -que incluyen a todos los abonados y no solo a los que han otorgado el consentimiento para aparecer en servicios de guías y de consulta de abonados- sin requerir de desarrollos y adaptaciones adicionales.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión se encuentra abierta a explorar en el futuro alternativas tecnológicas que puedan mejorar el suministro de los datos de los abonados y a establecer, en su caso, grupos de trabajo con todos los agentes implicados e interesados en su aplicación.

Finalmente, en lo referente al deber de colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas para determinar qué fuentes deben emplearse, esta Comisión ha efectivamente comparado las distintas fuentes de información y colaborado con las AAPP que las llevan. Sin embargo, debe puntualizarse que

²⁵ <https://data.cnmc.es/panel-de-hogares>

las fuentes de callejeros o bases de datos mencionadas en las alegaciones, como el mapa georreferenciado de cobertura de redes de banda ancha fija y móvil -que elabora el MTDFP-, el catastro inmobiliario o CartoCiudad, aunque proporcionen información sobre domicilios en distintos grados de detalle, el objeto y el ámbito geográfico de cada una de ellas no coincide exactamente con el de los datos de los domicilios completos incluidos en el SGDA.

Así, para el mapa georreferenciado del MTDFP, la necesidad de precisión de los domicilios de los abonados no es la misma para una y otra base y, por tanto, los datos del mapa de cobertura de redes no resultan directamente extrapolables a la información a suministrar en el SGDA respecto a los datos normalizados de los domicilios. Y todo ello sin perjuicio de que otros datos sí coincidan en ocasiones entre dicho mapa de coberturas y la presente Circular, como los Códigos INE de Municipio y de Vía, de acuerdo con la metodología para la elaboración del informe de cobertura en España más reciente²⁶.

Por su parte, los datos del catastro inmobiliario no ofrecen el nivel de detalle requerido en el SGDA para la dirección del domicilio del abonado en las propiedades horizontales, mientras que CartoCiudad utiliza la misma fuente (censo del INE) para los datos de los domicilios.

En definitiva y por todos los motivos expuestos, se mantiene la necesidad de recuperar la obligatoriedad del uso de los Códigos INE para la normalización de la información del domicilio del abonado a partir de una fuente oficial, introduciéndose únicamente las siguientes precisiones en los Anexos I y III: (i) se clarifica expresamente que el abonado facilita los datos del domicilio al operador, (ii) se indica que quien normaliza esos datos es el operador mediante códigos INE, siempre que estén disponibles para esa dirección -teniendo en cuenta que esta información puede faltar en las propias bases de datos del INE- y, (iii) que para la ubicación fija, el domicilio puede no coincidir con el punto de terminación de red si el abonado ha indicado un domicilio distinto para la localización del número.

B. Sobre la modalidad de acceso al SGDA mediante consultas en tiempo real mediante API

Telefónica señala que, ante la posibilidad de que se cree una API que proporcione acceso a la información del SGDA, sería conveniente diferenciar

²⁶ <https://avance.digital.gob.es/banda-ancha/cobertura/Paginas/Informe-de-cobertura-2023.aspx>

entre aquellas entidades habilitadas que elaboran sus guías en formato físico de aquellas otras que prestan este servicio mediante acceso digital, incluyendo a las segundas entre las entidades cuyo acceso al SGDA se realice a través de la mencionada API para garantizar el principio de minimización de datos.

De esta forma, Telefónica considera que la CNMC tendrá un mayor control de la información a la que tienen acceso estas entidades a través del SGDA, asegurando que siempre accederán a los datos más actualizados y que solo accederán aquellos abonados que en ese momento han expresado su deseo de aparecer en guías y a los datos mínimos imprescindibles de los mismos para poder prestar los servicios de guías.

En relación con los servicios de guías en formato físico, Telefónica plantea la posibilidad de que dichas entidades sólo tengan acceso a descargas de ficheros de totales con una periodicidad semestral o anual, según estime la CNMC, garantizándose que se minimizará el acceso a la información de los abonados.

Por su parte, en sus alegaciones, **Orange y MásMóvil** señalan que la API debería incluir un aviso legal o un descargo de responsabilidad que aclare que se accede en tiempo real a los datos de la base de datos del SGDA conforme a la periodicidad prevista para su actualización, y no a la posibilidad de acceder a los datos reales a tiempo real.

Asimismo, consideran imprescindible que la Circular recoja expresamente la necesidad de disponer de mandamiento, autorización judicial o diligencias de investigación abiertas que habiliten la realización de consultas por parte de los agentes facultados, para lo que deberían implementarse mecanismos y garantías que permitan regular y supervisar el acceso a la información por parte de los agentes facultados y también de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado mediante auditorías periódicas, registros de acceso y la obligación de justificar cada consulta realizada por estos agentes.

- **Análisis y valoración**

Esta Comisión considera adecuada al principio de minimización del tratamiento de datos personales la propuesta de Telefónica para distinguir entre el acceso a los datos de los abonados que se proporciona a las entidades que elaboran guías telefónicas de abonados en soporte físico (ya sea impreso o electrónico) del que obtienen las guías de abonados accesibles a través de internet (mediante interfaz web).

En consecuencia, se modificará la regulación de los accesos al SGDA para estas entidades en el apartado noveno y el Anexo II de la Circular, de forma que (i) se

excluya a todas las entidades que elaboran guías telefónicas de abonados de la modalidad prevista en el apartado “a” (consistente en una descarga de totales inicial y actualizaciones semanales), (ii) se añadan las guías que se prestan a través de internet al apartado “b” (modalidad de consulta a través de API) y (iii) se incluya una nueva modalidad de suministro añadiendo un apartado “c” para las guías telefónicas de abonados en formato físico (soporte impreso o electrónico), limitado a la realización de descargas de totales: una inicial y extraordinarias cada 6 meses, en caso de que las entidades las soliciten para actualizar su guía.

Respecto a las restantes alegaciones, esta Comisión tendrá en cuenta lo solicitado por MasOrange y mostrará un aviso al acceder a la API informando de que los datos a los que se accede en tiempo real son los de la base de datos del SGDA conforme a la periodicidad prevista para su actualización por parte de los operadores.

Por último, respecto a la necesidad de disponer de mandamiento, autorización judicial o diligencias de investigación abiertas que habiliten la realización de consultas por parte de los agentes facultados, como ya se ha indicado en la valoración de las alegaciones al primer trámite de audiencia de dichos agentes facultados, la autorización para que estos agentes obtengan los datos identificativos de los abonados procede de determinadas normas sectoriales específicas (LECrim y Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial del CNI); en la circular ya se indica que accederán a los datos conforme a las autorizaciones legales y judiciales de que disponen.

Asimismo, y sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión tiene la facultad y podrá implementar mecanismos y garantías que permitan supervisar el acceso a la información no solo de los agentes facultados, sino de todas las entidades y operadores que acceden al SGDA conforme a lo previsto en el Anexo IV de la Circular, sin necesidad de establecer modificaciones adicionales en la misma.

C. Sobre la aplicación de la Circular en relación con las líneas que utilizan numeración para servicios máquina a máquina

Para **Tel IoTBD**, es necesaria una mayor aclaración sobre la aplicación de la Circular también a las líneas móviles M2M/IoT con numeración del rango 59, dado que los servicios de conectividad IoT/M2M se refieren a la comunicación de dispositivos sin intervención humana y por ello es dudosa la adecuación de su inclusión en la Circular, al no estar incluidos dentro de la definición de "servicios de comunicaciones interpersonales".

No obstante, en caso de que se mantengan, Tel IoTBD solicita que la CNMC sea más explícita, ya que la limitación a que se reporten única y exclusivamente aquellas líneas IoT/M2M del rango 59 que puedan realizar comunicaciones de emergencia, a la práctica, no resulta un criterio operativo porque todas las líneas IoT/M2M que tengan el servicio de voz activo podrían potencialmente ser susceptibles de realizar este tipo de comunicaciones, aunque no estén concebidos para ello.

Así, Tel IoTBD afirma que, en la práctica, a partir de la entrada en vigor de la Circular, deberá reportar millones de líneas que aparentemente podrían ser carentes de utilidad a efectos de las finalidades reales para las que se estableció el SGDA, entrando en una posible contradicción del principio general de minimización de datos.

Vodafone indica que las excepciones y particularidades previstas en la Circular para este tipo de numeración introducen una complejidad adicional en los procesos de extracción de la información, que provocará desarrollos adicionales en los sistemas de información para establecer lógicas que permitan discernir entre las numeraciones que deben ser enviadas a SGDA y las que no.

Por este motivo, Vodafone solicita que se simplifique el suministro de estos datos y se permita mayor flexibilidad en el envío de los datos de este tipo de abonados, permitiendo que cada operador pueda optar por enviar o no los datos de sus abonados correspondientes a los servicios prestados mediante estos tipos de numeración (además de la del rango 59, también solicita lo mismo para la numeración de red inteligente).

- **Análisis y valoración**

En atención a las anteriores alegaciones, se introducirán determinadas precisiones en el apartado cuarto de la Circular para aclarar que la numeración de red inteligente se proporcionará en el SGDA bien con consentimiento del abonado para su inclusión en guías, bien cuando el operador permita realizar comunicaciones de emergencia mostrando en el campo de identificador de línea llamante (denominado CLI) ese número de red inteligente en lugar de un número de teléfono fijo o móvil²⁷.

²⁷ Conforme a lo autorizado por el MTDFP o recientemente en la Orden TDF/149/2025, de 12 de febrero, por la que se establecen medidas para combatir las estafas de suplantación de identidad a través de llamadas telefónicas y mensajes de texto fraudulentos y para garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales no solicitadas.

Respecto a la numeración para servicios M2M, se precisa la denominación del rango de numeración que puede ser suministrada (rango “59” en lugar de “+590”). asimismo, se especifica que, aunque sea numeración para servicios M2M, deberá ser suministrada en el SGDA en los supuestos en los que el operador permita que desde ese dispositivo se realicen comunicaciones de emergencias, las cuales implícitamente suponen el establecimiento de una comunicación interpersonal y vocal entre un usuario final y el PSAP, conforme a la definición del apartado 9 del anexo II de la LGTel.

Finalmente, en los Anexos I y III se incluye una referencia adicional en el campo terminal para que el operador pueda identificar a los dispositivos M2M que permitan comunicaciones interpersonales (llamadas vocales), si lo estima conveniente.

D. Sobre la estructura y el formato de los datos.

ASOTEM propone simplificar el suministro de los datos permitiendo combinar en un único registro todas las direcciones de un mismo abonado asociadas a la numeración de la que sea titular (en lugar de informar de tantos registros como números de un mismo abonado asociados a distintas direcciones postales).

Telefónica solicita la publicación del Esquema XSD desde la aprobación de la Circular y que todos los implicados participen en el procedimiento para determinar los formatos de los ficheros para que no sea solo una decisión unilateral de CNMC.

Sobre la posible aprobación de nuevos formatos para el suministro de los datos, **Orange** y **MásMóvil** solicitan que se regule un procedimiento para la implementación de nuevos formatos de los ficheros de cara a dotar de las garantías necesarias para los operadores, y mencionan expresamente que previamente a la adopción, se proceda a la tramitación de un periodo de consulta pública previa para que los agentes que participan en el suministro de datos de los abonados puedan presentar sus alegaciones y comentarios a los nuevos formatos de ficheros.

Asimismo, solicitan que, si se aprueban futuros cambios de formato, se conceda a los operadores un periodo mínimo de seis meses para implementar los cambios incorporados por esta Comisión al formato de los ficheros y que no puedan incorporarse nuevas obligaciones para los operadores distintas de las ya contenidas en la Circular.

- **Análisis y valoración**

Esta Comisión comparte la mayoría de las cuestiones relativas al formato alegadas por Telefónica y MasOrange, si bien no estima necesario que se incluyan expresamente en el marco de la presente Circular en aras a dotar de mayor flexibilidad a la Comisión en la aplicación de cuestiones esencialmente técnicas que no conlleven implicaciones a nivel regulatorio.

En concreto, esta Comisión considera adecuado tener en cuenta la opinión tanto de los operadores como de las entidades que intervienen en el suministro y recepción de los datos de los abonados, previamente a la incorporación de nuevos formatos adicionales para la entrega de los datos. Asimismo, se aclara que dicha facultad -que corresponde a la CNMC por mandato legal- en ningún caso comportará ni la sustitución del formato establecido en la presente Circular, ni el suministro de otros datos distintos a los ya establecidos en la misma, puesto que en esos dos casos sería imprescindible la modificación de la Circular.

También se considera adecuado publicar el esquema XSD²⁸ en la sede electrónica de la CNMC, como mínimo, a partir de la publicación en el BOE de la presente la Circular.

En cuanto al plazo mínimo para implementar nuevos formatos para el suministro de los datos, este no puede fijarse a priori sino que se valorará un plazo adecuado a cada caso, si bien se reitera que la posibilidad de adoptar nuevos formatos prevista en la Circular se refiere siempre a formatos adicionales al ya establecido en la misma y que, por tanto, se podrá seguir utilizando el formato actual mientras no se modifiquen los anexos de la presente Circular.

Por último, no se considera adecuada la propuesta de ASOTEM de agrupar en un único registro todas las direcciones de un mismo abonado asociadas a la numeración de la que sea titular, dado que lejos de simplificar el tratamiento, un registro único con múltiples números de teléfono y direcciones para un mismo abonado es más complejo de procesar e implicaría volver a enviar toda la información por cada alta, baja o modificación de uno de sus números en lugar de únicamente la que es objeto de variación.

²⁸ XSD (XML Schema Definition) es un lenguaje de esquema utilizado para describir la estructura y las restricciones de los contenidos de los documentos XML, desarrollado por el World Wide Web Consortium (W3C).

E. Otras cuestiones

Se han reiterado alegaciones sobre la ausencia de la necesidad de regular el suministro de los datos mediante una nueva Circular o el domicilio de los abonados de prepago, que ya han sido objeto de análisis en la memoria justificativa publicada junto al segundo trámite de audiencia y anteriormente en este documento, por lo que nos remitimos al apartado sobre la primera audiencia.

Por otra parte, los operadores y asociaciones han planteado otras cuestiones respecto a (i) la ampliación del plazo para la actualización de los datos por parte de los operadores, (ii) las cargas de totales de los operadores cada doce meses, (iii) el curso de concienciación en ciberseguridad, (iv) el ejercicio de determinados derechos de protección de datos y (v) la ampliación del periodo transitorio.

- **Análisis y valoración**

Respecto al plazo de diez días para comunicar las modificaciones de los datos de los abonados, varios operadores han solicitado recuperar el plazo de un mes propuesto en el primer trámite de audiencia de la Circular. No obstante, como ya se indicó en la memoria justificativa y conforme al informe de la AEPD, se considera más adecuado mantener el plazo de diez días, que además coincide con el existente en la Circular 1/2013, por lo que no implicará realizar cambios a los operadores.

En lo referente a las cargas de totales que deberán realizar los operadores cada doce meses para sincronizar y actualizar la base de datos del SGDA, en general los operadores han manifestado su conformidad, siempre y cuando se planifiquen con la suficiente antelación y se les otorgue un plazo razonable todos los años para su realización efectiva, teniendo en cuenta los periodos vacaciones existentes. A juicio de esta Comisión, estas precisiones resultan adecuadas y serán tenidas en cuenta para facilitar el suministro correcto de las cargas de totales en el SGDA.

Por lo que se refiere al curso de concienciación en ciberseguridad, conforme a las alegaciones recibidas, se añade expresamente en la Circular que tendrá carácter gratuito.

Sobre el ejercicio de determinados derechos de protección de datos, desde **Orange** y **MásMóvil**, se considera que se debería precisar en la Circular qué tipos de derechos pueden ejercer los abonados, con la finalidad de evitar confusiones en relación con los derechos de los abonados, ya que las bases jurídicas de los artículos 6.1 c) y e) (cumplimiento de una obligación legal y a la

realización de una misión de interés público) del RGPD, no admiten el derecho de oposición ni de portabilidad de datos por parte de los abonados.

En ese sentido, desde esta Comisión se recuerda que los derechos de oposición y de portabilidad de datos previstos en el apartado décimo de la Circular se refieren a los datos facilitados por los abonados para aparecer en guías o servicios de consulta, es decir, los fundamentados en la base jurídica del artículo 6.1.a) del RGPD (es decir, para tratamientos basados en el consentimiento del interesado para uno o varios fines).

Por último, respecto al periodo transitorio, esta Comisión manifiesta su conformidad en ampliarlo a quince meses en lugar de los doce previstos inicialmente, de forma que se permita a los operadores disponer de más tiempo para implementar los cambios a realizar en sus sistemas para suministrar los datos de sus abonados conforme a la presente Circular.
