



ORIENTACIONES SOBRE COOKIES Y ANALÍTICA WEB EN PORTALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

v. febrero de 2023

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este documento es informar sobre el uso de cookies y tecnologías similares en portales web de Administraciones Públicas, en particular cuando se trata del uso de servicios de analítica web.

Está dirigido a responsables del tratamiento en el Sector Público y a sus delegados de protección de datos.

El texto analiza la aplicabilidad de la LSSI y normativa de protección de datos, así como las obligaciones que imponen al responsable, en función de la consideración de servicio de la sociedad de la información y si hay tratamiento de datos personales.

También se presentan algunos casos tipo de servicios de terceros habitualmente utilizados en páginas web de Administraciones y sus implicaciones en relación con la normativa analizada.

Finalmente, se destacan opciones para la utilización de servicios de analítica web que, configurados con las garantías adecuadas, no implican tratamiento de datos personales y por tanto no requieren consentimiento en páginas de Administraciones Públicas que no tengan la consideración de servicios de la sociedad de la información.

Palabras clave: Administraciones públicas, DPD, cookies, consentimiento, información, analítica web, terceros, LSSI, RGPD, protección de datos, obligaciones, servicios, equipos terminales, usuarios.

ÍNDICE

I.	OBJETIVO Y DESTINATARIOS	4
II.	INTRODUCCIÓN	4
III.	NORMATIVA APLICABLE	5
A.	Aplicabilidad de la LSSI	5
B.	Aplicabilidad de la normativa de protección de datos	6
IV.	OBLIGACIONES QUE IMPONE LA NORMATIVA	7
A.	Portal web de una Administración Pública que NO tenga consideración de servicio de la sociedad de la información NI trate mediante cookies datos de carácter personal	7
B.	Portal web de una Administración Pública que NO tenga consideración de servicio de la sociedad de la información y SÍ trate datos de carácter personal mediante la utilización de cookies	7
C.	Portal web de una Administración Pública que SÍ tenga consideración de servicio de la sociedad de la información	7
V.	CASOS TIPO	8
A.	Servicios de terceros en las páginas web	8
B.	Opciones para la analítica web sin tratamiento de datos personales	8
VI.	REFERENCIAS	9

I. OBJETIVO Y DESTINATARIOS

Este documento está dirigido a responsables del tratamiento de Administraciones Públicas y a sus delegados de protección de datos (DPD). En él se detallan las obligaciones de las Administraciones Públicas con relación a la utilización en sus portales de cookies y, en general, de técnicas de utilización de información de equipos terminales de los usuarios, en particular del empleo de herramientas de analítica web.

Este documento no pretende replicar ni repetir lo establecido en la [Guía sobre el uso de las cookies de la AEPD](#), sino simplemente particularizar el caso concreto del uso de estas tecnologías en servicios de Internet de Administraciones Públicas.

II. INTRODUCCIÓN

La ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de Comercio electrónico (LSSI) complementa las garantías del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) en relación con los servicios de la sociedad de la información.

Conforme al artículo 95 del RGPD, esta norma no puede imponer obligaciones adicionales para los tratamientos en los ámbitos en que existan obligaciones específicas en la LSSI.

No obstante, la LSSI está vinculada a los conceptos jurídicos del RGPD que no tienen una regulación específica en ella como sucede, por ejemplo, con el consentimiento informado.

La LSSI se aplica a los prestadores de servicios de la sociedad de la información establecidos en España. Y define los servicios de la sociedad de la información como *“todo servicio prestado normalmente a título oneroso, a distancia, por vía electrónica y a petición individual del destinatario”* remarcando que comprende también servicios no remunerados por sus destinatarios en la medida en que constituyan una actividad económica para el prestador del servicio.

Por ello, respecto a la utilización de cookies por parte de prestadores de servicios de la sociedad de la información, la LSSI es la ley especial aplicable, independientemente de si las cookies tratan datos personales o no.

Sin embargo, en el caso de servicios de la sociedad de la información donde la utilización de la información relacionada con el uso de cookies se emplee en el marco de tratamientos de datos de carácter personal, es de aplicación lo establecido en el RGPD y la LOPDGDD para todo aquello no regulado en la LSSI, como son los aspectos relativos a aplicación del principio de responsabilidad proactiva, la contratación de encargados del tratamiento, transferencias internacionales, u otros.

No obstante, en el caso de que la entidad titular del sitio web no se considere prestador de un servicio de la sociedad de la información, si la información obtenida por la utilización de las cookies se emplea en el marco de tratamientos de datos de carácter personal, se aplicará el RGPD y la LOPDGDD, aunque no se aplique la LSSI.

Finalmente hay que destacar que la utilización de cookies no implica en todos los casos tratamiento de datos personales.

Una Administración Pública, por el hecho de tener un portal web o dar servicios a través de Internet no siempre será considerada como un prestador de servicios de la sociedad de la información y, en consecuencia, como un sujeto obligado de la LSSI. Este es el caso de páginas web de Administraciones Públicas en las que no se presten servicios que impliquen una actividad económica.

	Trata datos personales	No trata datos personales
Servicio de la sociedad de la información	LSSI RGPD y LOPDGDD en lo no regulado en la LSSI	LSSI
No es un Servicio de la sociedad de la información	RGPD y LOPDGDD	X

Tabla 1: Normativa aplicable al uso de cookies desde las competencias de la AEPD

En particular, la analítica web es una práctica común en casi todo tipo de portales web, incluidas las de las Administraciones Públicas. Aunque también existen muchas herramientas distintas de analítica web, con diferentes funcionalidades y distinto impacto normativo.

III. NORMATIVA APLICABLE

Una Administración Pública podrá tener distintos canales en Internet habilitados a través de distintos dominios en Internet, canales sobre los que pueden implementarse servicios específicos. La aplicabilidad de la LSSI y de la normativa de protección de datos se habrá de analizar para cada uno de esos dominios, canales y servicios de forma separada. Podría ser el caso que para un dominio o un canal o un servicio aplique una normativa, y para otro dominio o canal o servicio, por el hecho de no considerarse un prestador de servicios de la sociedad de la información y no tratar datos personales, no le aplique normativa de protección de datos personales ni LSSI.

A. APLICABILIDAD DE LA LSSI¹

Una Administración Pública que ofrece servicios en Internet, por ejemplo, a través de un portal web, por el hecho de tenerlo no sería necesariamente considerada como un prestador de servicios de la sociedad de la información y, en consecuencia, como un sujeto obligado de la LSSI.

Determinadas actividades típicas de las Administraciones Públicas, como la gestión electrónica de la recaudación de tributos, la información sobre los servicios de un tercero (por ejemplo, la mera información en la página web de un Ayuntamiento sobre las casas rurales existentes en el término municipal), o el cobro de tasas por un servicio público se consideran actividades públicas o de interés general y, por lo tanto, distintas a la "*actividad económica*" a la que refiere la LSSI.

En la resolución del expediente (E/08710/2015), consecuencia de la denuncia a un ayuntamiento por utilizar cookies en su página web sin aparecer un aviso sobre las mismas, se estableció que no le era de aplicación la LSSI, toda vez que en la página en Internet del consistorio no aparecía ningún tipo de actividad que pudiera categorizarlo como un prestador de servicios de la sociedad de la información.

Sirva también de ejemplo el [Informe Jurídico 0083/2014](#) del Gabinete Jurídico sobre la consulta planteada por una Universidad Pública en el que se establece que, en la práctica, las universidades públicas en la medida que no realicen actividades económicas por medio de las comunicaciones electrónicas – sirviendo únicamente los sitios web para auxilio en la prestación del servicio público de educación superior - no serán prestadores de servicios de

¹ [Tecnologías y Protección de Datos en las AA.PP.](#)

la sociedad de la información, por lo que no serían sujetos obligados por el artículo 22.2 de la LSSI.

Sin embargo, si en un dominio o canal perteneciente a una Administración Pública se presta algún tipo de servicio que implique una actividad económica, como la venta de libros, entradas, etc., sí le sería de aplicación la LSSI en aquellos dominios, canales o servicios concretos en los que se lleve a cabo dicha actividad económica, independientemente de si se tratan datos personales o no. Por ejemplo, con relación al informe 0083/2014 antes citado, cuando la actividad del sitio web de una Universidad Pública sí tenga un carácter económico (por ejemplo, la venta de libros o la oferta de títulos propios con sus correspondientes precios) le será aplicable la LSSI.

Hay que tener también en cuenta el caso de un portal web de una Administración Pública que permita el uso de cookies de terceros a cambio de la posibilidad de incluir servicios web de terceros en dicho portal. En ese caso, esa actividad podría constituir una actividad económica siempre que dichas herramientas o aplicaciones se ejecuten embebidas en el propio dominio o canal de la Administración Pública. Esto puede ocurrir con algunos servicios de analítica web, los captchas o servicios de verificación de humanos, los vídeos, los mapas y, en general, servicios de terceros que incluyan cookies o tecnologías similares que pueden llevar a cabo tratamientos de datos con finalidades propias y obtener así un beneficio². En esos casos, la Administración Pública será un prestador de servicio de la sociedad de la información y la LSSI será aplicable al portal web en donde se incluyan.

En el informe del gabinete jurídico de la Agencia anteriormente citado se indica que la incorporación de servicios de tercera parte con botones para compartir contenido en redes sociales, o analítica web que implique el uso de cookies persistentes de tercera parte implicaría la aplicación de la LSSI.

Sirva también de ejemplo el procedimiento sancionador ([PS/00208/2021](#)) en el que se considera a un consorcio regional de transporte público que crea un Club de Amigos del Transporte público en el que se ofrece información sobre ideas, planes de ocio, descuentos y concursos de los diferentes colaboradores del consorcio, como son entidades financieras, comercios y otras entidades que desarrollen actividades económicas, como prestador de servicios de la sociedad de la información y por tanto sujeto a la LSSI.

B. APLICABILIDAD DE LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DE DATOS

En el caso de que la información obtenida mediante la utilización de cookies se emplee en un tratamiento de datos personales serán de aplicación las previsiones del RGPD y la LOPDGDD, como las relativas a la aplicación del principio de responsabilidad proactiva los encargados del tratamiento, transferencias internacionales, derechos de los interesados y otras.

En relación con tratamientos de datos personales, los servicios de analítica web son especialmente delicados cuando tengan implicaciones en el tratamiento de datos personales, como contribuir al seguimiento de la navegación de los usuarios, al perfilado, den soporte a decisiones automatizadas, etc.

Igualmente, cuando herramientas de analítica web u otros servicios de terceros, que utilicen cookies o tecnologías similares, impliquen conexiones y transferencias de datos personales a servidores fuera del Espacio Económico Europeo estarán realizando transferencias internacionales de datos y, en tal caso, resulta aplicables todos los preceptos y garantías previstos en el Capítulo V del RGPD para las transferencias internacionales.

² Esta circunstancia es común en servicios que se promocionan como gratuitos.

En el caso de que, además, la Administración Pública sea un prestador de servicios de la sociedad de la información, y por tanto le sea de aplicación la LSSI como ley especial, según el artículo 95 del RGPD no se impondrán obligaciones adicionales por parte de la normativa de protección de datos. Es decir, serán de aplicación las disposiciones de la LSSI relativas a la legitimación del tratamiento, consentimiento³ e información a los interesados.

IV. OBLIGACIONES QUE IMPONE LA NORMATIVA

A. PORTAL WEB DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE NO TENGA CONSIDERACIÓN DE SERVICIO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN NI TRATE MEDIANTE COOKIES DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

A una Administración Pública que no tenga consideración de prestador de servicio de la sociedad de la información no le es aplicable la LSSI.

Si, además, opta por utilizar **cookies sin tratamiento de datos personales o directamente no utilizar ninguna tecnología catalogada como cookies**, dicha actividad no entrará en el ámbito material ni del RGPD ni de la LSSI (en cuanto compete a la AEPD).

Por lo tanto, no será obligatorio obtener el consentimiento para el uso de las cookies, ni informar a los interesados mediante políticas de cookies o de privacidad, ni cumplir cualquier otra obligación. El incorporar políticas de información innecesarias puede confundir y conducir a la fatiga informativa del usuario.

B. PORTAL WEB DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE NO TENGA CONSIDERACIÓN DE SERVICIO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y SÍ TRATE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE COOKIES

A una Administración Pública que no tenga consideración de prestador de servicio de la sociedad de la información no le es aplicable la LSSI.

Si utiliza información obtenida mediante cookies para la realización de tratamientos de datos personales (por ejemplo, cookies con identificadores únicos), tales tratamientos estarán sometido al RGPD y la LOPDGDD. Esto implica la observancia de todas las obligaciones de la normativa de protección de datos, entre otras, disponer de una base jurídica para realizar el tratamiento, informar a los interesados en la política de privacidad (no en una política de cookies), ofrecer y posibilitar el ejercicio de los derechos a los interesados y establecer las garantías necesarias en caso de transferencias internacionales de datos, sin perjuicio del resto de requisitos de obligado cumplimiento que fueran aplicables a dicho tratamiento.

C. PORTAL WEB DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE SÍ TENGA CONSIDERACIÓN DE SERVICIO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

En el caso de un portal web de una Administración Pública que tenga la consideración de servicio de la sociedad de la información⁴ y que utilice cookies, no se da ninguna particularidad con respecto a cualquier otro servicio de la sociedad de la información por el mero hecho de tratarse de una Administración Pública.

³ El consentimiento que debe prestarse ha de incluir los requisitos del RGPD dado que la LSSI no contiene un concepto jurídico del consentimiento

⁴ Bien porque en la página web la Administración realice una actividad económica, bien por que incluya en la web de forma incrustada servicios de terceros, gratuitos o de pago, que puedan implicar tratamientos de datos personales por cuenta de esos terceros y por tanto una actividad económica propia de esos terceros.

Por tanto, en este caso hay que remitirse a la totalidad de lo indicado en la [Guía sobre el uso de las cookies de la AEPD](#).

Además, si la información obtenida mediante dichas cookies se utiliza para el tratamiento de datos personales, el responsable tendrá que atenerse a lo establecido en la normativa de protección de datos en todo aquello en que no existan garantías específicas reguladas en la LSSI, entre otras obligaciones, y sin carácter de exhaustividad, el cumplimiento del principio de responsabilidad proactiva y de limitación del tratamiento, ofrecer garantías en caso de transferencias internacionales de datos y la obligación de contrato entre responsable y encargado del tratamiento que, en su caso, incluya garantías para la intervención de subencargados del tratamiento.

V. CASOS TIPO

A. SERVICIOS DE TERCEROS EN LAS PÁGINAS WEB

En las páginas web de las Administraciones Públicas es posible que se plantee utilizar servicios de terceros, como pueden ser captchas, vídeos o mapas.

Cuando estos servicios, o similares, impliquen la utilización de cookies y/o el tratamiento de datos personales en los términos antes señalados, el responsable deberá analizar las obligaciones que podrían derivarse de la LSSI y/o la normativa de protección de datos.

Si, en lugar de incluir estos servicios de terceros de forma incrustada en su página web, se incluyen como enlaces que redirigen a servicios de terceros, la Administración Pública no tendrá la consideración de sujeto obligado por ninguna de las dos normas. Es decir, no tendrá, entre otras, obligación de informar o de disponer de una base jurídica para el tratamiento de datos.

La Administración Pública responsable debería advertir al usuario, con carácter previo, de que va a acceder a un servicio fuera de la web de dicha Administración Pública con tratamientos y políticas de protección de datos propias, de forma que el usuario pueda decidir si quiere acceder a tales enlaces o no.

Esa información podría incluirse en un banner informativo (no de consentimiento), de forma destacada y visible para que se puedan apreciar los riesgos del enlace, en el momento que el usuario va a acceder a esos enlaces de terceros y en la política de privacidad.

Hay que tener en cuenta que lo anterior se aplica siempre y cuando el acceso a dichos servicios de terceros no sea imperativo para proporcionar los servicios de la propia Administración Pública a los ciudadanos, en cuyo caso le serían de aplicación las obligaciones normativas y responsabilidades que, en cada caso, le fueran exigibles.

El responsable tiene que ser diligente en cuanto a la utilización y contratación de servicios de terceros, seleccionando aquellos que reúnan los requisitos para cumplir con las obligaciones que la normativa les impone.

B. OPCIONES PARA LA ANALÍTICA WEB SIN TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES

La analítica web permite extraer información sobre el uso de un portal web. Existen muchas herramientas distintas de analítica web con diversas funcionalidades, configuraciones y formas de utilizarlas. Por ejemplo, no todas las herramientas de analítica web necesitan cookies para funcionar y no todas las herramientas de analítica web tratan datos personales.

En la mayoría de los casos, disponer de una herramienta que proporcione información analítica básica anonimizada es más que suficiente para satisfacer las necesidades de la

organización. Utilizar herramientas que incluyan funcionalidades adicionales puede implicar tratamientos de datos personales, incurrir en los supuestos de aplicación de la LSSI e introducir riesgos para la privacidad de los usuarios. Si se considera el uso de herramientas con otras funcionalidades recomendamos que se evalúe la necesidad y proporcionalidad con relación a la finalidad de analítica web que se persigue.

Existen soluciones técnicas que permite disponer de un servicio de analítica web completo sin que implique tratamientos de datos personales, o incurrir en supuestos que suponen que la Administración sea considerada prestador de servicio de la sociedad de la información.

Por ejemplo, se encuentran en el mercado herramientas⁵ que incluyen las siguientes características:

- La implementación se realiza en servidores en Europa⁶ y bajo la responsabilidad del responsable del tratamiento, lo que evita posibles transferencias internacionales de datos y el posible seguimiento de la navegación de los usuarios en la web de la Administración Pública y otras webs por terceros.
- Permiten la anonimización de IP (Truncado mínimo de 2 bytes) y cualquier dato que permita identificar o seguimiento de la navegación de los usuarios.
- El perfil del visitante y opciones similares pueden ser deshabilitadas o dicha funcionalidad no está presente.
- Permiten recopilar la información analítica con técnicas distintas a las cookies. Por ejemplo, aunque no exclusivamente, analítica basada en la [importación de logs de servidor](#)⁷ o CDN.
- Es posible deshabilitar características como UserID, Tag Manager, Heatmaps/Session recordings y DeviceID.
- Pueden proporcionar toda la funcionalidad sin hacer usos de técnicas como píxel de seguimiento, [fingerprinting](#), balizas web de seguimiento de terceros o tecnologías similares.

VI. REFERENCIAS

[Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico \(LSSI\).](#)

[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 \(RGPD\).](#)

⁵ Existen diversas soluciones en el mercado que podrían cumplir con los requisitos indicados: [Fathom Analytics](#), [Matomo Analytics](#), [Open Web Analytics](#), [Plausible Analytics](#) o [Umami](#), entre otros. Esta enumeración herramientas no constituye una validación, recomendación, ni indica preferencia por parte de la Agencia Española de Protección de Datos. Corresponde al responsable del tratamiento evaluar aquellas herramientas y seleccionar encargados de tratamiento que puedan dar cumplimiento a los requisitos del RGPD. Algunas de las herramientas enumeradas pueden suponer tratamientos de datos personales en función de las opciones de instalación/configuración que el responsable utilice.

⁶ Instalación self-hosted en servidores propios o gestionados por la Administración Pública en Europa, o bien en servidores de un encargado del tratamiento en Europa (podría ser el tercero prestador del servicio de analítica) bajo la responsabilidad de la Administración Pública y de acuerdo a un contrato de encargo del tratamiento conforme al art. 28 del RGPD que no permita tratamientos propios al encargado de tratamiento (excepto aquellos que sean obligación legal del encargado o para la seguridad del tratamiento).

⁷ Si bien los logs de servidor/CDN contienen las direcciones IP de los usuarios que visitan la web, este tratamiento estaría legitimado por la seguridad del sistema de información y para hacer posible la comunicación. Se trata de datos de tráfico. Las direcciones IP deberán ser anonimizadas en el proceso de importación a la herramienta de analítica web ya que no son necesarias para la finalidad que se persigue (truncado de IPs).

[Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales \(LOPDGDD\).](#)

[Guía sobre el uso de las cookies de la AEPD.](#)

[Tecnologías y Protección de Datos en las AA.PP.](#)

[Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas \(Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas\)](#)

[Directrices 5/2020 sobre el consentimiento en el sentido del Reglamento \(UE\) 2016/679](#)