

**Dictamen relativo a la consulta planteada por una entidad de derecho público con respecto a la posibilidad de que la obtención de los servicios de Google Analytics pueda suponer una vulneración de la legislación sobre protección de datos personales**

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito del director de una entidad de derecho público (en adelante, la entidad) en el que se solicita que la Agencia emita un dictamen para valorar si la obtención de los servicios de Google Analytics por parte de la entidad puede suponer una vulneración de la legislación sobre protección de datos.

En concreto, la entidad expone que, como entidad de derecho público adscrita a una administración pública competente en materia de medio ambiente y vivienda, precisa utilizar, en el desarrollo de sus actividades y funciones, los servicios mencionados para mejorar y optimizar el canal de información con el ciudadano. Se añade que, a pesar del empleo de otras herramientas corporativas de la administración mencionada para la realización de análisis de carácter estadístico, Google Analytics aporta información adicional sobre la navegación en cada página, valiosa y de interés para la mejora de la web de la entidad.

Una vez analizada la consulta, que va acompañada de documentación relativa a la política de privacidad y las condiciones de servicio de Google Analytics, así como de información general sobre las direcciones IP, y estudiados la normativa vigente aplicable y el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el siguiente dictamen:

**I**

La consulta se refiere a la posibilidad de contratar los servicios de Google Analytics, que se incorporarían a la página corporativa de la entidad con el objetivo de mejorar el rendimiento de la página y la información y servicios que dicha entidad presta al ciudadano. Como consideración previa, hay que mencionar que la entidad formula su consulta en el sentido de que la contratación de Google Analytics pueda, en sí misma, suponer una vulneración de la legislación de protección de datos. Es necesario advertir que la contratación por parte de la entidad de los servicios de Google Analytics en sí misma, planteada en unos términos tan generales, no puede considerarse contraria o ajustada a la normativa de protección de datos. Para dar una respuesta más concreta a la consulta formulada es preciso que se concrete en qué consiste el servicio que ofrece Google Analytics y de qué forma podría afectar a la información relativa a los ciudadanos, más concretamente al tratamiento de sus datos de carácter personal.

Tal como consta en la documentación aportada por la entidad relativa a la política de privacidad de Google, en la que esta empresa ofrece una información general sobre sus servicios, Google recopila información personal cuando alguien se registra en un servicio Google o facilita voluntariamente la información. Se añade que puede suceder que se combine la información personal que se facilita a Google con la información de otros servicios Google con la finalidad de mejorar el servicio, incluyendo la personalización de contenidos a la medida del cliente.

De la información facilitada por la propia empresa Google se desprende que Google Analytics utiliza *cookies*, es decir, archivos de texto de un sitio web —en este caso la web corporativa de la entidad— que registrarían los ordenadores de los usuarios que acceden en este sitio. En el momento en que desde ese mismo ordenador se volviese a acceder a la página web de la entidad, se leería la información almacenada en los anteriores accesos con la finalidad de reconocer el ordenador y, entre otras posibilidades, mostrar al usuario información que puede ser de su interés.

De esta manera, cada vez que alguien acceda a una página HTML que contiene las órdenes de programación (*script*) de Google Analytics, éste se ejecutará, leerá la información que contiene la cookie que se creó con el primer acceso a la página web por parte del usuario, registrará nueva información en la cookie y enviará un conjunto de datos a los servidores de Google para que dicha empresa los trate.

A partir de esta información general hay que analizar la consulta formulada en relación con la normativa de protección de datos de carácter personal, en concreto, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, sobre Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD) para determinar si entre la información que tratará Google Analytics hay datos que tengan la consideración de datos de carácter personal. Si es así, habrá que hacer una referencia específica a los principios y obligaciones previstos en esta normativa y que pueden tener una especial relevancia en la consulta que plantea la entidad.

La LOPD define en su artículo 3.a) los datos de carácter personal como «cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables». En este sentido, el artículo 2.a) de la Directiva 95/46/CE, de 24 de octubre de 1995, relativa a la Protección de las personas físicas con respecto al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, señala que se considera identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse directa o indirectamente (...). Esta identificación indirecta puede realizarse a partir de datos que aparentemente no se refieren a personas físicas, como pueden ser el número de matrícula de un vehículo o un número de teléfono. Así, la consideración de dato personal la tiene cualquier información que pueda identificar a una persona física, aunque sea de forma indirecta o a través de la vinculación con otros datos personales. Según el considerando 26 de la citada Directiva, para determinar si una persona es identificable hay que considerar el conjunto de medios que pueda utilizar razonablemente el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar al titular de los datos.

De la información recogida en la consulta que formula la entidad y ofrecida por la propia empresa Google se desprende que los servidores de Google podrían recoger diversos datos del acceso a la página web de la entidad, entre otros, la dirección IP, que es un código asociado al ordenador desde el que accede el usuario, datos registrados en la cookie (por ejemplo, un identificador de usuario), el navegador empleado, la dirección de la página a la que se ha accedido (URL), el idioma utilizado, la hora de acceso, etc.

Así pues, aunque en principio los datos recogidos por los servidores de Google serían en este caso de tipo técnico, no vinculados a personas físicas concretas, la posibilidad de tratamiento de datos de carácter personal no se puede descartar si, utilizando varios medios, puede llegarse a identificar al titular, como se explicita a continuación.

En concreto, es preciso hacer una mención especial del dato relativo a la dirección IP. En principio, este dato se asocia a un ordenador que puede tener un número variado o indeterminado de usuarios, pero puede llegar a asociarse a unas o más personas físicas concretas. A partir de la citada normativa aplicable a la protección de datos, hay que mencionar el Dictamen 4/2007, de 20 de junio, sobre el concepto de datos personales, elaborado por el Grupo de Trabajo del Artículo 29 de la Directiva 95/46/CE. En este dictamen, el grupo considera las direcciones IP como datos sobre una persona identificable. En concreto, y como ya se había considerado en el anterior documento de trabajo del grupo, *Privacidad en Internet: enfoque comunitario integrado de la protección de datos en línea*, de 21 de noviembre de 2000, los proveedores de acceso a Internet y los administradores de redes locales pueden identificar por medios razonables a los usuarios de Internet a los que han asignado direcciones IP, ya que registran sistemáticamente la fecha, hora, duración y dirección IP dinámica asignada (...).

En conclusión, los datos tratados por Google Analytics pueden tener la consideración de datos personales si permiten realizar esta identificación de personas físicas concretas de forma más o menos directa y, en tal caso, los datos se encontrarán sometidos a la normativa de protección de datos de carácter personal. En concreto, en lo que refiere a la dirección IP, aunque no se le puede atribuir, si se contempla de forma aislada, la consideración de dato de carácter personal como podría hacerse con otros datos más clara y directamente vinculados a una persona física, este dato sí tendrá que considerarse como dato de carácter personal y, por lo tanto, estará sometido a la legislación de protección de datos en todos aquellos casos en que pueda hacer identificable a una persona física, es decir, cuando pueda ser utilizado para identificar a una persona física.

Con respecto al resto de los datos que puede utilizar Google Analytics habrá que hacer la misma reflexión. Por lo tanto, cualquier otra información que pueda vincularse, de manera razonable o sin esfuerzos desproporcionados, a una persona física merecerá el mismo tratamiento en tanto que dato de carácter personal y quedará sometida a la legislación de protección de datos personales.

Por último, no hay que olvidar que, a partir de la información recogida, Google Analytics puede generar informes de actividad de carácter técnico que indicarían a la entidad las tendencias de empleo de su web corporativa por parte de los ciudadanos. Entre otros datos, pueden conocerse referencias relativas a las visitas recibidas, el tiempo de consulta de determinados contenidos, las veces que accede un usuario, su ubicación geográfica o el sistema operativo utilizado.

A partir del cruce de informaciones diversas aparentemente desvinculadas del usuario de una página web corporativa, se podrían llegar a crear perfiles del usuario en función del número de visitas a determinados contenidos, de la resolución de pantalla utilizada por el usuario, del idioma empleado para hacer consultas y de la ubicación geográfica, entre otros, informaciones todas ellas que Google Analytics puede tratar. En el momento en que estos datos se vinculen a una persona física se podría llegar a crear un perfil de la misma, cuestión que en todo caso quedará igualmente sometida al cumplimiento de la normativa de protección de datos si para crear ese perfil se están utilizando datos de carácter personal.

Por lo tanto, aunque en los datos que facilitaría la entidad a Google en principio no habría datos de carácter personal, hay que tener en cuenta que los proveedores de acceso a Internet y los administradores de redes locales pueden identificar por medios razonables a los usuarios de Internet a los que han asignado direcciones IP, con lo cual, a partir del momento en que se llevase a cabo una operación de este tipo sí que nos encontraríamos ante datos de carácter personal utilizados para una finalidad no consentida por su titular.

## II

De lo que se acaba de exponer se desprende que no se puede descartar que Google Analytics trate datos de carácter personal. Hay que tener en cuenta que el artículo 3 de la LOPD, apartado d), define el tratamiento de datos como el conjunto de operaciones y los procedimientos técnicos, de carácter automatizado o no, que permitan recoger, grabar, conservar, elaborar, modificar, bloquear y cancelar, así como las cesiones de datos que deriven de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias. De ser así, hay que tener presente que cualquier tratamiento de datos de carácter personal por parte del responsable de determinados ficheros o tratamientos, o de terceros que puedan realizar un tratamiento por cuenta del responsable, queda sometido a los principios y disposiciones que se contienen en la normativa de protección de datos.

No obstante, es preciso analizar el uso que hará Google de la información obtenida a partir de Google Analytics.

Tal como se desprende de la cláusula de confidencialidad de Google, los responsables del sitio web, en este caso la entidad, están obligados a avisar a los usuarios de que la web está utilizando el servicio de Google Analytics y que aceptan que sus datos de navegación sean transmitidos a los servidores de Google para la generación de los informes de actividades a que se ha hecho referencia en el Fundamento Jurídico II de este dictamen.

También se explicita en la misma cláusula que Google Analytics sólo usará la información recogida para generar los informes de actividad del sitio web y que en ningún caso cruzará esta información con otros datos de los que dispongan los servidores de Google.

Por último, se detalla que Google Analytics no compartirá la información con terceros a menos que tenga el consentimiento de la persona con quién contrata o concluya que así se lo requiere la legislación, o en base a otras circunstancias concretas y limitadas para que otros puedan llevar a cabo trabajos por cuenta de Google, si bien esto se hará con «restricciones estrictas» determinadas por Google.

De las previsiones que acaban de citarse se deduce la posibilidad, al menos potencial, de que Google Analytics ceda a terceros determinados datos que, como hemos dicho, no se puede descartar que reciban la consideración de datos de carácter personal, y en unas condiciones que resultan genéricas e indefinidas.

Con más motivo es obligado llegar a esta conclusión si tenemos en cuenta que en la política de privacidad de Google y, en concreto, en la respuesta a la pregunta «¿Qué es una Cuenta de Google?» se afirma que Google puede compartir información personal entre los diferentes servicios prestados por Google, entre los cuales se encontraría el de Google Analytics.

Incluso en el caso de que Google Analytics no llegara a cruzar la información, en concreto, la dirección IP, con otros datos de que disponga, la entidad no podría tener la certeza de que ningún tercero con quien Google pueda compartir la información realice ningún cruce de datos de carácter personal, con el riesgo de incumplimiento de los principios y garantías de la normativa de protección de datos que ello puede suponer.

Por lo tanto, hay que concluir que la aplicación de los principios de la normativa de protección de datos por parte de la entidad resulta especialmente recomendable a la vista del riesgo potencial generado, dada la forma genérica y unilateral en que Google Analytics define los términos de la cláusula de confidencialidad (cláusula 8 de las Condiciones de servicio de Google Analytics), como también de la política general de privacidad de Google en los términos expuestos.

### III

Dentro de los principios de la normativa de protección de datos hay que hacer una mención especial tanto del deber de información como del principio de consentimiento.

Visto lo que se acaba de mencionar en el apartado anterior, de lo que se desprende la existencia de un riesgo potencial de que un tercero pueda usar indebidamente la información obtenida sobre los usuarios de la web de la entidad, que puede acabar afectando a datos de carácter personal, resulta fundamental que la entidad, en conexión con el principio de información regulado por la LOPD y teniendo en cuenta las condiciones de la cláusula de confidencialidad de Google, informe claramente en la web corporativa a los ciudadanos que consulten o realicen trámites a través de su página web corporativa sobre el empleo de esta herramienta informática y la cesión de datos que comporta, a fin y efecto de que estos usuarios puedan decidir sobre el uso que hacen de esta web.

En cualquier caso y más allá del necesario cumplimiento de lo que dispone el artículo 5 de la LOPD y que corresponde al responsable de cualquier fichero o tratamiento de datos de carácter personal, la entidad debería informar a sus usuarios de forma clara sobre el empleo de los servicios objeto de la consulta, del flujo informativo que estos servicios pueden comportar, del contenido de las cláusulas de confidencialidad mencionadas y de las condiciones de servicio de Google Analytics. Se daría así a los usuarios la posibilidad de decidir sobre la realización o no de una conexión a la página web de la entidad, independientemente de la finalidad de dicha conexión.

En relación con el principio de consentimiento, tal como se configura en la LOPD (artículo 6), se recuerda que el tratamiento de los datos de carácter personal requiere el consentimiento inequívoco del afectado a menos que la ley disponga otra cosa, consentimiento que no será necesario si, entre otros, los datos se refieren a las partes de un contrato o precontrato de una relación de negocio y son necesarios para su mantenimiento o cumplimiento. Si bien a raíz de la consulta formulada podríamos encontrarnos ante una relación contractual que se establece entre Google y el responsable de la página web, es decir, la entidad, hay que tener presente que la LOPD parte de que el consentimiento lo tiene que prestar el titular de los datos de carácter personal, es decir, la persona física.

Sólo si cada vez que un usuario accede a la web de la entidad se le informa directamente, de forma clara y completa, sobre el empleo de Google Analytics y sobre las consecuencias de ello puede tener, puede considerarse que existirá el consentimiento del titular afectado cuando opte por acceder a la web.

Ahora bien, hay que tener en cuenta las consecuencias que se derivarían de una eventual negativa de un ciudadano a que sus datos de acceso a esta web sean tratados por Google. Se podría dar la circunstancia de que el usuario tenga que realizar principalmente determinados trámites o consultas a través de la página web de la entidad, en tanto que entidad pública adscrita a la administración pública competente en materia de medio ambiente y vivienda. En concreto, la Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de Medidas Administrativas, Fiscales y de Adaptación al euro, crea esta entidad como entidad de derecho público de una administración pública con la finalidad de constituirse en la administración hidráulica única de la administración catalana. Entre sus competencias se encuentran la gestión, recaudación y administración de los recursos económicos que le atribuye la legislación de aguas, en concreto la gestión del canon del agua, el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, etc., con lo cual el volumen de consultas y de realización de trámites a través de la página web de la entidad resulta bastante importante. La eventual negativa del ciudadano a que sus datos sean tratados por Google no parece que pueda tener como consecuencia la exclusión de realizar estos trámites o consultas sobre un servicio público.

Por otra parte, no hay que olvidar que las competencias de la entidad están estrechamente ligadas a la materia de medio ambiente y que en esta materia se amplía sustancialmente el derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos. En este sentido, el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña (artículo 27.3) establece el derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos y la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio, ha regulado suficientemente el derecho de acceso por parte de los ciudadanos a la información medioambiental. Estas previsiones, sumadas al desarrollo de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, facilitan que se pueda dar la circunstancia de que un usuario tenga que acceder de forma principal a la página web corporativa de la entidad con el fin de realizar consultas o trámites específicos. Si eso llegara a producirse de manera generalizada, en la práctica se reduciría sustancialmente la opción del usuario de evitar que los datos relativos a su conexión a la página web de la entidad pasaran a formar parte de Google Analytics o fueran objeto de tratamiento por parte de terceros indeterminados, circunstancia que también tendría que ser valorada por la entidad a la hora de considerar la contratación de los servicios objeto de consulta, en conexión con el resto de las advertencias realizadas en este dictamen respecto de los principios de la legislación de protección de datos.

#### **IV**

Tal como se deriva de la cláusula 8 de las Condiciones de servicio de Google Analytics, la información que genera la cookie sobre el uso de la página web de la entidad, incluyendo la dirección IP, será directamente enviada y almacenada por Google en sus servidores de Estados Unidos y, a partir de ella, se procederá a efectuar un tratamiento de datos con la finalidad de dar el correspondiente servicio a la entidad, en el caso que nos ocupa. En relación con esto, la misma cláusula añade que, en los casos en que Google comparta información con terceros, posibilidad que ya ha sido contemplada en este dictamen, el uso de la información por terceros estará sujeto a «contratos que obligan a las partes a procesar la información siguiendo únicamente las instrucciones de Google y de acuerdo con el presente contrato, y con las medidas de confidencialidad y de seguridad apropiadas».

A la vista de esto y de lo que se ha expuesto en este dictamen, pueden plantearse dos cuestiones: en primer lugar, determinar si la relación que existiría entre la entidad y Google Analytics constituye un supuesto de encargo del tratamiento en el sentido del artículo 12 de la LOPD; en segundo lugar, si ese tratamiento comporta o no una transferencia internacional de datos y si, por lo tanto, debería estar sujeta al régimen establecido para las transferencias o movimientos internacionales de datos. Este régimen se encuentra concretado en los artículos 33 y 34 de la LOPD y, de manera complementaria, en el capítulo II del Título VI del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la LOPD, publicado en el BOE el 19 de enero de 2008 y que entra en vigor a los tres meses de su publicación.

Con respecto a la primera cuestión, parece claro que Google pasaría a realizar un servicio por cuenta de la entidad que en principio puede ser considerado como un encargo del tratamiento. Ahora bien, en la medida en que, como hemos expuesto, no se puede afirmar que la información obtenida por Google, aisladamente considerada y teniendo en cuenta la finalidad del servicio que se encarga, incorpore directamente datos de carácter personal, no parece que sea necesario acudir a la figura del artículo 12 de la LOPD, por supuesto, siempre que la identificación de personas concretas no pueda realizarse sin emplear medios desproporcionados.

Con respecto a la segunda cuestión, hay que tener presente que la jurisprudencia comunitaria considera que el mero hecho de difundir datos de carácter personal en Internet no supone una transferencia internacional de datos a efectos de la normativa mencionada, como ya se puso de manifiesto por parte del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas en la Sentencia Lindqvist, de 6 de noviembre de 2003; no obstante, en base a esta misma sentencia, se desprende que cuando una información que contenga datos de carácter personal es transferida a un servidor que se encuentra en otro país para su tratamiento, sí que comporta una transferencia internacional de datos. A pesar de ello, las consideraciones formuladas respecto a la primera cuestión pueden llevar igualmente a la exclusión de este régimen.

De acuerdo con las consideraciones efectuadas hasta ahora en relación con la consulta planteada por la entidad respecto a la posibilidad de que la obtención de los servicios de Google Analytics suponga una vulneración de la legislación de protección de datos personales, se formulan las siguientes

### **Conclusiones**

La información tratada por Google Analytics puede contener, entre otros, datos de carácter personal que se ajustan a la definición del artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que los define como «cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables». Sólo estos datos son a todos los efectos datos personales y, por lo tanto, están protegidos por la normativa citada.

En concreto, con respecto a la dirección IP, aunque no se le puede atribuir, si se contempla de forma aislada, la consideración de dato de carácter personal como podría hacerse con otros datos más clara y directamente vinculados a una persona física, sí tendrá que considerarse como dato de carácter personal y, por lo tanto, estar sometido a la legislación de protección de datos en todos aquellos casos en que pueda hacer identificable a una persona física determinada.

Vista la general e inconcreta formulación de la cláusula de confidencialidad de Google, aumenta el riesgo potencial de que puedan utilizarse indebidamente datos de carácter personal de los usuarios de la entidad.

A la vista de este riesgo potencial, se recomienda que el tratamiento de los datos de carácter personal se someta a los principios y obligaciones de la LOPD, en especial, los derivados del deber de información y el principio de consentimiento.

En lo que se refiere al principio de información, es fundamental que la entidad, teniendo en cuenta las condiciones de la cláusula de confidencialidad de Google, informe en la web corporativa a los ciudadanos que consulten o realicen trámites a través de su página web corporativa sobre el empleo de esta herramienta informática y la cesión de datos que comporta, a fin y efecto de que estos usuarios puedan decidir sobre el uso que hacen de esta web. En este sentido, es preciso que se valore si el usuario puede tener alternativas al uso de la web corporativa.