

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per una entitat de dret públic en relació amb la possibilitat que l'obtenció dels serveis de "Google Analytics" pugui suposar una vulneració de la legislació de protecció de dades personals

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un escrit del director d'una entitat de dret públic (en endavant, l'entitat) en el que es demana que l'Agència emeti un dictamen per valorar si l'obtenció dels serveis de "Google Analytics" per part de l'entitat pot suposar una vulneració de la legislació sobre protecció de dades.

En concret, l'entitat exposa que, com a entitat de dret públic adscrita a una administració pública competent en matèria de medi ambient i habitatge, en el desenvolupament de les seves activitats i funcions requereix utilitzar els serveis esmentats per millorar i optimitzar el canal d'informació amb el ciutadà. S'afegeix que, tot i la utilització d'altres eines corporatives de l'administració esmentada per a fer anàlisis de tipus estadístic, "Google Analytics" aporta informació addicional sobre la navegació en cada pàgina, valuosa i d'interès per a la millora de la web de l'entitat.

Analitzada la consulta, que s'acompanya de documentació relativa a la política de privacitat i les condicions de servei de "Google Analytics", així com informació general sobre les adreces IP, i la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l' Assessoria Jurídica s'emet el dictamen següent:

I

La consulta es refereix a la possibilitat de contractar els serveis de "Google Analytics" que s'incorporarien a la pàgina corporativa de l'entitat, per tal de millorar el rendiment de la pàgina i la informació i els serveis que es presten al ciutadà per part d'aquesta entitat. Com a consideració prèvia, cal fer esment que l'entitat formula la seva consulta en el sentit que la contractació de "Google Analytics" pugui, en sí mateixa, suposar una vulneració de la legislació de protecció de dades. Cal fer l'advertiment que la contractació per part de l'entitat dels serveis de "Google Analytics" en sí mateixa, plantejada en uns termes tan generals, no pot considerar-se contrària o ajustada a la normativa de protecció de dades. Per donar una resposta més concreta a la consulta formulada, cal concretar en què consisteix el servei que ofereix "Google Analytics", i com podria afectar la informació relativa als ciutadans, més en concret, al tractament de les seves dades de caràcter personal.

Tal i com consta en la documentació aportada per l'entitat, relativa a la política de privacitat de Google, en la qual aquesta empresa dóna una informació general sobre els seus serveis, Google recopila informació personal quan algú es registra en un servei Google o facilita voluntàriament la informació. S'afegeix que pot ser que es combini la informació personal que es facilita a Google amb la informació d'altres serveis Google per tal de millorar el servei, incloent la personalització de continguts a la mesura del client.

De la informació facilitada per la pròpia empresa Google, es desprèn que "Google Analytics" utilitza "cookies", és a dir, arxius de text que un lloc web, -en aquest cas la web corporativa de l'entitat-, enregistrarien els ordinadors dels usuaris que accedeixen a aquest lloc. En el moment en què des d'aquell mateix ordinador es tornés a accedir a la pàgina web de l'entitat, es llegiria la informació emmagatzemada en els anteriors accessos per tal de reconèixer l'ordinador i, entre d'altres possibilitats, mostrar a l'usuari informació que pot ser-li d'interès.

D'aquesta manera, cada vegada que algú accedeixi a una plana HTML que conté les ordres de programació ("script") de "Google Analytics", aquest s'executarà, llegirà la informació que conté la "cookie" que es va crear amb el primer accés a la pàgina web per part de l'usuari, enregistrarà nova informació a la "cookie" i enviarà un conjunt de dades als servidors de Google perquè aquesta empresa les tracti.

A partir d'aquesta informació general, cal analitzar la consulta formulada en relació amb la normativa de protecció de dades de caràcter personal, en concret, la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), per determinar si entre la informació que tractarà "Google Analytics" hi ha dades que tinguin la consideració de dades de caràcter personal. Si és així, caldrà fer una referència específica als principis i obligacions previstes en aquesta normativa, i que poden tenir una especial rellevància en la consulta que planteja l'entitat.

La LOPD defineix en el seu article 3 a) les dades de caràcter personal com "qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables". En aquest sentit, l'article 2.a) de la Directiva 95/46/CE, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades, assenyala que es considera identificable tota persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament (...). Aquesta identificació indirecta es pot realitzar a partir de dades que aparentment no es refereixen a persones físiques, com poden ser el número de matrícula d'un vehicle o un número de telèfon. Així la consideració de dada personal la té qualsevol informació que pot identificar una persona física, encara que sigui de forma indirecta o a través de la vinculació amb altres dades personals. Segons el considerant 26 de la Directiva citada, per determinar si una persona és identificable cal considerar el conjunt dels mitjans que pugui utilitzar raonablement el responsable del tractament o qualsevol altra persona, per identificar el titular de les dades.

De la informació recollida en la consulta que formula l'entitat oferta per la pròpia empresa Google, es desprèn que els servidors de Google podrien recollir diverses dades de l'accés a la pàgina web de l'entitat, entre d'altres, l'adreça IP, que és un codi associat a l'ordinador des del qual accedeix l'usuari, dades enregistrades a la "cookie" (per exemple un identificador d'usuari), el navegador utilitzat, adreça de la plana accedida (URL), idioma utilitzat, hora d'accés, etc.

Així doncs, per bé que en principi les dades recollides pels servidors de Google serien en aquest cas de tipus tècnic, no vinculades a persones físiques concretes, la possibilitat de tractament de dades de caràcter personal no es pot descartar si, utilitzant diversos mitjans, es pot arribar a identificar al titular, com s'explicita a continuació.

En concret, s'ha de fer una especial referència a la dada relativa a l'adreça IP. Aquesta dada en principi s'associa a un ordinador, el qual pot tenir un nombre divers o indeterminat d'usuaris, però pot arribar a associar-se a una o més persones físiques concretes. A partir de la normativa aplicable a la protecció de dades, citada, cal fer esment del Dictamen 4/2007, de 20 de juny, sobre el concepte de dades personals, elaborat pel Grup de Treball de l'Article 29 de la Directiva 95/46/CE. En aquest dictamen el Grup considera les adreces IP com dades sobre una persona identificable. En concret, i com ja s'havia considerat en l'anterior Document de treball del Grup, "Privacitat a Internet: -enfocament comunitari integrat de la protecció de dades en línia-", de 21 de novembre de 2000, els proveïdors d'accés a Internet i els administradors de xarxes locals poden identificar per mitjans

raonables als usuaris d'Internet als quals han assignat adreces IP, ja que enregistren sistemàticament la data, hora, durada i adreça IP dinàmica assignada (...).

En conclusió, les dades tractades per "Google Analytics" poden tenir la consideració de dades personals si permeten realitzar aquesta identificació de persones físiques concretes, de forma més o menys directa, i en aquest cas les dades es trobaran sotmeses a la normativa de protecció de dades de caràcter personal. En concret pel que fa a l'adreça IP, si bé no se li pot atribuir aïlladament considerada la consideració de dada de caràcter personal, com podria fer-se amb altres dades més clara i directament vinculades amb una persona física, aquesta dada sí haurà de considerar-se com a dada de caràcter personal, i per tant sotmesa a la legislació de protecció de dades, en tots aquells casos en què pot fer identificable una persona física, és a dir, quan pot ser utilitzada per identificar una persona física.

Pel que fa a la resta de dades que pot utilitzar "Google Analytics", caldrà fer la mateixa reflexió. Per tant, qualsevol altra informació que pugui vincular-se, de manera raonable o sense esforços desproporcionats, a una persona física, mereixerà el mateix tractament en tant que dada de caràcter personal i restarà sotmesa a la legislació de protecció de dades personals.

Finalment no s'ha d'oblidar que, a partir de la informació recollida, "Google Analytics" pot generar informes d'activitat, de caràcter tècnic, que indicarien a l'entitat les tendències d'utilització de la seva web corporativa per part dels ciutadans. Entre d'altres, es poden conèixer referències relatives a les visites rebudes, el temps de consulta de determinats continguts, les vegades que hi accedeix un usuari, la seva ubicació geogràfica o el sistema operatiu utilitzat.

A partir del creuament d'informacions diverses aparentment desvinculades de l'usuari d'una pàgina web corporativa, es podrien arribar a crear perfils de l'usuari, en funció del nombre de visites a determinats continguts, de la resolució de pantalla utilitzada per l'usuari, de l'idioma utilitzat per fer consultes, la ubicació geogràfica, entre d'altres, informacions totes elles que "Google Analytics" pot tractar. En el moment en què aquestes dades es vinculin a una persona física, es podria arribar a crear un perfil de la mateixa, qüestió que en tot cas quedarà igualment sotmesa al compliment de la normativa de protecció de dades, si per crear aquest perfil s'estan utilitzant dades de caràcter personal.

Per tant, tot i que en les dades que facilitaria l'entitat a Google, en principi no hi hauria dades de caràcter personal, cal tenir en compte que els proveïdors d'accés a Internet i els administradors de xarxes locals poden identificar per mitjans raonables als usuaris d'Internet als quals han assignat adreces IP, amb la qual cosa, a partir del moment en que es dugés a terme una operació d'aquest tipus si que ens trobaríem davant de dades de caràcter personal utilitzades per a una finalitat no consentida pel seu titular.

II

Del que s'acaba d'exposar es desprèn que no es pot descartar que "Google Analytics" tracti dades de caràcter personal. Cal tenir en compte que l'article 3 LOPD, apartat d), defineix el tractament de dades com el conjunt d'operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències. De ser així, cal tenir present que qualsevol tractament de dades de caràcter personal per part del responsable de determinats fitxers o tractaments, o

de tercers que puguin realitzar un tractament per compte del responsable, resta sotmès als principis i disposicions que es contenen en la normativa de protecció de dades.

Cal analitzar par això la utilització que farà Google de la informació obtinguda a partir de "Google analytics".

Tal i com es desprèn de la clàusula de confidencialitat de Google, els responsables del lloc web, en aquest cas l'entitat, han d'avisar els usuaris que la web està utilitzant el servei de "Google Analytics" i que accepten que les seves dades de navegació seran transmeses als servidors de Google per a la generació dels informes d'activitats a què s'ha fet referència en el Fonament Jurídic II d'aquest dictamen.

També s'explicita en la mateixa clàusula que "Google Analytics" només utilitzarà la informació recollida per generar els informes d'activitat del lloc web, i que en cap cas creuarà aquesta informació amb altres dades de què disposin els servidors de Google.

Finalment, es detalla que "Google Analytics" no compartirà la informació amb tercers a menys que tingui el consentiment de la persona amb qui contracta, o conclouï que així li ho requereix la legislació, o en base a altres circumstàncies concretes i limitades per a que altres puguin portar a terme treballs per compte de Google, si bé això es farà amb "restriccions estrictes" determinades per Google.

De les previsions que s'acaben de citar es dedueix la possibilitat, al menys potencial, que "Google Analytics" cedeixi a tercers determinades dades que, com hem dit, no es pot descartar que rebin la consideració de dades de caràcter personal, i en unes condicions que resulten genèriques i indefinides.

Amb més motiu s'ha d'arribar a aquesta conclusió si tenim en compte que a la política de privacitat de Google i, en concret, en la resposta a la pregunta "¿Qué es una Cuenta de Google?", s'afirma que Google pot compartir informació personal entre els diferents serveis prestats per Google, entre els quals hi hauria el de "Google Analytics".

Fins i tot en el cas que "Google Analytics" no arribés a creuar la informació, en concret, l'adreça IP, amb altres dades de què disposi, l'entitat no podria tenir la certesa de que algun tercer amb qui Google pugui compartir la informació no realitzi cap creuament de dades de caràcter personal, amb el risc que això pot suposar d'incompliment dels principis i garanties de la normativa de protecció de dades.

Cal concloure doncs, que l'aplicació dels principis de la normativa de protecció de dades per part de l'entitat resulta especialment recomanable a la vista del risc potencial generat atesa la forma genèrica i unilateral en què "Google Analytics" defineix els termes de la clàusula de confidencialitat (clàusula 8 de les Condicions de Servei de "Google Analytics"), com també de la política general de privacitat de Google en els termes exposats.

III

Dins els principis de la normativa de protecció de dades cal fer especial menció tant del deure d'informació com del principi de consentiment.

Atès el que s'acaba d'esmentar en l'apartat precedent, del qual es desprèn la creació d'un risc potencial de que un tercer pugui utilitzar indegudament la informació obtinguda sobre

els usuaris de la web de l'entitat, que pot acabar afectant dades de caràcter personal, resulta fonamental que l'entitat, en connexió amb el principi d'informació regulat per la LOPD i tenint en compte les condicions de la clàusula de confidencialitat de Google, informi clarament en la web corporativa als ciutadans que consultin o realitzin tràmits a través de la seva pàgina web corporativa, sobre la utilització d'aquesta eina informàtica i la cessió de dades que comporta a fi i efecte que aquests usuaris puguin decidir sobre la utilització que fan d'aquesta web.

En qualsevol cas, i més enllà del necessari compliment d'allò que disposa l'article 5 de la LOPD i que correspon al responsable de qualsevol fitxer o tractament de dades de caràcter personal, l'entitat hauria d'informar els seus usuaris de forma clara sobre la utilització dels serveis objecte de la consulta, del flux informatiu que aquests serveis poden comportar, del contingut de les clàusules de confidencialitat esmentades i de les condicions de servei de "Google Analytics". Es donaria així la possibilitat als usuaris de decidir sobre la realització o no d'una connexió a la pàgina web de l'entitat, independentment de la finalitat d'aquesta connexió.

En relació amb el principi del consentiment, tal i com es configura en la LOPD (article 6), es recorda que el tractament de les dades de caràcter personal requereix el consentiment inequívoc de l'afectat, llevat que la llei disposi una altra cosa, consentiment que no serà necessari si, entre d'altres, les dades es refereixen a les parts d'un contracte o precontracte d'una relació de negoci, i són necessàries per al seu manteniment o compliment. Si bé a arrel de la consulta formulada ens podríem trobar davant d'una relació contractual que s'estableix entre Google i el responsable de la pàgina web, és a dir, l'entitat, cal tenir present que la LOPD parteix de que el consentiment l'ha de prestar el titular de les dades de caràcter personal, és a dir, la persona física.

Només si cada cop que un usuari accedeixi a la web de l'entitat se l'informa directament, d'una forma clara i completa sobre la utilització de Google Analytics i sobre les conseqüències que això pot tenir, es pot considerar que existirà el consentiment del titular afectat quan opti per accedir a la web.

Ara bé, cal atendre les conseqüències que derivarien d'una eventual negativa d'un ciutadà a que les seves dades d'accés a aquesta web siguin tractades per Google. Es podria donar la circumstància de que l'usuari hagi de realitzar principalment determinats tràmits o consultes a través de la pàgina web de l'entitat, en tant que entitat pública adscrita a l'administració pública competent en matèria de medi ambient i habitatge. En concret, la Llei 25/1998, de 31 de desembre, de mesures administratives, fiscals i d'adaptació a l'euro, crea aquesta entitat com a entitat de dret públic d'una administració pública amb la finalitat de constituir-se en l'administració hidràulica única de l'administració catalana. Entre les seves competències, es troba la gestió, recaptació i administració dels recursos econòmics que li atribueix la legislació d'aigües, la gestió en concret del cànon de l'aigua, l'atorgament d'autoritzacions i concessions, etc, amb la qual cosa el volum de consultes i realització de tràmits a través de la pàgina web de l'entitat resulta força important. L'eventual negativa del ciutadà a que les seves dades no siguin tractades per Google no sembla que pugui tenir com a conseqüència l'exclusió de realitzar aquests tràmits o consultes sobre un servei públic.

No s'ha d'oblidar, per altra banda, que les competències de l'entitat estan estretament lligades amb la matèria de medi ambient i que en aquesta matèria s'amplia substancialment el dret d'accés a la informació per part dels ciutadans. En aquest sentit, el propi Estatut d'autonomia de Catalunya (article 27.3) estableix el dret a accedir a la informació mediambiental de què disposen els poders públics, i la Llei estatal 27/2006, de 18 de juliol,

ha regulat abastament el dret d'accés per part dels ciutadans a la informació mediambiental. Aquestes previsions, sumades al desenvolupament de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, faciliten que es pugui donar la circumstància que un usuari hagi d'accedir de forma principal a la pàgina web corporativa de l'entitat per tal de realitzar consultes o tràmits específics. Si això arribés a produir-se de manera generalitzada, a la pràctica es reduiria substancialment l'opció de l'usuari d'evitar que les dades relatives a la seva connexió a la pàgina web de l'entitat, passin a formar part de "Google Analytics" o siguin objecte de tractament per tercers indeterminats, circumstància que també hauria de ser valorada per l'entitat a l'hora de considerar la contractació dels serveis objecte de consulta, en connexió amb la resta d'avertiments realitzats en aquest dictamen respecte els principis de la legislació de protecció de dades.

IV

Tal i com es deriva de la clàusula 8 de les Condicions de Servei de "Google Analytics", la informació que genera la "cookie" respecte l'ús de la pàgina web de l'entitat, incloent l'adreça IP, serà directament tramesa i emmagatzemada per Google en els seus servidors d'Estats Units, a partir de la qual es procedirà a fer un tractament de dades per tal de donar el corresponent servei a l'entitat, en el cas que ens ocupa. En relació amb això, la mateixa clàusula afegeix que, en els casos en què Google comparteixi informació amb tercers, possibilitat que ja ha estat contemplada en aquest dictamen, l'ús de la informació per tercers estarà subjecte a "contractes que obliguen a les parts a processar la informació només seguint les instruccions de Google i d'acord amb el present contracte, i amb les mesures de confidencialitat i de seguretat apropiades."

A la vista d'això, i del que s'ha exposat en aquest dictamen es poden plantejar dues qüestions: en primer lloc determinar si la relació que existiria entre l'entitat i Google Analytics constitueix un supòsit d'encàrrec del tractament en el sentit de l'article 12 de la LOPD; en segon lloc, si aquest tractament comporta o no una transferència internacional de dades i per tant si hauria d'estar subjecta al règim establert per a les transferències o moviments internacionals de dades. Aquest règim es troba concretat en els articles 33 i 34 de la LOPD, i complementàriament en el capítol II del Títol VI del Reial Decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel que s'aprova el Reglament de desenvolupament de la LOPD, publicat al BOE el 19 de gener de 2008 i que entrarà en vigor als tres mesos de la seva publicació.

Pel que fa a la primera qüestió sembla clar que Google passaria a realitzar un servei per compte de l'entitat que en principi pot ser considerat com un encàrrec del tractament. Ara bé, en la mesura que, com hem exposat, de la informació obtinguda per Google, aïlladament considerada i tenint en compte la finalitat del servei que s'encarrega, no es pot afirmar que incorpori directament dades de caràcter personal, no sembla que s'hagi d'acudir a la figura de l'article 12 LOPD, sempre és clar, que la identificació de persones concretes no pugui ser feta sense utilitzar mitjans desproporcionats.

Pel que fa a la segona qüestió, cal tenir present que la jurisprudència comunitària considera que el mer fet de difondre dades de caràcter personal a Internet no suposa una transferència internacional de dades als efectes de la normativa esmentada, com ja es va posar de manifest per part del Tribunal Superior de Justícia de les Comunitats Europees en la Sentència Lindqvist, de 6 de novembre de 2003, però en canvi, en base a aquesta mateixa sentència es desprèn que quan una informació que contingui dades de caràcter personal és

transferida a un servidor que es troba en un altre país per al seu tractament, sí que comporta una transferència internacional de dades. Malgrat això, les consideracions formulades respecte de la primera qüestió poden portar a excloure igualment aquest règim.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada per l'entitat en relació amb la possibilitat que l'obtenció dels serveis de "Google Analytics" pugui suposar una vulneració de la legislació de protecció de dades personals, es fan les següents,

Conclusions,

La informació tractada per "Google Analytics" pot contenir, entre d'altres, dades de caràcter personal, que s'ajusten a la definició de l'article 3 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, que les defineix com "qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables". Només aquestes dades són a tots els efectes dades personals, i per tant estan protegides per la normativa citada.

En concret pel que fa a l'adreça IP, si bé no se li pot atribuir, aïlladament considerada, la consideració de dada de caràcter personal, com podria fer-se amb altres dades més clara i directament vinculades amb una persona física, sí haurà de considerar-se com a dada de caràcter personal i per tant sotmesa a la legislació de protecció de dades en tots aquells casos en què pot fer identificable una persona física determinada.

Vista la formulació general i inconcreta de la clàusula de confidencialitat de Google, augmenta el risc potencial de que es puguin utilitzar indegudament dades de caràcter personal dels usuaris de l'entitat.

A la vista d'aquest risc potencial, es recomana que el tractament de les dades de caràcter personal es sotmeti als principis i obligacions de la LOPD, en especial les derivades del deure d'informació i el principi de consentiment.

Pel que fa al principi d'informació, és fonamental que l'entitat, tenint en compte les condicions de la clàusula de confidencialitat de Google, informi en la web corporativa als ciutadans que consultin o realitzin tràmits a través de la seva pàgina web corporativa, sobre la utilització d'aquesta eina informàtica i la cessió de dades que comporta a fi i efecte que aquests usuaris puguin decidir sobre la utilització que fan d'aquesta web. En aquest sentit cal que es valori si l'usuari pot tenir alternatives a la utilització de la web corporativa.