



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D. JOSE GIMENEZ CERVANTES, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

CERTIFICA:

Que en la Sesión nº 38/02 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 30 de octubre de 2002, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba la:

CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR ÍNDICE MULTIMEDIA, S.A. SOBRE LA POSIBILIDAD DE SUMINISTRO DIRECTO DE DATOS A LAS ENTIDADES QUE DESEEN ELABORAR GUÍAS TELEFÓNICAS.

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA CONSULTA.

PRIMERO.- Con fecha 24 de mayo de 2002, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito presentado por D. Ricardo Alfonso Alonso López, en nombre y representación de ÍNDICE MULTIMEDIA, S.A. (en adelante ÍNDICE MULTIMEDIA) por el que se plantea consulta acerca de la interpretación que debe darse a la posibilidad de suministro directo de los datos de los abonados, a que se refiere el punto 5 del apartado Decimocuarto de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.

En su escrito de consulta, ÍNDICE MULTIMEDIA expone lo siguiente:

- Que la Orden Ministerial de 26 de marzo de 2002 *“establece con carácter general que los operadores deben facilitar los datos sobre los abonados a la CMT, para que, de acuerdo con los artículos 14 y 67.1 RSU, ésta pueda ponerlos a disposición de las entidades que elaboren guías telefónicas o electrónicas, y de las entidades que prestasen el servicio de información telefónica”*.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Que, sin embargo, conforme al punto 5º del apartado Decimocuarto de la Orden referida, los operadores y proveedores de los servicios de telecomunicaciones podrán suministrar directamente a los proveedores de los servicios de consulta telefónica sobre números de abonado los datos sobre los que se pueda facilitar la información al público.
- Que *“resulta paradójico como los artículos 14 y 67 RSU no hacen distinción entre los servicios de directorio, y como a través de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo que desarrolla dichos artículos, se contempla una regulación desigual para el desarrollo de los servicios de directorio (...) no previendo expresamente dicha facultad (suministro directo entre operadores y proveedores) para las entidades que deseen elaborar guías telefónicas. A juicio de ÍNDICE MULTIMEDIA, esta falta de mención expresa no puede suponer un tratamiento desigual de los servicios de directorio puesto que no se prevé así en los artículos 14 y 67 del RSU.*
- Añade, que las condiciones de acceso a la información se deben basar en criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios, garantizando la igualdad de acceso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 14 del RSU y en la Comunicación de 18 de septiembre de 1995 de la Comisión Europea sobre el desarrollo futuro del mercado de guías telefónicas y otros servicios de información sobre telecomunicaciones en un entorno competitivo.
- Asimismo, ÍNDICE MULTIMEDIA señala que *“la prestación de un servicio de directorio a través de Internet con información actualizada, requiere que la información pueda adquirirse de forma directa de los propios operadores de telecomunicaciones, por cuanto la agilidad en dicha actualización es clave para la correcta prestación del servicio de directorio”.*
- Por todo ello, entiende que puede concluirse que también podrán suministrarse directamente los datos sobre números de abonado a las entidades que elaboren o deseen elaborar guías telefónicas, *“sin perjuicio de que estos datos se proporcionen igualmente a al CMT cuando ésta así lo acuerde por motivos de utilidad y salvaguarda de los principios de competencia efectiva para facilitárselos a otras entidades.”*

Expuesto esto, ÍNDICE MULTIMEDIA concreta su consulta en los siguientes los términos:

“Que teniendo por presentado este escrito se sirva admitirlo, y tras los trámites legales establecidos se pronuncie sobre la consulta siguiente:

- *“¿Puede un operador o proveedor de servicios de telecomunicaciones suministrar directamente a las entidades que deseen elaborar guías telefónicas,*



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

al igual que a los prestadores de servicios de información telefónica sobre números de abonado, los datos sobre números de abonado sobre los que pueda facilitar al público?

SEGUNDO.- Con fecha 18 de junio de 2002, el Secretario de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones solicitó informe a la Agencia de Protección de Datos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 a) de la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, así como a lo previsto en el artículo 5 del Real Decreto 428/1993 de 26 de marzo.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL.

El Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre, otorga en su artículo 29.2 a), a esta Comisión, la competencia de *"Resolver las consultas que puedan formularle los operadores de redes y servicios de telecomunicación y las asociaciones de consumidores y usuarios de estos servicios"*.

Con carácter general, ha de entenderse que las consultas que regula el precepto transcrito pueden versar, principalmente, sobre los siguientes ámbitos:

- los actos y disposiciones dictadas por esta Comisión,
- las normas que han de ser aplicadas por esta Comisión y
- las situaciones y relaciones jurídicas sobre las cuales ha de ejercer sus competencias la Comisión.

La consulta que plantea ÍNDICE MULTIMEDIA se refiere al alcance e interpretación del punto 5º del Apartado Decimocuarto de la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, dictada en desarrollo de los artículos 14 y 67.1 del Reglamento por el que se desarrolla el Título III de la Ley General de Telecomunicaciones en lo relativo al servicio universal de telecomunicaciones, a las demás obligaciones de servicio público y a las obligaciones de carácter público en la prestación de los servicios y en la explotación de las redes de telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, (en adelante, RSU).

Se formula, por tanto, al amparo del artículo 29.2 a) del Real Decreto 1994/1996, por tratarse normas cuya aplicación corresponde a esta Comisión, conforme a las competencias que le son atribuidas por las leyes. Por todo lo cual puede concluirse que es competencia de esta Comisión resolver la consulta que es objeto del presente Acuerdo.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

III. SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS GUÍAS TELEFÓNICAS Y EL ALCANCE DEL PUNTO 5º DEL APARATADO DECIMOCUARTO DE LA ORDEN DE 26 DE MARZO DE 2002.

La relevancia de los denominados servicios de directorio, sean guías o servicios de consulta telefónica, como servicios asociados a la telefonía pública, ha sido tal, que la legislación sectorial nacional y europea los ha configurado como servicios que han de prestarse en régimen de libre competencia y garantizarse en el marco del servicio universal.

De este modo, el artículo 37.1 b) de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) los incluye en el concepto de servicio universal:

“b) que todos los abonados al servicio telefónico dispongan, gratuitamente, de una guía telefónica, actualizada e impresa y unificada para cada ámbito territorial. Todos los abonados tendrán derecho a figurar en las guías y a un servicio de información nacional sobre el contenido de la guía telefónica, sin perjuicio, en todo caso, del respeto a las normas que regule la protección de los datos personales y el derecho a la intimidad.”

Correspondiendo su prestación al operador que tenga la consideración de dominante, en los términos establecidos en el artículo 38.1 de la LGTel.

Ahora bien, el servicio de guías y de información sobre su contenido en el marco del servicio universal, se ha de compatibilizar, como ya hemos expuesto, con el correlativo derecho de otros operadores y entidades a prestar ese mismo servicio. En efecto, el artículo 54 de la LGTel, rubricado “Derechos de los usuarios”, establece en su apartado tercero que *“sin perjuicio de lo establecido en el artículo 37.1 b) la elaboración y comercialización de las guías de abonados a los servicios de telecomunicaciones se realizará en régimen de libre competencia, garantizándose, en todo caso, a los abonados el derecho a la protección de sus datos personales, incluyendo el de no figurar en dichas guías”*.

Teniendo en cuenta que la provisión de las guías de abonados a los servicios de telecomunicación y, en particular, las guías telefónicas, ha de efectuarse con arreglo a las exigencias de un mercado abierto y ajeno a todo derecho exclusivo o especial, el legislador nacional dispuso que el derecho a la elaboración y comercialización de las guías, vinculadas, asimismo, al sector editorial, no se limitase a los operadores de telecomunicaciones, dando cabida a toda entidad interesada.

Sin embargo, la elaboración de la guía telefónica en un contexto de plena competencia, requiere que sus productores puedan acceder a los datos de los



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

abonados necesarios para la configuración de la misma. A este respecto, el artículo 11.2 de la LGTel dispone que en el régimen aplicable a las autorizaciones y licencias se podrá incluir entre las condiciones impuestas a sus titulares la de *“facilitar los datos para la confección de la guía unificada para cada ámbito territorial”*.

Para ello, la Orden de 22 de septiembre de 1998, por la que se establece el régimen aplicable a las licencias individuales prevé, en los artículos 24. f) y 27.1.1.2 relativos a las condiciones generales que deben asumir los titulares de licencias de tipo A y B, la obligación de facilitar a la CMT, *“de forma impresa y en soporte informático, los datos correspondientes a sus abonados para la confección de una guía unificada para cada ámbito territorial”*.

Asimismo, será necesario el suministro de la información sobre los abonados, por parte de la CMT, a las *“entidades”* que deseen elaborar guías telefónicas. En este sentido, el artículo 14 del Reglamento del Servicio Universal dispone que:

“La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones deberá suministrar gratuitamente a las entidades que deseen elaborar guías telefónicas los datos que, de conformidad con lo establecido en la Orden reguladora de las licencias individuales y en la Orden a la que se refiere el artículo 67.1, le faciliten los operadores que presten el servicio de telefonía disponible al público.”

Este artículo ha sido posteriormente desarrollado mediante la Orden Ministerial de 26 de marzo de 2002, en particular, en los apartados Decimocuarto y Decimoquinto, que prevén la intermediación de la CMT en el intercambio de datos y regulan los datos a facilitar por los operados a la CMT, así como, los datos a suministrar por ésta. Por lo tanto, aprobada la Orden Ministerial de referencia, el procedimiento legalmente establecido será el desarrollado en la misma y materializado en la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002, relativa al suministro de los datos de los abonados al servicio telefónico disponible al público.

Precisamente en esta Resolución, se pone de manifiesto que en el punto 5 del apartado Decimocuarto de la citada Orden, se prevé una excepción a dicho mecanismo de suministro de datos: los operadores y proveedores de servicios de telecomunicación podrán, con carácter voluntario, suministrar directamente a los proveedores de servicios de consulta los datos de los abonados sobre los que pueda facilitar la información.

Como destaca ÍNDICE MULTIMEDIA en su consulta, este precepto únicamente se refiere a la posibilidad de acuerdo voluntario con los proveedores de servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

No obstante, esta Comisión en la Resolución de 27 de junio de 2002 antes aludida, hace una interpretación integradora más acorde con el sentido y alcance del régimen jurídico de la guías telefónicas y de los servicios de información de los datos contenidos en ellas. Así, expresamente señala que:

“Como consecuencia de lo anterior, el procedimiento de suministro de datos de los abonados al que hace referencia el art. 14 del RSU y los apartados Decimocuarto y Decimoquinto de la Orden de 26 de marzo de 2002, será el efectivamente aplicable, sin perjuicio de que los operadores de “mutuo acuerdo” con los proveedores de servicios de consulta o guías telefónicas, puedan suministrar directamente los datos de sus abonados.”

Se indica así, que el papel de esta Comisión como intermediaria en el suministro de datos abonados sólo tendría cabida cuando no fuese posible el suministro directo o “acuerdo voluntario” entre los operadores y proveedores de servicios de consulta y de guías telefónicas, amparando la posibilidad de acuerdo mutuo frente a éstos últimos.

Ha de tenerse en cuenta que en la normativa general reguladora de estos servicios no sólo se vincula el concepto de guía telefónica con el del servicio de información, sino que éste último, constituiría una segunda modalidad de prestación del servicio de guías telefónicas, a fin de posibilitar su acceso a todos los usuarios.

De este modo, tanto el artículo 37.1 b) de la LGTel como el 12 b) del RSU, establecen, al incluir el servicio de información en el contexto del servicio universal, que los usuarios deben tener a su disposición un “*servicio de información nacional sobre el contenido de dicha guía*”.

Es más, los artículos 12 y 54 del RSU al regular el servicio de información nacional se remiten a lo dispuesto en el artículo 14 del RSU, rubricado “guías telefónicas” que, a su vez, se refiere a un desarrollo reglamentario posterior fruto del cual es la Orden de 26 de marzo de 2002, en cuya Exposición de Motivos se apunta la necesidad de posibilitar a los proveedores de los servicios de directorio, entendiendo por tales tanto los servicios de guía telefónica como los especializados en el suministro de información telefónica, el acceso a la información necesaria.

A la vista de lo anterior, se puede concluir que la vinculación descrita únicamente quiebra en el punto 5º del apartado Decimocuarto de la Orden de constante referencia, al aludir a un acceso directo de los datos de abonado sólo por parte de los proveedores de servicios de consulta.

Interesa destacar aquí que la Orden de 26 de marzo no contiene ninguna disposición que prohiba o coarte de manera absoluta la posibilidad de



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

suministro directo frente a los proveedores de guías telefónicas, de modo que sólo se admite un tratamiento desigual en el aludido precepto.

A este respecto, conviene precisar que la aplicación debida o correcta de una norma legal lleva consigo una interpretación flexible que atienda tanto a la finalidad perseguida por el texto legal como a la especial naturaleza de los servicios que regula y a su configuración legal, impidiendo cualquier trato desigual no razonable.

Por el contrario, una interpretación restrictiva, sólo ajustada al tenor literal del mencionado precepto, obstaculizando el acceso a los datos de los abonados por parte de los proveedores de guías telefónicas, introduciría diferencias no preestablecidas legalmente entre ambos tipos de servicios de directorio y, en consecuencia, no consideradas razonables.

Es más, si tenemos en cuenta que cuando se trata de interpretar una norma, el espíritu de la Ley debe prevalecer sobre su expresión literal y que, toda interpretación, debe hacerse en relación con el contexto legal del que forma parte, se evidencia que la garantía de la libre competencia en la prestación de los servicios de directorio, no puede quedar desvirtuada por la falta de mención expresa, en el precepto objeto de análisis, de la posibilidad de suministro directo a los proveedores de guía telefónicas, máxime cuando no existe ninguna otra norma que prohíba ese acceso directo entre operadores y proveedores de servicios de guías telefónicas.

Por otra parte, cabe significar que el sector de las guías telefónicas, en tanto que sector liberalizado, tendrá que desarrollarse con respeto a las normas sobre competencia, garantizándose un acceso pleno y equitativo a la información que permita competir sobre una base de igualdad, como se desprende de la Comunicación dirigida al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “*El Desarrollo futuro del mercado de guías telefónicas y otros servicios de información sobre telecomunicaciones en un entorno competitivo*”¹ mencionada por ÍNDICE MULTIMEDIA en su escrito de consulta.

La exigencia de este acceso igualitario justificaría nuevamente el empleo de un criterio interpretativo flexible que permita ponderar adecuadamente la norma en el contexto legal en el se inscribe.

Finalmente y, a mayor abundamiento, conviene precisar que el suministro de datos de abonado “*sobre los que se pueda facilitar información al público*” a que se refiere el punto 5º del Apartado Decimocuarto de la Orden de 26 de marzo de 2002, se trata de una **cesión** permitida por artículo 11 de la LGTel,

¹ Bruselas, 18 de septiembre de 1995, (Com (95)431 final).



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

anteriormente aludido, precepto que ampara dicho suministro de información a fin de que sean facilitados los datos necesarios para la confección de las guías telefónicas, y con respeto, en todo caso, a la legislación de protección de datos vigente.

Las anteriores consideraciones indujeron a esta Comisión a reputar razonable una interpretación flexible del punto 5º del referido precepto, en el sentido de hacer extensiva esa posibilidad de acceso directo entre operadores y proveedores de servicios de información, a las entidades que deseen elaborar guías telefónicas, como se desprende de la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002, sobre suministro de los datos de abonados al servicio telefónico disponible al público (Fundamento de Derecho II.8.c).

IV. CONCLUSIÓN

Conforme a todo lo expuesto y, como contestación a la consulta de ÍNDICE MULTIMEDIA, puede afirmarse que a tenor de lo dispuesto en punto 5º del Apartado Decimocuarto de la Orden de 26 de marzo de 2002, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, el procedimiento de suministro de datos de los abonados previsto en el artículo. 14 del RSU y en los apartados Decimocuarto y Decimoquinto de la referida Orden de 26 de marzo de 2002, será el efectivamente aplicable, sin perjuicio de que los operadores de “mutuo acuerdo” con los proveedores de servicios de consulta o de guías telefónicas, puedan suministrar directamente los datos de sus abonados.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Artículo 23.2 de la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Vº Bº

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

José Mª Vázquez Quintana

José Giménez Cervantes