Procedimiento Nº PS/00345/2013

RESOLUCIÓN: R/02892/2013

En el procedimiento sancionador PS/00345/2013, instruido por la Agencia Española de Protección de Datos a las entidades GOOGLE INC. y GOOGLE SPAIN, S.L., y en base a los siguientes,

ANTECEDENTES

PRIMERO: Con fecha 24 de enero de 2012, Google Inc. anunció públicamente que iba a poner en práctica una nueva política de privacidad (NPPG) de forma efectiva el 1 de marzo de 2012, con el propósito de condensar las aproximadamente 70 políticas que tenían publicadas en una sola.

Las Autoridades Europeas de Protección de Datos, al tener conocimiento del contenido de la misma, iniciaron acciones en el seno del Grupo del Artículo 29 (en adelante GT29) para analizar la NPPG. El 2 de febrero de 2012 se solicitó a Google un aplazamiento en la entrada en vigor de la NPPG, a lo que contesto Google negativamente por carta fechada el 3 de febrero de 2012. A raíz de ello, el GT29 acordó llevar a cabo un estudio coordinado sobre el contenido y consecuencias de dicha política de privacidad liderado por la Comisión Nacional de Informática y Libertades (CNIL), Autoridad Francesa de Protección de Datos.

El 27 de febrero de 2012, la CNIL remitió a Google un análisis inicial de la conformidad de la NPPG con la legislación europea sobre protección de datos en relación a la información proporcionada al usuario y el intercambio de datos entre los productos de Google, solicitando de nuevo un aplazamiento de la entrada en vigor de la NPPG.

Esta petición fue rechazada en carta de Google remitida a la CNIL el 28 de febrero de 2012 y la NPPG se aplicó, como había previsto Google, el 1 de marzo de 2012. El 16 de marzo la CNIL remitió a Google un cuestionario de 69 preguntas en relación a la NPPG, en carta firmada por dicha autoridad y con un contenido consensuado con las autoridades integrantes del subgrupo de tecnología del GT29, a la que contestó Google en carta fechada el 5 de abril, actualizado y ampliado en una nueva carta fechada el 20 de abril de 2012. Debido a la generalidad de las respuestas, se remitió a Google un segundo cuestionario el 22 de mayo de 2012 pidiendo una explicación más detallada en algunas de las preguntas del primer cuestionario.

Tras una reunión con Google en la CNIL el 23 de mayo de 2012, Google remitió la respuesta final al cuestionario el 21 de junio de 2012.

La respuesta a dichos cuestionarios por parte de Google siguió resultando insatisfactoria por la falta de concreción de un número significativo de las respuestas y la ausencia total de contestación a algunas de las preguntas planteadas.

El 16 de octubre de 2012, se remitió carta a Google por parte del GT29 y firmada por los 27 Directores de las autoridades que lo integran, en la que se identifican varios aspectos en que la NPPG no respondía a los requerimientos de la normativa europea de protección de datos,

fundamentalmente en relación con la información proporcionada al usuario, el intercambio de datos entre servicios y los periodos de retención de los datos. Asimismo, se emplazaba a Google a cumplir también con los principios de limitación de la finalidad de los tratamientos, calidad de datos, minimización de datos, proporcionalidad y derecho de oposición.

En una declaración adoptada en la reunión plenaria del GT29 de 26 de febrero de 2013, se constató que Google no había adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones del GT29. La misma declaración expresaba la intención de las autoridades de continuar las actuaciones de investigación a nivel nacional de acuerdo con sus competencias, así como de coordinar estas actuaciones a través de un grupo de trabajo, liderado por la CNIL.

A la vista de las actuaciones anteriormente relatadas, con fecha 2 de abril de 2013 el Director de la Agencia Española de Protección de Datos requirió el inicio de actuaciones previas de investigación con el fin de determinar el grado de adecuación de las políticas de privacidad y los términos de servicio adoptados por Google con fecha 1 de marzo de 2012 a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD) y demás normativa de protección de datos.

SEGUNDO: Las actuaciones realizadas en el marco de esta inspección se han dirigido a evaluar el cumplimiento de la NPPG en relación a los aspectos señalados como posibles carencias en el apartado anterior. El análisis se ha estructurado de la siguiente forma:

. En primer lugar se estudian los productos que ofrece Google a los usuarios, sus características, a qué productos se aplica la NPPG, los distintos roles que pueden adoptar los usuarios en su relación con Google y el rol de este último en relación al tratamiento de datos.
. En segundo lugar, se determina qué tratamientos de datos de carácter personal realiza Google.
. A continuación, se analiza si Google cumple con las obligaciones que fija la legislación española en relación a:

La información que Google ofrece al usuario en la NPPG (y en otra información complementaria, como en los Términos de Servicio).
Las comunicaciones de datos que Google manifiesta que se realizan entre sus distintos productos.
La política de Google de cancelación de datos de carácter personal una vez que se ha cumplido el propósito para el que fueron recabados del usuario.

Para ello, se ha realizado un análisis de la NPPG, de las respuestas de Google remitidas a la CNIL en el marco de las actuaciones señaladas en los antecedentes, de las comunicaciones y manifestaciones que hace Google a sus usuarios relativas a dicha política de privacidad a través de sus páginas y sus productos, del comportamiento de los productos y servicios que Google ofrece a sus usuarios y, finalmente, de las manifestaciones de Google en las solicitudes de información remitidas.

Aunque Google remitió una extensa explicación al cuestionario remitido por la CNIL en el contexto señalado al principio de este informe, se requirió a Google, el día 4 de abril de 2013, que confirmase en el plazo de 10 días la información facilitada a dicha Autoridad al día del requerimiento y en el contexto de las presentes actuaciones de investigaciones.

En su respuesta de 29 de abril de 2013, Google manifiesta:

> *… sus respuestas al CNIL disponibles a través de los enlaces contenidos en la Solicitud de Información, eran acertadas cuando fueron provistas en el contexto de la investigación informal de la autoridad francesa de protección de datos.*

El día 7 de mayo de 2013 se reiteró a Google el requerimiento de que confirmase, o en su caso corrigiese, expresamente las declaraciones anteriormente señaladas en el plazo de 10 días. Ante dicho requerimiento Google manifestó en su respuesta del día 22 de mayo de 2013:

> *Tras re-examinar las contestaciones proporcionadas a la CNIL, Google Inc. confirma que las mismas siguen siendo esencialmente correctas a fecha de la Solicitud de Información, sujetas en todo caso a las actualizaciones que se indican más abajo.*

Sumariamente, manifiestan que dichas actualizaciones corresponden a:

- Cambio de herramientas, funcionalidades, centros de ayuda y otros documentos en el último año. Específicamente nombran el "Solucionador de problemas" y el cambio de nombre de la "Configuración de anuncios".
- Las referencias que se hacen en las respuestas al cuestionario de la CNIL a productos descartados. Específicamente nombran a Google Reader.
- Las referencias que se hacen en las respuestas al cuestionario de la CNIL a la lista de productos con políticas de privacidad independientes, que se ha actualizado.

El día 29 de mayo de 2013 se envió a Google un nuevo requerimiento, para ser atendido en 10 días hábiles, con 35 preguntas adicionales. Google, en carta fechada el 5 de junio, manifestó que "*tiene intención de contestar a la Solicitud de Información el 30 de junio de 2013*".

El día 7 de junio se informó a Google de la obligatoriedad de atender los requerimientos de la AEPD. El mismo día 7 de junio Google solicitó ampliación del plazo para realizar la contestación, que le fue concedido en escrito fechado el día 12 de junio.

El día 14 de junio Google no atendió el requerimiento y respondió con carta fechada el mismo día en la que manifestaba:

> *respetuosamente, Google Inc. informa a la AEPD que no podrá responder a la misma hasta el 28 de Junio de 2013. Google Inc. agradece su continua atención a este asunto.*

TERCERO: Durante la fase previa de investigación, por los Servicios de Inspección se incorpora al expediente copia impresa de la Política de Privacidad de GOOGLE, en su versión de 27/07/2012, cuyo contenido es el siguiente:

"Política de privacidad

Última modificación: 27 de julio de 2012 (ver versiones archivadas)

Puedes utilizar nuestros servicios de muchas maneras, tanto para buscar y compartir información como para comunicarte con otros usuarios o para crear contenido nuevo. Cuando compartes datos con nosotros (por ejemplo, al crear una cuenta de Google), podemos mejorar aún más esos servicios para mostrarte resultados de búsqueda y anuncios más relevantes y ayudarte a ponerte en contacto con otros usuarios o compartir de forma más rápida y sencilla. Como usuario de nuestros servicios, queremos informarte claramente acerca de cómo utilizamos tus datos y cómo puedes proteger tu privacidad.

La presente Política de privacidad describe:

- *qué datos recogemos y los fines para los que llevamos a cabo su recogida,*
- *cómo utilizamos esos datos,*
- *las opciones que ofrecemos, incluyendo cómo acceder a los datos y actualizarlos.*

Aunque hemos intentado proporcionar una descripción lo más sencilla posible, si no estás familiarizado con términos clave tales como «cookies», «dirección IP», «contadores de visitas» y «navegador», consulta esta página para informarte de su significado antes de continuar. Tu privacidad es importante para Google, por lo que con independencia de que seas un usuario nuevo o un usuario avanzado, te recomendamos que leas nuestra política y te pongas en contacto con nosotros si tienes cualquier duda.

Datos recogidos por Google

La recogida de datos se realiza para mejorar el servicio que ofrecemos a todos nuestros usuarios (desde aspectos básicos como deducir el idioma que hablan hasta aspectos más complejos como determinar qué anuncios les puedan resultar más útiles o qué usuarios son más importantes para ellos en la Web).

La recogida de datos se lleva a cabo de dos formas:

- ***Información que nos facilitas.*** *Por ejemplo, para usar muchos servicios debes registrarte para obtener una cuenta de Google. Durante este proceso te pediremos determinados datos personales como, por ejemplo, tu nombre, dirección de correo electrónico, número de teléfono o los datos de tu tarjeta de crédito. Para aprovechar al máximo las funciones de compartir que te ofrecemos, es posible que también te pidamos que crees un perfil de Google público, que podrá incluir tu nombre y fotografía.*
- ***Datos que obtenemos a través de la utilización de nuestros servicios.*** *Podremos recoger datos acerca de qué servicios utilizas y de cómo los utilizas, por ejemplo, cuando visites una página web que emplee nuestros servicios publicitarios o cuando visualices nuestros anuncios y nuestro contenido e interactúes con ellos. Estos datos incluyen:*
  - ***Datos sobre el dispositivo***

    Podremos recoger datos específicos sobre tu dispositivo (como, por ejemplo, el modelo de equipo, la versión del sistema operativo, los identificadores únicos y los datos sobre la red móvil, incluyendo el número de teléfono). Google podrá asociar los identificadores de tu dispositivo o tu número de teléfono con tu cuenta de Google.
  - ***Datos de registro***

    Cada vez que uses nuestros servicios o que consultes nuestro contenido, es posible que obtengamos y que almacenemos determinada información en los registros del servidor de forma automática. Estos datos podrán incluir:
    - *información detallada sobre cómo utilizas nuestro servicio (por ejemplo, tus consultas de búsqueda),*
    - *datos telefónicos como, por ejemplo, tu número de teléfono, el número de la persona que realiza la llamada, los números de desvío, la hora y fecha de las llamadas, la duración de las llamadas, información sobre el enrutamiento de mensajes SMS y tipos de llamadas,*
    - *la dirección IP,*
    - *información relativa a tu dispositivo como, por ejemplo, fallos, actividad del sistema, ajustes del hardware, tipo de navegador, idioma del navegador, fecha y hora de tu solicitud y URL de referencia,*
    - *cookies, que permitirán identificar tu navegador o tu cuenta de Google.*
  - ***Datos sobre tu ubicación física***

    Al utilizar un servicio de Google que pueda registrar tu ubicación física, podremos llevar a cabo la recogida y el tratamiento de datos acerca de tu ubicación real como, por ejemplo, las señales de GPS enviadas por un dispositivo móvil. También podremos utilizar diferentes tecnologías para determinar la ubicación, como los datos de los sensores del dispositivo que proporcionen, por ejemplo, información sobre los puntos de acceso Wi-Fi y las antenas de telefonía móvil más cercanos.
  - ***Números exclusivos de aplicación***

    Algunos servicios incluyen un número exclusivo de aplicación. Este número y la información sobre la instalación (por ejemplo, el tipo de sistema operativo o el número de versión de la aplicación) se pueden enviar a Google al instalar o desinstalar este servicio o cuando el servicio establece contacto con los servidores de forma periódica para, por ejemplo, buscar actualizaciones automáticas.
  - ***Almacenamiento local***

    Podremos recoger y almacenar datos (incluyendo datos de carácter personal) de forma local en el dispositivo utilizando mecanismos, como el almacenamiento web del navegador (incluyendo HTML 5) y memorias caché de datos de aplicaciones.
  - ***Cookies e identificadores anónimos***

    Utilizamos diferentes tecnologías para recoger y almacenar datos cuando accedes a un servicio de Google, incluyendo el envío de una o varias cookies o de identificadores anónimos a tu dispositivo. También utilizamos las cookies y los identificadores anónimos cuando interactúas con los servicios que ofrecemos a nuestros partners, como los servicios de

publicidad o las funciones de Google que pueden aparecer en otras páginas web.

Cómo utilizamos los datos recogidos

Los datos que recogemos a través de todos nuestros servicios se utilizan para prestar, mantener, proteger y mejorar dichos servicios, desarrollar nuevos servicios y velar por la protección de Google y de nuestros usuarios. También utilizamos estos datos para ofrecerte contenido personalizado como, por ejemplo, resultados de búsqueda y anuncios más relevantes.

Podremos usar el nombre que proporciones para tu perfil de Google en todos aquellos servicios para cuya utilización sea necesario disponer de una cuenta de Google. Asimismo, podremos sustituir los nombres que hayas asociado con anterioridad a tu cuenta de Google de modo que se te identifique de forma coherente en todos nuestros servicios. Si otros usuarios ya tienen tu dirección de correo electrónico o los datos que sirvan para identificarte, podremos mostrarles los datos de tu perfil público de Google, como, por ejemplo, tu nombre y fotografía.

Si te pones en contacto con Google, es posible que guardemos un registro de tu comunicación para poder resolver más fácilmente cualquier incidencia que se haya producido. Podremos utilizar tu dirección de correo electrónico para enviarte información acerca de nuestros servicios, incluyendo información sobre próximos cambios o mejoras.

Utilizaremos los datos recogidos a través de las cookies y otras tecnologías como, por ejemplo, los contadores de visitas, para mejorar la experiencia del usuario y la calidad general de nuestros servicios. Por ejemplo, al guardar tus preferencias de idioma, podremos hacer que nuestros servicios se muestren en el idioma que prefieras. Cuando te mostremos anuncios personalizados, no asociaremos cookies o identificadores anónimos a datos especialmente protegidos como, por ejemplo, los relativos a raza, religión, orientación sexual o salud.

Podemos combinar la información personal de un servicio con la información de otros servicios de Google, incluida la información personal, para que puedas compartir contenido con usuarios que conozcas más fácilmente, entre otros usos. No combinaremos los datos de las cookies de DoubleClick con datos de carácter personal, salvo que prestes tu consentimiento a tal efecto.

Te pediremos tu consentimiento antes de utilizar tus datos para cualquier fin distinto de los establecidos en la presente Política de privacidad.

Google lleva a cabo el tratamiento de los datos personales en sus servidores, que están ubicados en distintos países del mundo. Podremos llevar a cabo el tratamiento de tus datos personales en un servidor que no esté ubicado en tu país de residencia.

Transparencia y elección

A los usuarios les preocupan diferentes aspectos de su privacidad. Nuestro objetivo es informarte claramente acerca de los datos que recogemos, de modo que puedas tomar decisiones adecuadas en lo que respecta a su utilización. Por ejemplo, podrás:

- *usar el panel de control de Google para consultar y controlar determinadas categorías de datos vinculadas a tu cuenta de Google,*
- *usar el Administrador de preferencias de anuncios para ver y editar las preferencias de anuncios como, por ejemplo, las categorías que sean de tu interés. (el Administrador también te permite inhabilitar algunos servicios de publicidad de Google),*
- *usar el editor para visualizar y ajustar el perfil de Google que se muestra a determinados usuarios,*
- *controlar con quién compartes tus datos,*
- *obtener información de muchos de nuestros servicios.*

También podrás configurar tu navegador para que bloquee todas las cookies, incluyendo las asociadas a nuestros servicios, o para saber cuándo es Google quien te envía una cookie. No obstante, debes tener en cuenta que si inhabilitas las cookies, es posible que muchos de nuestros servicios no funcionen correctamente. Por ejemplo, es posible que no recordemos las preferencias de idioma.

Datos compartidos por ti

Muchos de nuestros servicios te permiten compartir tus datos con otros usuarios. Ten en cuenta que los motores de búsqueda, incluyendo Google, pueden indexar los datos que compartas de forma pública. Nuestros servicios te ofrecen diferentes opciones para compartir o eliminar tu contenido.

Cómo acceder a tus datos personales y actualizarlos

Cada vez que utilizas nuestros servicios, queremos ofrecerte la posibilidad de acceder a tus datos personales. Si dichos datos son incorrectos, tratamos de poner a tu disposición los medios necesarios para actualizarlos o eliminarlos rápidamente, salvo que estemos obligados a conservar dichos datos para fines legales o legítimos relacionados con nuestra actividad. Al actualizar tus datos personales, es posible

que debas verificar tu identidad antes de que podamos procesar tu solicitud.
Nos reservamos el derecho a no tramitar aquellas solicitudes que sean excesivamente reiteradas, que impliquen un esfuerzo técnico desproporcionado (por ejemplo, desarrollar un nuevo sistema o modificar de forma significativa una política vigente), que pongan en riesgo la privacidad de terceros o que resulten sustancialmente inviables (por ejemplo, solicitudes relativas a datos almacenados en copias de seguridad). Cuando podamos ofrecerte la posibilidad de acceder a tus datos personales y modificarlos, lo haremos de forma gratuita, salvo que ello requiera un esfuerzo desproporcionado. Al prestar nuestros servicios, protegeremos tus datos procurando que no puedan ser eliminados de forma accidental o intencionada. Por este motivo, aunque elimines tus datos de nuestros servicios, es posible que no destruyamos de inmediato las copias residuales almacenadas en nuestros servidores activos ni los datos almacenados en nuestros sistemas de seguridad.

Qué datos personales compartimos

No compartiremos tus datos personales con empresas, organizaciones o personas físicas ajenas a Google, salvo en alguno de los siguientes supuestos:

- ***Consentimiento***

  Compartiremos tus datos personales con empresas, organizaciones o personas físicas ajenas a Google cuando nos hayas dado tu consentimiento para hacerlo. Tu consentimiento será necesario para compartir datos personales especialmente protegidos.

- ***Administradores de dominio***

  Si tu cuenta de Google es gestionada por un administrador del dominio (por ejemplo, en el caso de los usuarios de Google Apps), dicho administrador de tu dominio y los terceros que presten asistencia a los usuarios de tu organización tendrán acceso a los datos de tu cuenta de Google (incluyendo tu dirección de correo electrónico y otros datos). El administrador de tu dominio podrá:

  - *visualizar datos estadísticos acerca de tu cuenta como, por ejemplo, en relación con las aplicaciones que has instalado,*
  - *cambiar la contraseña de tu cuenta,*
  - *suspender o cancelar el acceso a tu cuenta,*
  - *acceder a datos almacenados en relación con tu cuenta o conservar dichos datos,*
  - *obtener datos de tu cuenta para cumplir cualquier requisito previsto en la legislación o normativa aplicable o para atender cualquier requerimiento de un órgano administrativo o judicial,*
  - *limitar tu capacidad para eliminar o editar los datos o los ajustes de privacidad.*

  Consulta la política de privacidad del administrador de tu dominio para obtener información más detallada.

- ***Tratamiento externo***

  Proporcionaremos tus datos personales a nuestras filiales o a organizaciones y otros terceros de confianza para que lleven a cabo su tratamiento por cuenta de Google siguiendo nuestras instrucciones, de conformidad con nuestra Política de privacidad y adoptando cuantas medidas sean oportunas para garantizar la confidencialidad y seguridad de dichos datos.

- ***Motivos legales***

  Compartiremos tus datos personales con empresas, organizaciones o personas físicas ajenas a Google si consideramos de buena fe que existe una necesidad razonable de acceder a dichos datos o utilizarlos, conservarlos o revelarlos para:

  - *cumplir cualquier requisito previsto en la legislación o normativa aplicable o atender cualquier requerimiento de un órgano administrativo o judicial,*
  - *cumplir lo previsto en las Condiciones de servicio vigentes, incluida la investigación de posibles infracciones,*
  - *detectar o impedir cualquier fraude o incidencia técnica o de seguridad o hacerles frente de otro modo,*
  - *proteger los derechos, los bienes o la seguridad de Google, de nuestros usuarios o del público en general en la medida exigida o permitida por la legislación aplicable.*

Podremos compartir datos consolidados y de carácter no personal con el público en general y con nuestros partners, incluyendo editores, anunciantes y sitios web relacionados. Por ejemplo, podremos compartir públicamente datos para mostrar tendencias sobre la utilización general de nuestros servicios.
Si Google participa en una fusión, adquisición o venta de activos, nos aseguraremos de mantener la confidencialidad de los datos personales e informaremos a los usuarios afectados antes de que sus datos personales sean transferidos o pasen a estar sujetos a una política de privacidad diferente.

Seguridad de los datos

Nos esforzamos por proteger a Google y a nuestros usuarios frente a cualquier modificación, divulgación o destrucción no autorizada de los datos que conservamos o frente al acceso no autorizado a los mismos. En particular:

- *Encriptamos muchos de nuestros servicios mediante el protocolo SSL.*
- *Ofrecemos la posibilidad de configurar la verificación en dos pasos para acceder a las cuentas de Google, así como una función de navegación segura en Google Chrome.*
- *Revisamos nuestra política en materia de recogida, almacenamiento y tratamiento de datos, incluyendo las medidas de seguridad físicas, para impedir el acceso no autorizado a nuestros sistemas.*
- *Limitamos el acceso de los contratistas, los agentes y los empleados de Google a la información personal que deben procesar para Google y nos aseguramos de que cumplan las estrictas obligaciones de confidencialidad contractuales y de que estén sujetos a las condiciones disciplinarias pertinentes o al despido si no cumplen dichas obligaciones.*

Aplicación

Nuestra Política de privacidad se aplica a todos los servicios ofrecidos por Google Inc. y sus filiales, incluyendo los servicios ofrecidos en otros sitios web (como, por ejemplo, nuestros servicios publicitarios), pero excluye aquellos servicios que estén sujetos a políticas de privacidad independientes que no incorporen la presente Política de privacidad.

Nuestra Política de privacidad no se aplica a los servicios suministrados por otras empresas o personas físicas, incluyendo los productos o sitios que puedan mostrarse en los resultados de búsqueda y los sitios que puedan incluir servicios de Google o a los que se acceda desde dichos servicios. Nuestra Política de privacidad no regula las actividades de tratamiento de datos de otras empresas y organizaciones que anuncien nuestros servicios y puedan emplear cookies, contadores de visitas y otras tecnologías para publicar y ofrecer anuncios relevantes.

Cumplimiento

En Google verificamos el cumplimiento de nuestra Política de privacidad de forma regular. Asimismo, nos adherimos a diferentes códigos de autorregulación. En caso de que recibamos una reclamación formal por escrito, nos pondremos en contacto con la persona que la haya formulado para hacer un seguimiento de la misma. Trabajaremos con las autoridades reguladoras competentes, incluyendo las autoridades locales de protección de datos, para resolver cualquier reclamación relacionada con la transferencia de datos de carácter personal que no hayamos podido solucionar directamente con el usuario.

Modificaciones

Nuestra Política de privacidad se podrá modificar en cualquier momento. No limitaremos los derechos que te corresponden con arreglo a la presente Política de privacidad sin tu expreso consentimiento. Publicaremos todas las modificaciones de la presente Política de privacidad en esta página y, si son significativas, efectuaremos una notificación más destacada (por ejemplo, te enviaremos una notificación por correo electrónico si la modificación afecta a determinados servicios). Además, archivaremos las versiones anteriores de la presente Política de privacidad para que puedas consultarlas.

Políticas relacionadas con productos específicos

La siguiente información describe las políticas de privacidad específicamente relacionadas con determinados productos y servicios de Google que puedes utilizar.

- *Chrome y Chrome OS*
- *Google Libros*
- *Google Wallet*
- *Fiber*"

CUARTO: El resultado de las constataciones llevadas a cabo durante la fase previa de investigación consta en el Informe de Actuaciones elaborado por la inspección actuante, de fecha 17/06/2013, cuyo contenido íntegro, recogido en el acuerdo de apertura del procedimiento sancionador, se declara reproducido en el presente acto.

QUINTO: Con fecha 20/06/2013, el Director de la Agencia Española de Protección de Datos, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 127 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de los Datos de Carácter Personal (en lo sucesivo LOPD), acordó lo siguiente:

. Iniciar procedimiento sancionador a las entidades Google Spain, S.L. y Google Inc., por la presunta comisión de una infracción del artículo 4.1 de la LOPD por parte de cada una de las entidades imputadas, tipificada como grave en el artículo 44.3.c) de la citada Ley Orgánica, pudiendo ser sancionada, cada una de ellas, con multa de 40.001 euros a 300.000 euros.
. Iniciar procedimiento sancionador a las entidades Google Spain, S.L. y Google Inc., por la presunta comisión de una infracción del artículo 4.2 de la LOPD por parte de cada una de las entidades imputadas, tipificada como grave en el artículo 44.3.c) de la citada Ley Orgánica, pudiendo ser sancionada, cada una de ellas, con multa de 40.001 euros a 300.000 euros.
. Iniciar procedimiento sancionador a las entidades Google Spain, S.L. y Google Inc., por la presunta comisión de una infracción del artículo 4.5, en relación con el artículo 16, de la LOPD por parte de cada una de las entidades imputadas, tipificada como grave en el artículo 44.3.c) de la citada Ley Orgánica pudiendo ser sancionada, cada una de ellas, con multa de 40.001 euros a 300.000 euros.
. Iniciar procedimiento sancionador a las entidades Google Spain, S.L. y Google Inc., por la presunta comisión de una infracción del artículo 5 de la LOPD por parte de cada una de las entidades imputadas, tipificada como leve en el artículo 44.2.c) de la citada Ley Orgánica, pudiendo ser sancionada, cada una de ellas, con multa de 900 euros a 40.000 euros.
. Iniciar procedimiento sancionador a las entidades Google Spain, S.L. y Google Inc., por la presunta comisión de una infracción del artículo 6 de la LOPD por parte de cada una de las entidades imputadas, tipificada como grave en el artículo 44.3.b) de la citada Ley Orgánica, pudiendo ser sancionada, cada una de ellas, con multa de 40.001 euros a 300.000 euros.
. Iniciar procedimiento sancionador a las entidades Google Spain, S.L. y Google Inc., por la presunta comisión de una infracción de los artículos 15 y 16 de la LOPD, en relación con los artículos 27 a 36 del Reglamento de desarrollo de dicha norma, por parte de cada una de las entidades imputadas, tipificada como grave en el artículo 44.3.e) de la citada Ley Orgánica, pudiendo ser sancionada, cada una de ellas, con multa de 40.001 euros a 300.000 euros.

Este Acuerdo de Apertura de procedimiento sancionador fue notificado a las entidades imputadas, otorgándoles un plazo de quince días hábiles para formular alegaciones y proponer las pruebas que considerasen convenientes, así como para ejercitar el derecho a la audiencia. Google Inc. y Google Spain, S.L. solicitaron una ampliación del plazo otorgado, que fue concedida por el tiempo máximo permitido, en virtud de lo establecido en el artículo 49.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, considerando que no existían circunstancias que lo impidieran ni se perjudicaban derechos de terceros, y sin valorar, por tanto, los motivos alegados por las interesadas.

SEXTO: Con fecha 28/06/2013, se recibió correo electrónico del representante de Google Inc., dirigido al Inspector actuante, en el que informa que no responderá al requerimiento de información de fecha 29/05/2013, al haberse incoado el procedimiento sancionador derivado de las actuaciones de investigación en cuyo contexto se realizó aquel requerimiento.

SEPTIMO: Con fecha 18/07/2013, se recibe escrito de alegaciones de la entidad Google Inc. en el que solicita el archivo de las actuaciones o, subsidiariamente, la imposición de sanciones por el importe mínimo previsto para las infracciones leves conforme a lo establecido en los artículos 45.4 y 5 de la LOPD, en base a las siguientes consideraciones:

1.- Respecto de los hechos considerados en el acuerdo de inicio, en lo que atañe al pretendido tratamiento de datos de carácter personal en el contexto del servicio de Google Inc.

En contra de lo señalado por la Agencia, que erróneamente concluye la existencia de 90 productos diferentes, Google Inc. tiene un único servicio on-line que comprende varios componentes que, en ocasiones, pueden ser denominados como "servicio" o "producto", en el que los usuarios pueden elegir la funcionalidad que quieren utilizar en cada momento. En este sentido, la finalidad que mueve a Google Inc. a tratar los datos de los usuarios, única, determinada y legítima, es la prestación de su servicio, que ofrece diversas "funcionalidades/productos/servicios" que están integrados entre sí y conforman este servicio on-line único.

Google Inc. muestra su servicio on-line como una experiencia de usuario unificada. La cuenta para usuarios del servicio online de Google Inc. (la "Cuenta de Google") permite que los usuarios accedan a todos los aspectos de dicho servicio utilizando un único nombre de usuario y contraseña, como puede verse en la página de Google Inc. para crear cuentas y en la página de acceso a la Cuenta de Google. Al iniciar sesión en su Cuenta de Google, se muestra al usuario la barra de herramientas/opciones a lo largo de la parte superior de la pantalla, que incluye enlaces (links) a distintos(as) productos/herramientas como Gmail, Google+, Images, Maps, YouTube, Drive y Calendar, lo que hace que sea evidente para los usuarios que, con independencia de las distintas opciones que escojan, en todo momento estarán interactuando con Google Inc., que es quien presta el servicio.

Hay muchos ejemplos de industrias y modelos operativos donde los datos son utilizados para proporcionar múltiples funcionalidades, todas ellas ofrecidas al consumidor como un solo "producto". Por ejemplo, las operadoras de telecomunicaciones o bancos y otras entidades financieras.

La existencia de un único servicio on-line con distintas funcionalidades queda clara en la Política de Privacidad y, en el caso de los usuarios autenticados, se ve reforzado por la utilización de la Cuenta de Google, única para todas las funcionalidades.

En relación con lo que la Agencia denomina "usuarios pasivos", que a juicio de Google Inc. no describe de forma precisa la tipología de "usuarios", dicha entidad manifiesta que la información que trata no incluye datos de carácter personal. La información relativa a estos usuarios se recaba a través de cookies y otros identificadores anónimos que utilizan algunas funcionalidades del servicio on-line de Google Inc., y esa información no permite la identificación de personas y, por consiguiente, no pueden ser considerados datos de carácter personal, de modo que su tratamiento no está sujeto a los requisitos previstos en la LOPD.

Por otro lado, la tecnología usada para prestar tales funcionalidades también se usa para proporcionar servicios de tratamiento, como Analytics, a terceros editores de espacios Web. Estos servicios constituyen una prestación que Google Inc. proporciona a su cliente (el editor de espacios Web) en la que trata esa información que no permite la identificación de personas por cuenta de tal cliente, y no por cuenta propia.

Por tanto, tales "usuarios" no son "interesados" a los fines de la LOPD, de forma que, lo que la Agencia identifica como "usuarios pasivos", no es más que un conjunto vacío.

Aunque se entienda que dicha información constituye datos de carácter personal, lo cierto es que la Política de Privacidad cubriría el tratamiento de dichos datos, en tanto en cuanto Google Inc. actuase como responsable del tratamiento de éstos (esto es, cuando Google Inc. presta su servicio on-line al usuario final, en lugar de funcionalidades como Analytics a los editores de páginas Web). El documento se aplica a todas las funcionalidades ofrecidas por

Google Inc. como responsable del tratamiento, incluidas las ofrecidas por Google Inc. a través de otras páginas Web (como publicidad), y proporciona suficiente información sobre cómo se utiliza cualquier dato recabado (por ejemplo, la sección *"Datos que obtenemos a través de la utilización de nuestros servicios",* se refiere específicamente al uso de cookies e identificadores anónimos cuando el usuario interactúa con prestaciones que Google Inc. ofrece a través de terceros, como publicidad o funcionalidades de Google que puedan aparecer en otras páginas web).

El editor de páginas Web es también responsable, en su ámbito, de ofrecer información en materia de protección de datos. Esto concuerda con el Dictamen 2/2010, de 22 de junio de 2010, del Grupo de Trabajo del Artículo 29 ("GT29") sobre la Publicidad Comportamental en Línea, en el que el Grupo de Trabajo se manifiesta de acuerdo con que los editores estén sujetos a la obligación de información prevista en la Directiva 95/46/CE con respecto a los anuncios en sus páginas Web.

Los acuerdos contractuales de grupo Google con los editores requieren que éstos proporcionen información a los visitantes de dichas páginas Web. Además, cuando Google Inc. muestra anuncios en la Google Display Network, proporciona avisos "intra-producto" que complementan la Política de Privacidad e informan a los usuarios acerca de la recogida y tratamiento de sus datos con base en una estructura de información contextual y por capas. Asimismo, contienen enlaces a una página en la que Google Inc. proporciona mayor información sobre cómo funciona su oferta de anuncios, cómo pueden los usuarios gestionar su configuración de publicidad y cómo pueden utilizar las herramientas de publicidad de Google Inc. Junto a ello, incluye de forma prominente un enlace a la Política de Privacidad.

En definitiva, según Google Inc. Queda claro que tiene dos tipos de usuarios, los autenticados y los no-autenticados, y que, aun en el caso de que la Agencia insistiese en que los llamados "usuarios pasivos" existen y Google Inc. trata sus datos personales, se cumplirían los requisitos exigidos por la LOPD.

2.- La mayor parte de la información de usuarios que trata Google Inc. no reviste el carácter de dato personal a efectos de la LOPD:

En pocos casos la información que se recaba en el servicio online de Google Inc. merece la calificación de "datos personales". Para ello, dicha información ha de concernir a una persona física e identificarla directamente o permitir su identificación sin plazos o actividades desproporcionadas. Fuera de estos supuestos, dicha información no ostentará la condición de "datos de carácter personal" y su recogida y tratamiento no estará sujeto ni a la LOPD ni al RLOPD.

Tales requisitos solo parecen cumplirse -y no siempre de forma necesaria- en los siguientes casos:

. datos que proporcione directamente un usuario con una Cuenta de Google al dar de alta dicha cuenta o que sean proporcionados por el usuario y/o se recaben por Google Inc. en el curso del uso de su servicio on-line, generalmente, solo en tanto en cuanto el usuario use una funcionalidad estando autenticado; y
. datos que sean proporcionados por un interesado al ponerse en contacto con Google Inc., siempre que los datos que proporcione la persona sean ciertos y suficientemente únicos.

En estos dos casos, asumiendo la certeza de la información proporcionada por los usuarios y siempre que estos sean personas físicas cuyos datos estén cubiertos por la LOPD, entendemos que tal información permitiría una identificación directa de la persona y serían "datos de carácter personal". Fuera de estos dos supuestos, no hay información de usuarios que

sea tratada para proporcionar el servicio on-line de Google Inc. y que deba ser calificada como "datos de carácter personal".

Contrariamente a ello, en el Acuerdo de Inicio, la Agencia atribuye tal carácter de "dato personal" a multitud de tipos de información, sobre la base de que tal información, aunque no identifique directamente al individuo, sí que permite que Google Inc. obtenga su identidad. A título meramente ejemplificativo cita las siguientes:

- la dirección IP de conexión;
    - información relativa al dispositivo del usuario (fallos, actividad del sistema, tipo de navegador, idioma del navegador, marca, tipo, compañía contratada, IMEI, etc.);
    - geolocalización;
    - fecha y hora de una determinada consulta;
    - búsquedas de un usuario en Google Search;
    - edad y género;
    - el identificador único de cookie generado de forma aleatoria; o
    - el tratamiento conjunto de todo o parte de estos tipos de información.

En el Acuerdo de Inicio se afirma que Google Inc. es capaz, con esa información, de trazar sin esfuerzos desproporcionados la identidad de una persona que no haya dado de alta nunca la Cuenta de Google (si estuviera dado de alta, el supuesto entraría dentro del caso de identificación directa). Tal afirmación es meramente especulativa y nunca ha sido probada por la Agencia, como tampoco se ha probado que la información presuntamente recabada sea "concerniente" a personas físicas (la mayor parte de los datos mencionados son datos relativos a máquinas, no a personas físicas y, por lo tanto, no pueden ser calificados de datos de carácter personal). Google Inc. no debe probar que dichos datos no son concernientes a personas físicas dado que ello constituye una *prueba diabólica.*

Añade Google Inc. que este argumento se aplica a todas sus alegaciones y tiene que ser considerado incorporado por referencia en cada una de ellas.

3.- Google Inc., y los tratamientos de datos personales que realiza, no entran dentro del ámbito territorial de aplicación de la LOPD.

Google rechaza rotundamente que esté sujeto a los requisitos de protección de datos de la legislación española, excepto para aquellos casos concretos en que ha notificado operaciones de tratamiento de datos a la Agencia (StreetView). Como entidad estadounidense, utiliza medios para el tratamiento de datos que no están localizados dentro de la jurisdicción española y, por tanto, no entra dentro de los criterios de aplicación territorial que preceptúa el artículo 2.1.c) de la LOPD.

Advierte que, aunque utilice algunos centros de datos en el Espacio Económico Europeo, no hace uso de medios para el tratamiento de datos que estén situados en España, y rechaza que puedan considerarse como tales los equipos pertenecientes a "usuarios". La expresión *"utilice en el tratamiento" que* se recoge en el artículo 2.1.c) de la LOPD, en relación con los *"medios"* del tratamiento de datos, implica ejercer un grado significativo de control, es decir, capacidad para dirigir su uso en provecho propio, y ninguna de las actividades que se enmarcan en proporcionar el servicio on-line de Google Inc. (incluyendo el uso de cookies) implica control alguno de equipos situados en España (por ejemplo, equipos pertenecientes a los usuarios).

Es obvio que son los propios usuarios quienes "utilizan" sus equipos para acceder al servicio on-line de Google Inc., controlan cada interruptor y botón del equipo, pueden conectarlo o

desconectarlo de Internet y pueden decidir qué servicios usan y con qué finalidad. Los usuarios, además, tienen control físico real sobre el equipo y ello puede incluir viajar con el equipo a otro país cosa que, de acuerdo con el criterio de la Agencia, daría lugar a la aplicación de otra norma o normas de protección de datos.

En este sentido, tales equipos no pueden nunca ser considerados como "medios" utilizados por el responsable del fichero, al objeto de apreciar que Google Inc. entra dentro del supuesto enmarcado por el artículo 2.1.c) de la LOPD.

Junto a ello, debe tenerse presente que cuando la Directiva 95/46/CE fue elaborada no existía Internet ni, mucho menos, nada parecido a las cookies o los códigos ejecutados en los equipos de usuarios. El legislador pretendía aplicar la normativa comunitaria a aquellos responsables no comunitarios que tuviesen centros de proceso de datos en territorio de un Estado Miembro. El considerar los equipos de los usuarios como "medios" al servicio del responsable supone una interpretación forzada que conduce a una aplicación extraterritorial de las normas de los Estados Miembros de la UE que desborda los límites del sentido común.

Esta posición con respecto a la jurisdicción ha sido confirmada por varias decisiones de los tribunales y/o autoridades de protección de datos en Europa.

4.- Google Inc. únicamente recoge y trata datos personales adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se obtienen.

La AEPD imputa una infracción del artículo 4.1 de la LOPD que tendría causa en los siguientes dos elementos:
. La Política de Privacidad es indeterminada en cuanto al tratamiento de los datos, al contener expresiones genéricas y poco claras, con multitud de enlaces que deben ser usados para conocerla en su totalidad y sin especificar los servicios y datos personales que se asocian a cada finalidad; y
. La Política de Privacidad no especifica si los datos que se tratan corresponden exclusivamente al producto que utiliza el usuario, qué otros productos concretos requieren la utilización de los datos y qué finalidades determinadas justifican esta utilización por un producto que el usuario no está empleando o que se creará en un futuro.

. Sobre la pretendida indeterminación de la Política de Privacidad y la utilización de enlaces para conocerla en su totalidad: Google Inc. considera que la Política de Privacidad no es indeterminada y deja clara la finalidad del tratamiento cuando indica que *"los datos que recogemos a través de todos nuestros servicios se utilizan para prestar, mantener, proteger y mejorar dichos servicios, desarrollar nuevos servicios y velar por la protección de Google y de nuestros usuarios".* De hecho, la Política de Privacidad tiene un apartado específico dedicado a describir la finalidad del tratamiento, denominado *"Cómo utilizamos los datos recogidos"* y abunda más en el detalle proporcionando varios ejemplos referidos a diversas áreas del servicio on-line de Google Inc. sobre cómo utiliza sus datos con la finalidad de prestarles su servicio on-line:

(a) *"mostrarte resultados de búsqueda y anuncios más relevantes";*
(b) *"ayudarte a ponerte en contacto con otros usuarios";*
(c) *"compartir de forma más rápida y sencilla";*
(d) *"mejorar el servicio* [...] *desde aspectos básicos como deducir el idioma que hablan";*
(e) *"mejorar el servicio […] qué anuncios les puedan resultar más útiles;*
(f) *"mejorar el servicio […] qué usuarios son más importantes para ellos en la Web;*

(g) *“Si otros usuarios ya tienen tu dirección de correo electrónico o los datos que sirvan para identificarte, podremos mostrarles los datos de tu perfil público de Google, como, por ejemplo, tu nombre y fotografía";*

(h) "*Si te pones en contacto con Google, es posible que guardemos un registro de tu comunicación para poder resolver más fácilmente cualquier incidencia que se haya producido'",*

(i) *"[p]odremos utilizar tu dirección de correo electrónico para enviarte información acerca de nuestros servicios, incluyendo información sobre próximos cambios o mejoras'",*

(j) *"[utilizaremos los datos recogidos a través de las cookies y otras tecnologías como, por ejemplo, los contadores de visitas, para mejorar la experiencia del usuario y la calidad general de nuestros servicios. Por ejemplo, al guardar tus preferencias de idioma, podremos hacer que nuestros servicios se muestren en el idioma que prefieras";* y

(k) *"combinar la información personal de un servicio con la información de otros servicios de Google, incluida la información personal, para que puedas compartir contenido con usuarios que conozcas más fácilmente".*

Google Inc. sigue el planteamiento recomendado por el GT29 en su Opinión 3/2013, de 2 Abril 2013, sobre la Limitación de la Finalidad del Tratamiento (*"Purpose Limitation")* (la "Opinión 3/2013") a tenor de la cual:
"el enfoque a través de "avisos por capas" a los interesados suele funcionar bien, especialmente en Internet y, en consecuencia, ha sido recomendado en muchas situaciones por el GT del Art. 29. Esto quiere decir que la información esencial es proporcionada a los sujetos afectados por el tratamiento de una manera concisa y fácil. Por su parte, la información adicional (por ejemplo, a través de un enlace que conduce a una descripción más detallada del tratamiento en otra página de internet) se proporciona en beneficio de aquellos que precisan aclaraciones adicionales." (el subrayado es de Google).

La AEPD no aporta criterios sobre lo que consideraría "preciso". La información sobre finalidades que proporciona la política de privacidad de la propia Agencia en su página Web contiene expresiones como: *"obtener datos estadísticos de las consultas a la Agencia"* que no tienen un grado de precisión superior a las que figuran en la Política de Privacidad de Google Inc.

Toda información sobre finalidad del tratamiento, de cualquier política de privacidad, es susceptible de suministrarse de forma más "determinada", también la de la Agencia. Sin embargo, el carácter "determinado" de la información sobre la finalidad del tratamiento debe ponderarse con la necesidad de proporcionar información clara y útil. Como indica el GT29 en su Opinión 3/2013 antes citada:
"El hecho de que la información deba ser precisa no significa que especificaciones más extensas y detalladas sean siempre necesarias o útiles. De hecho, una descripción detallada puede ser a veces incluso contraproducente. Este podría ser el caso si las especificaciones escritas y detalladas sobre la finalidad son demasiado legalistas e incluyen avisos legales en lugar de información útil para los afectados y otros interesados" (el subrayado es de Google).

Google Inc. tiene en cuenta la amplia base de usuarios a la que se dirige y, por ello, ha adoptado un lenguaje, estilo y nivel de detalle apropiado para comunicarse con esta amplia audiencia, adaptando su Política de Privacidad al "contexto" -en este caso, su variada audiencia. Sobre este particular, la Opinión 3/2013 antes citada, indica lo siguiente:
"el grado de detalle con el que la finalidad debe ser determinada, depende del contexto en el que

los datos son recabados y de los datos personales abarcados. En algunos casos claros, lenguaje simple será suficiente para proporcionar suficiente determinación, mientras que en otros casos, mayor detalle puede ser necesario" (el subrayado es de Google)

. La obligación de los responsables del tratamiento de proporcionar detalles sobre los datos concretos que son tratados para la finalidad o para cada finalidad exigida en el acuerdo de apertura carece débase legal al no estar prevista en los artículo 4.1 y 5.1 de la LOPD.

No obstante, señala Google Inc. que la Política de Privacidad alude en diversas ocasiones a los tipos de datos que serán tratados y añade que existen determinadas situaciones en las que no es posible ni/o apropiado proporcionar esa información de forma detallada por dos razones:
. En la generalidad de los casos, cualquier dato de un usuario puede ser utilizado para cualquier aspecto de la finalidad declarada, sin que sea posible precisar en el momento de la aceptación de la Política de Privacidad, qué datos concretos serán usados. Así, por ejemplo, *"resolver más fácilmente cualquier incidencia que se haya producido"* y que haya sido notificada por un usuario, puede requerir del tratamiento de cualquier dato del usuario, dependiendo de la incidencia que sea notificada por éste.
. Proporcionar todo ese detalle para cada uno de los diversos aspectos de la finalidad prevista en la Política de Privacidad daría lugar a una Política de Privacidad sumamente larga y compleja que, además, tendría poca utilidad para el usuario al aludir siempre a prácticamente la totalidad de sus datos.

En este sentido, la forma de proporcionar mejor información al usuario acerca del tratamiento de sus datos, es afirmar que todos sus datos pueden ser usados para la finalidad indicada en la Política de Privacidad, salvo que se diga otra cosa. La alusión a la totalidad de los datos es muy precisa (todo, es todo) y, si en algo es imprecisa, es en un sentido que protege al usuario, ya que, si un usuario es informado y está de acuerdo con que "todos" sus datos se traten para esa finalidad, también lo estará para que "algunos" de sus datos sean tratados de igual forma.

En todo caso, el criterio seguido por Google Inc. no es distinto al que se utiliza comúnmente en la prestación de servicios de la sociedad de la información. La misma Agencia alude de forma genérica a *"Los datos de carácter personal que se facilitan por correo electrónico mediante el formulario disponible en la sección Contacte con nosotros"* en relación con la finalidad estadística anteriormente aludida, y ello aunque la mencionada sección "Contacte con nosotros" incluye diversos formularios con campos diferentes para quejas, consultas, sugerencias y denuncias y, por lo tanto, los datos recogidos en cada caso pueden ser distintos.

. Existencia de múltiples enlaces que dificultan el conocimiento de la Política de Privacidad.

Los elementos de la finalidad del tratamiento mencionados anteriormente se encuentran todos en la Política de Privacidad, que es accesible a través de un único enlace, y los avisos o notificaciones contextúales "'intra-producto" simplemente aclaran lo ya contenido en la Política de Privacidad o proporciona información adicional y/o solicita nuevos consentimientos cuando es necesario, si bien, en realidad, nunca alude a una nueva finalidad del tratamiento de los datos.

Por otra parte, contrariamente a lo que parece entender la Agencia, el uso de una estructura de enlaces o árbol para suministrar información - sumamente fácil de utilizar- no solo no dificulta la comprensión del usuario, sino que la aclara. El usuario de Internet está acostumbrado a acceder a información en modo hipertexto y comprende mucho mejor la información suministrada en esa estructura, que en un texto único y lineal. Si dicha información fuera suministrada de forma lineal alcanzaría *"decenas o cientos de páginas"* como la propia Agencia reconoce en el Acuerdo de

Inicio.

Además, la estructura de árbol o de hipertexto facilita que el usuario seleccione y amplíe la información sobre los extremos que realmente le interesan. Un ejemplo de ello es la sección *"Términos clave"* de la Política de Privacidad, como forma de acomodar la Política de Privacidad a las necesidades de los distintos tipos de usuarios del servicio on-line de Google Inc. Esta "información adicional", como los *"Términos clave",* es opcional pero está siempre disponible para aquellos usuarios que la necesitan.

Junto a ello, hay que señalar que el suministro de información sobre protección de datos en estructura arbórea cuenta con el beneplácito del propio GT29 que, en diversas ocasiones, ha aludido a las bondades de suministrar dicha información en formato multicapa, lo que, en realidad, no deja de ser una estructura de hipertexto.

. La Política de Privacidad utiliza términos abiertos como "podemos" o "es posible" en vez de otros más específicos como "trataremos".

El objetivo del empleo de estos términos abiertos no es ser impreciso de manera que Google Inc. pueda tratar los datos con cualquier finalidad, pues, de hecho, la finalidad del tratamiento se determina claramente en la Política de Privacidad. El uso de esa terminología simplemente refleja un hecho tan real como que, aunque todos los datos son tratados para la finalidad de prestar el servicio on-line de Google Inc., los distintos aspectos de dicho servicio on-line pueden requerir diferentes tipos de datos, no siendo posible conocer qué datos serán precisos en cada caso.

Si Google Inc. utilizara el término "trataremos" en vez de "podemos" o "es posible", esto llevaría a un resultado sin sentido, contrario a dicho control del usuario y al principio de proporcionalidad. El momento y la forma en que se utilizan los datos personales depende de una variedad de circunstancias, entre las que se incluyen, que el usuario haya decidido dar la información; cómo ha decidido utilizar y seleccionar las distintas funcionalidades de Google Inc., y también los avances tecnológicos, puesto que Google Inc. busca continuamente nuevas formas de anonimizar y pseudoanonimizar los datos.

. Respecto a la utilización de los datos para "otros productos de Google" o para "tratamientos futuros", referida a la ausencia de detalle en la Política de Privacidad acerca de si los datos son usados solo para un "producto" de Google Inc. o para otros (existentes o futuros "productos") y, en su caso, para qué otros, se trata igualmente de una exigencia no previstas en la LOPD y, en particular, en su artículo 4.1.

La imputación de la Agencia sobre este particular resulta del error en la apreciación de los "productos" de Google Inc. ya comentado, como la mayor parte de infracciones imputadas.

Algunas de las diversas funcionalidades del servicio de Google Inc. conllevan la recogida de diferentes tipos de datos personales y operaciones de tratamiento distintas. No obstante, el aspecto relevante es que siempre que Google Inc. recoge y trata datos como parte de las distintas funcionalidades del servicio, lo hace para la única, determinada y legítima finalidad de prestar su servicio on-line a los usuarios. En este contexto, no cabe preguntarse, como hace la Agencia, por los "productos" que usan los datos o con qué finalidad determinada.

Todas estas formas de utilizar los datos personales se llevan a cabo con la misma finalidad: prestar el servicio on-line de Google. Con la expresión "servicios", sin limitarla, Google Inc. está

revelando el tratamiento que realmente ocurre dentro del único servicio on-line de Google Inc., donde los datos se utilizan para proporcionar cualquier funcionalidad del servicio que demande el usuario o potencialmente, todas ellas. Google Inc. no puede ser más preciso, dado que la utilización de datos de un usuario para una funcionalidad, depende del comportamiento y/o deseos del usuario y su uso o no de la funcionalidad.

Es importante tener presente que el usuario del servicio de Google Inc. tiene la posibilidad no solo de decidir si lo utiliza o no, sino también sobre cómo utilizarlo. Como ejemplos específicos, un usuario puede decidir si autenticarse o no, si utilizar una determinada funcionalidad de Google Inc. o no, como Gmail o Drive, decidir si deshabilita o pausa su Historial Web, o podría decidir tener varias Cuentas de Google con diferentes ajustes, beneficiándose de distintas funcionalidades. Además, Google Inc. ofrece un panel de configuración de anuncios (Ad Preferences Manager) de manera que los usuarios (tanto autenticados como no autenticados) pueden escoger que no les sea mostrado ningún tipo de anuncios personalizados.

En otro orden de ideas, la Política de Privacidad declara de forma determinada la existencia de tratamientos futuros de datos personales, en concreto, para mejorar los servicios y para desarrollar otros nuevos. En todo caso, Google Inc. es consciente de que al desarrollar funcionalidades para usuarios, está vinculado por los límites de su Política de Privacidad y, en este sentido, en determinadas circunstancias (es decir, cuando tales límites vayan a superarse), puede tener que proporcionar avisos de información "intra-producto" o solicitar el consentimiento del usuario.

Requerir a Google Inc. -y a cualquier otro responsable del tratamiento- que revele más detalles de los que ya proporciona sobre sus actividades de desarrollo, restringiría severamente la capacidad de innovación de la industria en su totalidad. El GT29 reconoce específicamente la necesidad de adoptar una postura flexible que permita la innovación, cuando afirma en su Opinión 3/2013:
"Es también posible que cuando se determine la finalidad inicialmente, ni el responsable del tratamiento ni el interesado piensen en que serán necesarias nuevas finalidades, aunque después pueda apreciarse claramente que los datos serán muy útiles para otras cosas"

Mediante lo expuesto, queda acreditado que Google Inc. proporciona información clara sobre la finalidad del tratamiento de los datos de los usuarios, versando tal información sobre una finalidad determinada, explícita y legítima.

5.- Google Inc. no trata ni usa datos personales para finalidades incompatibles con aquella para la que son obtenidos.

Para la Agencia *"la combinación de los datos personales relativos a un usuario entre todos los productos* [de Google Inc.] *podría suponer la comisión de una infracción"* del artículo 4.2 de la LOPD.

Esta imputación parte de una doble confusión. Primero, entender que Google Inc. cuenta con "diversos productos" y que cada uno supone tratamientos de datos para finalidades diferentes y , segundo, confundir el concepto de "incompatible" que señala el artículo 4.2 (y, la propia Directiva 94/46/CE en su artículo 6.1 (b)) y el concepto de "distinto" que indica la propia Agencia en su acuerdo de apertura.

. Google Inc. sólo tiene un servicio on-line con distintas funcionalidades y trata los datos para una única finalidad. Los datos son inicialmente recogidos para prestar el servicio on-line de Google Inc.

a los usuarios y continúan siendo tratados con esa única finalidad.

Lo anterior también es aplicable a toda "combinación de datos" (tal y como la Agencia usa esta expresión) que, en realidad, no es otra cosa que utilizar los datos recogidos en el contexto de una funcionalidad del servicio on-line, para proporcionar otra funcionalidad del mismo servicio. Cualquiera de esas "combinaciones de datos" del usuario a través del servicio de Google Inc. se hace con la finalidad identificada. La Cuenta de Google se apoya en esta "combinación de datos" para hacer realidad el concepto "Una contraseña para todos los servicios de Google", permitiendo a los usuarios "moverse" con libertad dentro del servicio de Google Inc.

En el Acuerdo de Inicio, la Agencia sugiere que Google Inc. emplea diferentes métodos de "combinación de datos" en el contexto de su servicio on-line. Sin embargo, tales pretendidos métodos de "combinación de datos" no responden en realidad a finalidades de tratamiento diferentes. Cada una de estas operaciones de tratamiento descritas por la Agencia tiene la misma finalidad; tanto si los datos se "combinan" como resultado de una petición específica, por razones de seguridad, para innovar o con fines publicitarios, la finalidad sigue siendo prestar al usuario el servicio on-line de Google Inc.

Por tanto, el tratamiento de datos entre las distintas funcionalidades, no solo no es "incompatible" sino que ni siguiera se puede considerar "distinto" de la finalidad original para la que se recaban los datos. Al contrario, ese tratamiento es esencial para cumplir dicha finalidad.

La confusión entre "finalidades distintas" y "finalidades incompatibles":
La derogada Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal ("LORTAD"), en su artículo 4.2 decía así: *"Los datos de carácter personal objeto de tratamiento automatizado no podrán usarse para finalidades distintas de aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos"* (el subrayado es de Google). Como se observa, la regulación de la LORTAD y la de la LOPD son casi iguales, si bien, la LORTAD hacía referencia a las "finalidades distintas" y no a las "finalidades incompatibles" como hace la LOPD.

Pues bien, cuando se estaba elaborando la actual LOPD (que primero se tramitó como reforma de la LORTAD), se presentó al Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley Orgánica para reformar la LORTAD. En trámite de enmiendas, el Grupo Parlamentario EAJ - PNV propuso la enmienda número 19, que se muestra seguidamente junto con su justificación, y que fue admitida y recogida en la actual LOPD:
"Al artículo único. Apartado seis. De modificación.
Debe decir:
«Seis. El apartado 2 del artículo 4 queda redactado de la forma siguiente:
"Los datos de carácter personal objeto de tratamiento automatizado no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas que para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos y científicos"»
JUSTIFICACIÓN
Utilizamos la palabra «incompatible» porque es la misma palabra que utiliza la Directiva comunitaria en su artículo 6.1, apartado b). En un ejemplo muy claro, un banco tiene datos de sus clientes con la finalidad de ofrecerles servicios financieros. Si este banco decidiese además ofrecerles a sus clientes un cierto tipo de seguro, este seguro tendría una finalidad distinta de aquélla para la que los datos fueron recogidos, que fue para ofrecer servicios financieros. En cambio, en la Directiva sise permitiría este caso, puesto que el banco ofrece un seguro a sus clientes, no se considera finalidad incompatible con la inicial.
Las empresas, a lo largo de su historia, van añadiendo actividades a su objeto inicial. Por

ejemplo, a la venta de libros pueden añadir la venta de cursos a distancia, pero esto no es incompatible con la finalidad primera, en cambio sí es una finalidad distinta. Con la actual redacción, estaría prohibido utilizar la base de datos propia de clientes con una finalidad distinta, aunque fuera una finalidad compatible con la actividad inicial de la compañía.
Creemos que debemos tomar el texto de la Directiva y no restringir más de lo necesario la actividad de las empresas españolas".

El propósito que movió al legislador a modificar el término "distintas" por "incompatibles" fue permitir que los datos personales inicialmente tratados para una finalidad, pudiesen ser utilizados después para finalidades distintas, siempre y cuando no fueran incompatibles, y ello debido a que las empresas, efectivamente, añaden productos a su actividad de negocio y se deseaba permitir que los datos inicialmente captados pudiesen ser usados también para esos otros productos.

El GT29 en el año 2013, en la Opinión 3/2013 analiza el artículo 6.1 (b) de la Directiva 95/46/CE, origen del artículo 4.2 de la LOPD. Concretamente, cuando el GT29 trata del concepto de "finalidad incompatible" afirma lo siguiente (se incluye una traducción al español aunque la original está en inglés):
"En lugar de establecer un requisito de compatibilidad, el legislador optó por una doble negación: prohibió la incompatibilidad. Al establecer que cualquier tratamiento posterior está autorizado siempre y cuando no sea incompatible (y si los requisitos de legalidad son simultáneamente cumplidos), parece que los legisladores pretendieron dar algo de flexibilidad en relación al uso posterior. Dicho uso posterior puede encajar de forma cercana con el propósito inicial o puede ser diferente. El hecho de que el tratamiento posterior sea para un fin distinto no significa necesariamente que sea incompatible de forma automática: esto necesita ser evaluado caso por caso, como se muestra más abajo (el subrayado es de Google)

En dicha Opinión 3/2013, el GT29 proporciona algunos criterios que pueden ser tenidos en cuenta a la hora de determinar si un tratamiento "distinto" supera el test de "compatibilidad". Entre estos criterios, se mencionan dos que son especialmente relevantes en el caso que nos ocupa, a saber:
(a) la relación entre las finalidades para las que los datos fueron recogidos y las del nuevo tratamiento. A mayor relación, mayor compatibilidad; y
(b) el contexto en el que los datos fueron recabados y las expectativas razonables del interesado respecto de los nuevos tratamientos. Cuanto más pueda esperarse que ese nuevo tratamiento se produzca, mayor compatibilidad.

Pues bien, la Agencia reclama en el Acuerdo de Inicio que la utilización de los datos de un usuario para lo que llama "diversos productos" de Google Inc., es un uso infractor del artículo 4.2 de la LOPD, por que la finalidad es "diferente". Sin embargo, como se observa, el criterio de "diferenciación" no es relevante en absoluto para determinar la existencia de tal infracción, siendo el único válido el de "incompatibilidad". Además, el tratamiento entre diferentes funcionalidades, no sólo no es "incompatible" sino que ni siquiera puede ser considerado "diferente" de la finalidad original con la que se recogen los datos. Solo hay una finalidad: prestar el servicio on-line de Google Inc.

No obstante, para el improbable caso de que la Agencia no acepte la existencia de dicha finalidad única que aplica al tratamiento entre distintas funcionalidades, queremos destacar que, en todo caso, cualesquiera "finalidades" que aprecie la AEPD, deben entenderse "compatibles" con la finalidad de prestar el servicio on-line de Google Inc. El tratamiento de los datos recogidos en el contexto de una funcionalidad del servicio on-line de Google Inc., con el fin prestar otra

funcionalidad del servicio (es decir, lo que la Agencia llama "combinación de datos"), constituye un caso paradigmático de "compatibilidad" porque:
(a) la relación entre la finalidad para la que los datos fueron recogidos y la del nuevo tratamiento, no puede ser más intensa. Se trata de funcionalidades del mismo servicio on-line que se encuentran totalmente relacionadas y que se prestan, en realidad, como un solo servicio on-line; y
(b) es evidente que el usuario espera que los datos de una funcionalidad se usen para otra, particularmente porque ambos usos forman parte de una misma experiencia que vive el usuario y, por si fuera poco, la Política de Privacidad le ha informado de ello.

Lo anterior también se aplica a los tratamientos de datos futuros. En el Acuerdo de Inicio, la Agencia manifiesta inquietud con respecto a las referencias que la Política de Privacidad hace a tratamientos para actividades futuras. Por las razones mencionadas, dichas futuras actividades (más en concreto, en el caso de la mejora de los servicios, según se determina en la Política de Privacidad) continuaría llevándose a cabo con la misma explícita y legítima finalidad indicada anteriormente: es decir, prestar el servicio on-line a los usuarios. Por tanto, cualquier valoración de si tales tratamientos son "compatibles" o no, resulta ociosa.

Esa utilización futura no debería ser considerada "incompatible" con la finalidad principal de prestar el servicio on-line. La intención del legislador español cuando cambió el término "diferente" (como se incluía en la LORTAD) por "incompatible" en el proceso de redacción de la LOPD, fue permitir a los responsables del tratamiento *"añadir actividades a su objeto inicial",* desarrollando productos existentes y comercializando otros nuevos. El "tratamiento futuro" entendido, como hace Google Inc., como mejora de los servicios y desarrollo de otros nuevos, entra en su totalidad dentro de lo deseado por el legislador español y, por tanto, debe ser considerado en todo caso "compatible".

Junto a ello, y concretamente en lo que respecta a la gran labor de investigación que Google Inc. lleva a cabo en lo que respecta a tecnología innovadora, debe aducirse que, de acuerdo con el artículo 4.2 de la LOPD, cualquier tratamiento de datos que se lleve a cabo para tales labores no puede ser considerado "incompatible" toda vez que se lleva a cabo para fines *"estadísticos o científicos"* que son declarados expresamente como "compatibles" por el artículo 4.2 de la citada Ley Orgánica y que, conforme a la Opinión 3/2013 anteriormente referida, el GT29 entiende que pueden abarcar la elaboración de herramientas de análisis o sitios Web *("analytical tools of websites').*

En este sentido, resulta claro que los tratamientos de datos que realiza Google Inc. y. en concreto, la combinación de datos entre funcionalidades (o "productos" como la Agencia se refiere a ellas), o las utilizaciones futuras para mejorar los servicios y/o crear otros nuevos, no vulneran el artículo 4.2 de la LOPD, ya que o bien son tratamientos para la misma finalidad (es decir, prestar el servicio on-line Google Inc.) o, en cualquier caso, para finalidades totalmente compatibles.

6.- Google Inc. cancela los datos personales cuando han dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual se han recabado. La Agencia entiende que Google Inc. infringe las obligaciones establecidas en los artículos 4.5 y 16 de la LOPD debido a que, en algunos casos, ha establecido un periodo de conservación de la información recabada sin justificar las razones que motivan el periodo establecido para la conservación de los datos; o cuando el interesado solicita la cancelación de sus datos, Google Inc. mantiene copias residuales almacenadas en servidores activos y datos almacenados en sistemas de seguridad; y la fecha de caducidad establecida para las cookies no implica que los datos almacenados en servidores de Google Inc. sean bloqueados

o cancelados y, en el caso de cookies persistentes, dicha fecha de caducidad es actualizada mientras el usuario utiliza "productos de Google" pudiendo por lo tanto permanecer de forma indefinida y, además, la existencia de medios alternativos para identificar el sistema (dirección IP, identificativo de la máquina y otras cookies) y al usuario (identificador de la cuenta), ocasiona que, aunque una cookie sea eliminada y creada de nuevo con otro identificador, se puedan relacionar ambos identificadores con la información asociada a ellos en el lado del servidor.

. Respecto a los plazos de conservación establecidos por Google Inc. y la carencia de revelación de ellos en determinados casos, la Agencia señala que no se ha determinado con precisión dicho plazo en la Respuesta a CNIL. y que la Política de Privacidad no revela el plazo de eliminación de datos a petición del usuario. A este respecto, la Agencia invoca una parte de la Política de Privacidad que establece que *"Al prestar nuestros servicios, protegeremos tus datos procurando que no puedan ser eliminados de forma accidental o intencionada. Por este motivo, aunque elimines tus datos de nuestros servicios, es posible que no destruyamos de inmediato las copias residuales almacenadas en nuestros servidores activos ni los datos almacenados en nuestros sistemas de seguridad'* (el subrayado es de Google)

A este respecto, Google Inc. alega que la LOPD no contiene obligación alguna de establecer un plazo prefijado para la eliminación de datos y que el texto transcrito no es incompatible con la atención efectiva de los derechos de los interesados en plazo, que es lo único que requiere el artículo 16 de la LOPD. En cualquier caso, Google Inc. proporciona información explícita sobre plazos para algunas categorías de información cuando ello es útil para los usuarios. Por ejemplo, Google Inc. (asumiendo con fines dialécticos que estos datos son datos personales) anonimiza las direcciones IP de los registros de servidor después de nueve meses y las cookies del registro de su motor de búsqueda después de 18 meses. Además, no hay ninguna obligación en virtud de la LOPD de revelar las razones de estos plazos a los usuarios, aunque ha sido claramente transparente respecto a los complicados factores que se usan para establecer tales periodos.

Para algunas de sus funcionalidades, Google Inc. aplica periodos de retención significativamente más cortos, de conformidad con la finalidad para la que la información se retiene. Por ejemplo, la información sobre las consultas parciales de los usuarios en Google Search mientras se está haciendo uso de la funcionalidad Google Instant, es desechada con carácter general después de dos semanas.

. Sobre el mantenimiento de copias residuales almacenadas en servidores activos y datos almacenados en sistemas de copia de seguridad, manifiesta que la información almacenada en las cintas de las copias de seguridad sólo se utiliza para restaurar los datos perdidos y está cifrada. No se utiliza para ningún otro propósito (incluyendo publicidad dirigida o personalizada), y el acceso está restringido a aquellos equipos que operan el sistema.

Los periodos dependen principalmente del servicio concreto o sistema de copias de seguridad en cuestión, y necesariamente variará de un caso a otro.

La información almacenada en las cintas de respaldo de seguridad está encriptada de forma segura para evitar el acceso interno o externo no autorizado, y se utiliza por Google Inc. sólo para restaurar la pérdida de datos en los casos en los que fuera necesario. Una vez que una clave de cifrado expira o es eliminada, Google Inc. ya no puede acceder a los datos cifrados, a pesar de que los datos puedan permanecer en las cintas de copia de respaldo hasta que los datos se sobrescriben. El periodo de tiempo para que una clave caduque o sea eliminada depende del tipo de datos y de la funcionalidad.

. Respecto de la eliminación de las *cookies* y la permanencia de otros identificadores del usuario tras la eliminación de *cookies:*

En tanto que Google Inc. continua teniendo su relación con un individuo y aquel siga utilizando el servicio on-line, Google Inc. debe seguir tratando la información de esa persona con la finalidad de que dicha relación pueda continuar, incluyendo cookies y otros identificadores de usuario necesarios para la prestación del servicio on-line. En el caso particular de las cookies persistentes, lo anterior justifica que la fecha de caducidad se renueve cuando, como en palabras de la Agencia, se sigan "utilizando productos de Google". En realidad, al usar "otra" funcionalidad de Google Inc., el usuario sigue utilizando el mismo servicio on-line de Google Inc., y por lo tanto, algunas cookies e identificadores de usuario necesarios para la prestación del servicio podrían seguir siendo tratados.

A la vez, se traslada el control de la propia información a los usuarios a través de la herramienta Panel de Control y les permite elegir sobre diferentes opciones de publicidad.

Google Inc. también utiliza identificadores anónimos, que periódicamente se eliminan en función de la inactividad. Los usuarios pueden restablecer o desactivar los identificadores anónimos en cualquier momento en el Administrador de Preferencias de Anuncios para aplicaciones móviles.

7.- Google Inc. proporciona información completa y clara acerca de la recogida y tratamiento de datos personales y sobre todos los extremos contenidos en el artículo 5 de la LOPD:

. En relación con la falta de información sobre la existencia de un fichero, la Agencia omite que la Política de Privacidad informa sobre la existencia de un tratamiento de datos, que es otra de las alternativas previstas en el artículo tratado, que habla de *"fichero o tratamiento".* No existe obligación según el artículo de referencia de informar al interesado de la existencia de un tratamiento de datos empleando la palabra *"fichero"* explícitamente. Bastaría en cualquier caso con informar de que existe un *"tratamiento",* como bien hace la Política de Privacidad (*"Google lleva a cabo el tratamiento de los datos personales en sus servidores...*) y el término *"tratamiento"* de datos aparece en, al menos, otras seis ocasiones.
. Sobre la finalidad se refiere a lo indicado anteriormente.
. La Política de Privacidad contiene un apartado dedicado a los posibles destinatarios de la información, que recibe el nombre de *"Qué datos personales compartimos"*, dentro del cual se precisa que *'[c]ompartiremos tus datos personales con empresas, organizaciones o personas físicas ajenas a Google cuando nos hayas dado tu consentimiento para hacerlo."* y a continuación se enumeran los supuestos en los que no regirá esa regla (únicamente encargados del tratamiento de Google y motivos legales), explicándose cada uno en detalle.
. La información exigida en letras b), c) y d) del apartado 1 del artículo 5 de la LOPD tiene carácter opcional, conforme a lo dispuesto en el apartado 3 de dicho artículo, según el cual *"no será necesaria la información a que se refieren los apartados b), c) y d) si el contenido de ella se deduce claramente la naturaleza de los datos personales que se solicitan o de las circunstancias en que se recaban."*

La Política de Privacidad tampoco infringe las exigencias respecto a esta información. En el caso de los usuarios autenticados, cuando se solicitan datos de carácter personal al crear una Cuenta de Google, se informa de este extremo. Tal información se proporciona mediante un texto que se muestra en la parte inferior de cada campo obligatorio cuando el usuario intenta darse de alta sin haberlo rellenado. Dicho texto dice así: *"No puedes dejar este campo en blanco".*

Las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos, en el caso de la Cuenta de Google, son evidentes para el usuario -no poder obtener dicha cuenta para el servicio on-line de Google Inc.- y además es insoslayable, pues la página no permite que el usuario continúe con el proceso de apertura de la cuenta.

En otros casos, esta información se proporciona a través de avisos o notificaciones "intra-producto" (por ejemplo, cuando la configuración de las cookies del navegador es incompatible con ciertas funcionalidades) o la información no es necesaria en virtud del artículo 5.3 de la LOPD antes citado.

. En relación con el ejercicio de los derechos, la Política de Privacidad expone que el usuario tiene acceso a su información y que si la información es incorrecta Google Inc. pondrá todo su empeño para proporcionar a los usuarios formas de rectificar rápidamente o cancelar dicha información (salvo que Google Inc. tenga que mantener esa información por razones de negocio o legales legítimas). Finalmente, ofrece a los usuarios (e informa acerca de su existencia en la Política de Privacidad) diferentes herramientas que se pueden utilizar con el fin de acceder, rectificar y cancelar los datos de usuario, y para oponerse al tratamiento de los mismos.

. En cuanto a *"la identidad y dirección del responsable del tratamiento, o en su caso, de su representante",* hay que destacar que *"Google se identifica claramente",* de varias maneras, entre otras, con su logo. YouTube, como servicio de Google Inc., cuenta con el mismo diseño (o *"look and feel')* que el resto de sus servicios. Además, para poder hacer uso de cualquiera de las funcionalidades del servicio YouTube (distintas de simplemente ver videos), se requiere al usuario que se dé de alta en Google Inc., creando una Cuenta de Google, o accediendo a YouTube con ella, en caso de tenerla ya creada.

. Por último, en cuanto a la información relativa al representante en España, reitera que no se encuentra sujeta a la jurisdicción de la LOPD, no teniendo obligación de designar representante en España.

Además de la información anterior, proporcionada principalmente a través de la Política de Privacidad, la Agencia debe considerar que Google Inc. hace un uso extensivo de avisos o notificaciones "intra-producto". Cuando Google Inc. implementó su nueva Política de Privacidad, puso en marcha avisos intersticiales destinados a los usuarios de la Cuenta de Google, que sólo podían ser descartados por el usuario haciendo clic en "Aprender más" o en "Aceptar", mientras que para los usuarios no autenticados, Google Inc. colocó un *banner* en la página principal con un enlace a la Política de Privacidad, para que los usuarios pudieran acceder haciendo "clic" en él si estaban interesados.

8.- El tratamiento de datos personales cuenta con el consentimiento de los interesados cuando tal consentimiento es necesario.

Se imputa la infracción del artículo 6.1 de la LOPD por entender que el consentimiento de los interesados no es válido al no ser un consentimiento "informado", por falta de información a los interesados acerca de las finalidades que justifican el tratamiento; porque el tratamiento de datos realizado por Google Inc. no puede ampararse en el supuesto de interés legítimo al no superar el test de ponderación con los derechos de los interesados, por la falta de información sobre las finalidades que justifican el tratamiento de los datos o su combinación, ni que datos son tratados para cada una de ellas; por incumplimiento de las exigencias de conservación y cancelación de datos en los términos previstos en la LOPD; y, finalmente, porque la información facilitada al

interesado respecto al tratamiento de los datos tampoco se ajusta a lo previsto en la normativa.

Considera Google Inc. que el tratamiento de la información de los usuarios -asumiendo que pueda ser calificada como datos personales, cosa que, salvo en casos puntuales, no estima que sea así - quedaría amparada por el interés legítimo de Google Inc. (artículo 7(f) de la Directiva 95/46/CE) y la existencia de una relación contractual entre Google Inc. y el interesado que requiere del tratamiento de los datos para su cumplimiento (artículo 6.2 de la LOPD).

Aunque tales excepciones al consentimiento no concurriesen -o la Agencia considerase que no concurren- lo cierto es que, los interesados otorgan el consentimiento al tratamiento de sus datos por Google Inc. y ese consentimiento es informado.

. El tratamiento de datos por Google Inc. se ampara en su interés legítimo: El interés de Google Inc. está alineado con el del usuario, que quiere utilizar el servicio on-line de Google Inc. con la mejor calidad disponible y, por su parte, Google Inc. tiene interés en prestar su servicio con la mayor calidad de la que sea capaz. Los intereses del usuario y los de Google Inc. en lo que respecta al tratamiento de datos, son concurrentes y ello convierte el interés de Google Inc. en legítimo.

Google Inc. proporciona información precisa acerca de la finalidad del tratamiento de los datos de los usuarios, tanto mediante la Política de Privacidad como mediante avisos "intra-producto". La finalidad de ese tratamiento es la prestación del servicio on-line (incluyendo todas sus funcionalidades), y las pretendidas "combinaciones" no son más que tratamientos destinados a hacer accesibles a los usuarios las diversas funcionalidades de dicho servicio único; no conserva los datos más allá de lo estrictamente necesario para prestar el servicio on-line y, en este sentido, en tanto en cuanto el usuario continúe usando dicho servicio on-line, sus datos deben seguir manteniéndose para hacer posible la accesibilidad de las otras funcionalidades del servicio; y finalmente proporciona información sumamente detallada sobre el tratamiento de los datos de los interesados de forma sencilla y clara, ya no solo mediante la Política de Privacidad, sino a través de otros procedimientos no ya únicamente destinados a informar sino incluso a educar a los interesados acerca del tratamiento de sus datos.

Por tanto, entiende que los elementos en los que se basa la Agencia para negar la prevalencia del interés legítimo de Google Inc. sobre los derechos de los interesados carecen de razón de ser y. en consecuencia, los tratamientos de los datos por Google Inc. quedarían amparados por el artículo 7(f) de la Directiva 95/46/CE y no precisarían consentimiento de los interesados.

. El tratamiento de datos por Google Inc. es necesario para el cumplimento de un contrato con los interesados:

La utilización (como usuario autenticado o no-autenticado) del servicio on-line de Google Inc. requiere de la aceptación por el usuario de términos y condiciones de uso que gobiernan la relación entre Google Inc. y el usuario, en lo que respecta a la utilización por éste de dicho servicio on-line.

La aceptación de las Condiciones de Servicio por el usuario mediante cauces electrónicos, es un procedimiento válido para formalizar contratos en derecho español. A este respecto, el artículo 23 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico ("LSSI") dispone que *"1. Los contratos celebrados por vía electrónica producirán todos los efectos previstos por el ordenamiento jurídico* [...]" y, además, *"2. [p]ara que sea válida la celebración de contratos por vía electrónica no será necesario el*

previo acuerdo de las partes sobre la utilización de medios electrónicos" (el subrayado es de Google).

Los usuarios autenticados, para abrir una cuenta en Google Inc. tienen que acudir al espacio "Crea tu cuenta en Google", rellenar un formulario de alta y aceptar de forma expresa las Condiciones de Servicio y la Política de Privacidad, marcando una casilla que se muestra claramente y que incluye enlaces a ambos documentos. En caso de que tal aceptación no se produzca, el usuario recibe un mensaje de error.

Por lo tanto, tras la apertura de la Cuenta de Google, el usuario queda vinculado por un contrato que rige el acceso y utilización del servicio on-line de Google Inc. por el usuario. Las propias Condiciones de Servicio de Google Inc. recalcan este extremo al señalar que: *'\e]l uso de nuestros Servicios implica la aceptación de estas condiciones. Te recomendamos que las leas detenidamente" y* que "estas *condiciones rigen la relación entre Google y tú".*

Las Condiciones de Servicio también recalcan este punto cuando señalan que *"Las políticas de privacidad de Google explican el tratamiento de los datos personales y la protección de la privacidad al usar nuestros Servicios. Si usas nuestros servicios, aceptas que Google use dichos datos de conformidad con sus políticas de privacidad',* incluyendo en todo caso un enlace a la Política de Privacidad reguladora del tratamiento de la información del usuario. Por tanto, dichos términos y condiciones son aceptados mediante el uso de la funcionalidad que se rige por los mismos.

Lo indicado también resulta de aplicación *mutatis mutandis* a usuarios no autenticados.

Los términos y condiciones de uso se muestran de forma preeminente en la página de inicio de la solución en cuestión, mediante un enlace a los mismos en la parte inferior de la página. La utilización de enlaces para indicar la presencia de términos de uso es un procedimiento totalmente asentado en Internet, que es usado por la generalidad de empresas e instituciones que prestan servicios o suministran información en la red. Hasta tal punto que podría considerarse "costumbre" a efectos de lo previsto en el artículo 1.3 del Código Civil y revestirlo del carácter de norma.

El uso del servicio on-line de Google Inc. (en la funcionalidad que corresponda) es un procedimiento válido para crear un contrato electrónico, puesto que constituye un acto inconcuso del usuario respecto de la aceptación de las condiciones de uso, siendo igualmente aplicable a este caso lo señalado anteriormente respecto del contrato electrónico y el artículo 23 de la LSSI. Dicho contrato crearía el marco regulador del acceso a la funcionalidad por el usuario, entre Google Inc. y éste.

. Los usuarios prestan su consentimiento para el tratamiento de los datos personales y este consentimiento es "informado":

En todo caso, en el contexto de la utilización (como usuario autenticado o no-autenticado) del servicio on-line de Google Inc. (en cualquiera de sus funcionalidades), los usuarios otorgan su consentimiento al tratamiento de aquellos datos personales que pueda recabar Google Inc., siendo dicho consentimiento informado.

En el caso de los usuarios autenticados, el procedimiento de apertura de la Cuenta de Google, además de implicar la aceptación de las Condiciones de Servicio de Google Inc., también requiere de la aceptación de la Política de Privacidad, donde se regula todo lo relativo al tratamiento

de datos del usuario. El procedimiento de obtención del consentimiento de los interesados a través del ofrecimiento de una casilla con un enlace a la información sobre privacidad, que debe ser marcado por el interesado es un procedimiento totalmente válido. El propio RLOPD alude a este mecanismo, que sirve de forma analógica, en su artículo 15 al afirmar que: *"En particular, se entenderá cumplido tal deber cuando se permita al afectado la marcación de una casilla claramente visible y que no se encuentre ya marcada en el documento que se le entregue para la celebración del contrato o se establezca un procedimiento equivalente"* (el subrayado es de Google).

Dicho procedimiento se encuentra además alineado con la posición del GT29 que en su Dictamen 15/2011, de 13 de julio de 2011, que enfatiza la necesaria interpretación amplia de la "manifestación de voluntad" que requiere el consentimiento.

Por otro lado, contrariamente a lo que señala la Agencia, el consentimiento del usuario es totalmente "informado" (se remite a las aleaciones anteriores).

Finalmente, señalar que los usuarios cuentan con procedimientos para gestionar la información que recaba y trata Google Inc. Este sistema de configuración de la privacidad es otra forma de otorgar el consentimiento por los interesados que, de hecho, ha sido admitido por la propia Agencia en el caso de cookies (no hay razón para que no pueda extrapolarse a otros tratamientos de datos) en la Guía sobre el Uso de las *Cookies* elaborada por la misma, en la que se indica:
"Muchas páginas web y aplicaciones móviles permiten al usuario configurar el servicio, pudiendo éste configurar características como el idioma, el tipo de letra, el color de fondo de pantalla, etc. Por las características concretas de las aplicaciones, éstas además suelen preguntar al usuario si pueden acceder a información de su terminal (como agenda, para sugerir amigos, o álbum de fotos). Por ello otra forma alternativa de prestación del consentimiento para la instalación de las cookies puede configurarse durante el proceso de elección o especificación por parte del usuario de las características, quedando el consentimiento integrado en la elección del usuario y recordando los ajustes elegidos éste" (el subrayado es de Google).

Por lo tanto, queda acreditado que el usuario autenticado otorga su consentimiento informado cuando se da de alta en la Cuenta de Google y que el usuario no autenticado también manifiesta su consentimiento al tratamiento de los datos.

El acceso y utilización activa por el usuario del servicio on-line de Google Inc. (en cualquiera de sus funcionalidades) tras los avisos de privacidad, supone una clara manifestación de voluntad del usuario respecto al tratamiento de sus datos por Google Inc., incluso sin abrir una cuenta.

Este procedimiento de aceptación ha sido admitido por la AEPD en la Guía de *Cookies* antes citada. De acuerdo con esa Guía *"Para la instalación y utilización de las cookies no exceptuadas será necesario en todo caso obtener el consentimiento del usuario. Este consentimiento podrá obtenerse mediante fórmulas expresas, como haciendo clic en un apartado que indique "consiento", "acepto", u otros términos similares. También podrá obtenerse infiriéndolo de una determinada acción realizada por el usuario, en un contexto en que a éste se le haya facilitado información clara y accesible sobre las finalidades de las cookies y de si van a ser utilizadas por el mismo editor y/o por terceros, de forma que quepa entender que el usuario acepta que se instalen cookies. En todo caso la mera inactividad del usuario no implica la prestación del consentimiento por sí misma"* (el subrayado es de Google).

En el caso que nos ocupa no existe "inactividad del usuario" como señala la citada Guía.

El usuario usa de forma activa el servicio on-line de Google Inc. tras tener disponible información clara acerca del tratamiento de sus datos personales.

Considerando nuevamente el razonamiento de la Guía de *Cookies*, también cabe apreciar que el consentimiento del usuario se presta mediante la configuración de su navegador. Sobre este punto, la citada Guía afirma que *"Tanto la Directiva sobre privacidad como la LSSI sugieren que la configuración del navegador podría ser una de las formas de obtener el consentimiento si se utiliza de forma que permita que los usuarios manifiesten su conformidad con la instalación de las cookies según lo dispuesto en la normativa vigente y teniendo en cuenta lo dictaminado por el Grupo de Trabajo del artículo 29"* (el subrayado es de Google).

En este sentido, no existen dudas acerca de la prestación del consentimiento también por los usuarios no autenticados.

9.- Google Inc. permite y facilita que los interesados ejerciten sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición y atiende tales derechos.

La Agencia considera vulnerados los artículos 15 y 16 de la LOPD debido a la dispersión de la información y herramientas habilitadas por Google Inc. para la gestión de los datos de los usuarios que, además, no estarían disponibles para todos los usuarios, serían incompletas y aparecerían con denominaciones que no siempre hacen referencia a la materia que se trata, en circunstancias tales que el ejercicio de los derechos por parte de los usuarios podría verse obstaculizado y en la práctica quedar impedido. Dicha conducta, afirma la AEPD que supondría una infracción tipificada en el artículo 44.3.e) de la LOPD de la siguiente forma: *"El impedimento o la obstaculización del ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición"* (el subrayado es de Google).

Esta conclusión supone una interpretación inadecuada, extensiva y, en consecuencia, ilegal, del tipo del artículo del artículo 44.3.e) de la LOPD.

. Los procedimientos de gestión de datos que Google Inc. facilita a los usuarios no son dispersos, ni complicados de utilizar, ni incompletos y, en todo caso, no infringen la LOPD. Google Inc. cumple con su obligación de permitir a los usuarios ejercer estos Derechos ARCO a través de la información proporcionada en la Política de Privacidad, en los avisos "intra-producto" y las herramientas que ofrece a los usuarios para acceder y editar sus datos, fáciles de usar. Las distintas tipologías de datos de diversas funcionalidades del servicio on-line se muestren reunidas en un solo Panel de Control, que permita su revisión de forma rápida y fácil.

En la Política de Privacidad, Google Inc. deja claro que los usuarios autenticados pueden revisar y controlar ciertos tipos de información vinculada a sus cuentas a través de la herramienta Panel de Control, que permite a los mismos ver la información asociada a sus Cuentas de Google, por funcionalidad, y administrar y editar la información usando varios controles de privacidad.

Dichos usuarios también pueden cambiar las preferencias y optar por no recibir ciertos servicios de publicidad. Google Inc. proporciona información a sus usuarios, por ejemplo, de las categorías de datos en las que cree que pueden estar interesados, y les permite editar dichas categorías. Los usuarios pueden ver cómo se mostrará su información a otras personas y tienen la oportunidad de hacer cambios respecto a la información que se comparte con otros usuarios.

Además ofrece a los usuarios un conjunto de opciones que les permiten ejercer control sobre sus datos. Por ejemplo, los usuarios pueden editar y borrar su historial de búsqueda,

controlar la forma en que Google Inc. adapta los anuncios a sus intereses utilizando el panel de Configuración de Anuncios o cambiar el chat de Gmail a "no guardar la conversación".

También tienen la posibilidad de llevarse su información a otro lugar de forma rápida y sencilla a través de las herramientas de liberación de información de Google (Data Liberation Tools), anunciadas en la Política de Privacidad. Junto a ello, los usuarios pueden dar de alta varias cuentas para manejar múltiples identidades, mover datos entre dichas cuentas con las herramientas de liberación, y evitar que la información de una cuenta sea utilizada para personalizar otra cuenta.

Estas herramientas de transparencia y control y otras formas que los usuarios tienen de manejar sus datos fueron destacadas como parte de la extensa campaña de educación de los consumidores "Está bien saberlo", que Google lanzó en 2012.

No existiendo un estándar objetivo acerca de qué son herramientas adecuadas, lo cierto es que la calificación de la Agencia, que las considera complicadas, incompletas y dispersas, es una opinión subjetiva. La normativa española de protección de datos no establece obligación alguna de contar con medios específicos para que los interesados ejerciten sus Derechos ARCO. Solo establece la obligación de atenderlos. En este sentido, el que las herramientas de gestión de datos de Google Inc. sean consideradas como inadecuadas, no supone, en sí mismo, infracción alguna de la LOPD.

. La Agencia no acredita que se haya impedido u obstaculizado en ejercicio de los Derechos ARCO por los interesados, que es el supuesto de hecho que configura el tipo infractor del artículo 44.3.e) de la LOPD. Ello exige que, ante una petición de ejercicio de Derechos ARCO, el responsable no lo atienda en absoluto o correctamente, o se demore en su atención o no responda de forma satisfactoria, conforme se prevé en la LOPD y en el RLOPD.

En el caso que nos ocupa, sin embargo, la Agencia trata de aplicar dicha infracción sin acreditar que tal impedimento u obstaculización efectiva se haya producido ni una sola vez. La Agencia toma como "obstaculización" e "impedimento" el simple hecho de que considerar las herramientas de gestión de datos de Google Inc. como inadecuadas. Aplicar de esa forma el artículo 44.3.e) de la LOPD supone una interpretación analógica de una disposición sancionadora prohibida por el ordenamiento jurídico. Supone aplicar un tipo inexistente.

10.- Sancionar a Google Inc. y a Google Spain por los mismos hechos vulneraría el principio *"NON BIS IN IDEM".*

Google Spain es totalmente ajena a la prestación del servicio on-line de Google Inc., teniendo de hecho Google Spain, tiene personalidad jurídica propia y su propia actividad centrada en la prestación de servicios publicitarios no solo para Google Inc., sino para espacios Web de terceros. Sin embargo, en la práctica, Google Spain es un activo de Google Inc. toda vez que Google Spain es propiedad de Google Inc. y, por lo tanto, los efectos económicos de cualquier pérdida de Google Spain se trasladan de forma automática a Google Inc.

La imposición a ambas de sanciones por la infracción de los artículos 4.1, 4.2, 4.5, 5, 6, 15 y 16 de la LOPD con base en los mismos hechos, supone sancionar dos veces por la misma conducta en clara vulneración del principio *"non bis in idem".* La Agencia está sancionando a Google Spain simplemente porque es propiedad de Google Inc. (de otra forma, la Agencia nunca habría considerado a Google Spain como un "establecimiento del responsable del tratamiento") y, en este sentido, estaría "sancionando" a Google Inc. dos veces. Entre Google Inc. y Google

Spain existe una identidad subjetiva.

11.- Existe un concurso medial que impide acumular las eventuales sanciones por las infracciones imputadas con respecto a los artículos 4.1, 5 y 6 de la LOPD.

Las tres infracciones reseñadas guardan suficiente relación como para apreciar la existencia de un concurso medial que dé lugar a la aplicación del artículo 4.4 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. En relación con esas infracciones, considera claro la comisión de una infracción implica necesariamente la comisión de las otras.

El artículo 4.1 de la LOPD consagra el principio de proporcionalidad y limitación de los fines, exigiendo para ello que los datos personales se recaben con finalidades "determinadas, explícitas y legítimas". La Agencia invoca que la Política de Privacidad es indeterminada, y que la falta de información sobre la delimitación de las finalidades impide que pueda considerarse acreditado que los datos tratados sean adecuados, pertinentes y no excesivos.

Por otro lado, respecto al artículo 5 de la LOPD, la Agencia aprecia que existe una falta de cumplimiento del deber de información, nuevamente, con respecto a la falta de información sobre la finalidad para la cual van a ser tratados los datos.

A mayor abundamiento, la Agencia alega respecto al artículo 6 de la LOPD, que *"podría entenderse que la falta de información por parte de Google, especialmente sobre las finalidades específicas que justificarían el tratamiento, impide que pueda considerarse el consentimiento informado y, en consecuencia, válido.*"

Es evidente las tres infracciones imputadas provienen de un mismo hecho, la supuesta falta de información sobre la delimitación de las finalidades del tratamiento, dándose la circunstancia de que la comisión de una implica necesariamente la comisión de las otras.

12.- Sobre la necesaria proporcionalidad de las sanciones.

Resulta de aplicación al presente caso lo dispuesto en el artículo 45.4 de la LOPD para imponer las sanciones en su grado mínimo, y lo preceptuado en el artículo 45.5 de la LOPD, que establece la aplicación de la escala relativa a la clase de infracción que precede inmediatamente en gravedad, estableciendo las sanciones que, en su caso, se impongan en su grado mínimo y según la escala establecida para las infracciones leves.

En lo que respecta al artículo 45.4 de la LOPD, concurren los siguientes supuestos:

. Ausencia de beneficios obtenidos como consecuencia de la comisión de la infracción. Al contrario, la difusión mediática de los hechos ha impactado negativamente en la reputación de la entidad.
. Ausencia de intencionalidad. El objetivo perseguido por Google Inc. a través de la Política es facilitar a los usuarios un instrumento sencillo y redactado con un lenguaje comprensible para cualquiera, con independencia de sus conocimientos técnicos o jurídicos y/o nivel cultural, acerca del modo en el que sus datos son tratados por Google Inc. De igual forma, los tratamientos de los datos de los usuarios realizados por Google Inc. tienen como único objetivo la prestación del servicio on-line de Google Inc. de manera óptima y la mejora de la experiencia de los usuarios en relación con ese servicio, a medida que la tecnología va evolucionando y ofreciendo nuevas posibilidades. Así las cosas, es evidente que nunca existió por parte de mi representada intención

alguna de vulnerar la normativa en materia de protección de datos de carácter personal y/o privar u obstaculizar los derechos de los usuarios de nuestros servicios.
. Ausencia de reincidencia por comisión de infracciones de la misma naturaleza.
. Ausencia de perjuicios causados a las personas interesadas o a terceras personas. Prueba de ello, lo constituye el hecho de que, a día de hoy, no nos consta que la Agencia haya recibido denuncias de interesados en relación con los hechos objeto de controversia.
. Cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antiiuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora de mí representada. No puede obviarse el hecho de que la aplicación de la legislación española a Google Inc., entidad establecida en Estados Unidos, es una cuestión, cuanto menos, controvertida. Google Inc., en su condición de entidad establecida en Estados Unidos, ha actuado en la legítima y lógica creencia de que la legislación española de protección de datos no le resultaba de aplicación.

En lo que respecta al artículo 45.5 de la LOPD:

. Concurrencia significativa de varios de los criterios enunciados en el apartado 4 del artículo 45 de la LOPD.
. La conducta del afectado propicia la comisión de la infracción. Asumiendo que la información que Google Inc. recaba de los usuarios constituya datos de carácter personal, debe tenerse en cuenta que tal información es recabada bien como consecuencia de la voluntad del usuario de proporcionarla, bien como resultado de la configuración del navegador del usuario que permite la recogida de información como cookies, etc. Como la Agencia conoce, cualquier navegador de los más utilizados en el mercado, proporciona opciones de navegación "anónima" o de no aceptación o aceptación restringida de cookies. La misma Google Inc. destaca la posibilidad de llevar a cabo una "navegación en modo incógnito" no solo en la documentación de Google Chrome sino incluso en un espacio específico disponible en sus páginas Web. Por lo tanto, los usuarios de Internet disponen de procedimiento sencillos para controlar la información que se recoge de ellos durante el uso del servicio on-line de Google Inc.

Finalmente, solicita que la Agencia guarde la debida confidencialidad sobre la información incluida en el Expediente, absteniéndose de publicar en sus resoluciones cualesquiera informaciones relacionadas con el grupo Google que revelen información sensible para el grupo Google, por cuanto en el mismo se incluyen secretos empresariales claves para su negocio, como por ejemplo: información técnica sobre métodos de recogida y tratamiento de datos que, en caso de ser revelada, puede hacer vulnerables dichos datos a ataques por parte de *hackers;* información sobre la organización interna del grupo Google, etc. Se trata de información secreta y estratégica del grupo Google cuyo conocimiento por terceros impactaría en su actividad empresarial y desarrollo futuro.

OCTAVO: Con fecha 18/07/2013, Google Spain, S.L. presentó escrito de alegaciones a la apertura del procedimiento en el que reproduce literalmente las alegaciones formuladas por Google Inc., señalando que en el mismo hace referencia deliberadamente a Google Inc. y no a Google Spain, por cuanto esta última no participa en modo alguno en la prestación del servicio on-line ni decide cómo se presta el mismo, ni recaba datos de los usuarios del servicio, ni ha propuesto la Política de Privacidad ni, finalmente, ha emitido la Respuesta a CNIL.

Únicamente, en relación con la aplicación territorial de la norma, considera que no es responsable de cumplir las obligaciones de la LOPD y se muestra contraria a los fundamentos recogidas en el acuerdo de inicio del procedimiento, sobre la vinculación entre los tratamientos de datos personales de personas residentes en España y las actividades destinadas a la obtención de publicidad que pueda llevar a cabo Google Spain, S.L.

Con el razonamiento de la Agencia, la no existencia de oficinas en un país que generaran ingresos publicitarios privaría a Google Inc. de motivo alguno para proporcionar su servicio on-line en ese país, ya que la relación "causa - efecto" que aduce la AEPD no existiría. En el caso de España, el servicio on-line de Google Inc. estaba accesible mucho antes de que se constituyese Google Spain, hace menos de diez años.

Asimismo, manifiesta que el servicio on-line que presta Google Inc. en el mercado español no se "sustenta" (en el sentido de sostener o ser elemento necesario para que no caiga) en ingresos publicitarios que pudieran ser generados (que, de hecho, no es el caso) por Google Spain. Por ello, cuando la Agencia se refiere en el Acuerdo de Inicio a *"aquellos casos en los que el servicio* [de Google Inc.] *se sustenta en la publicidad* [generada por] *Google Spain, S.L",* en realidad se está refiriendo a un caso inexistente.

Google Inc. tiene muchas vías de ingresos que en absoluto tienen que ver con la actividad de Google Spain y que son mucho más relevantes al objeto de decidir y motivar que Google Inc. oriente su servicio on-line al mercado español. A título ilustrativo, podríamos pensar en acuerdos publicitarios globales celebrados (no por Google Spain) con grandes marcas para incluir publicidad en soluciones orientadas a mercados europeos; o a Adwords adquiridas directamente por empresas españolas sin contactar en absoluto con Google Spain, dado que está opción está disponible y las Adwords se pueden adquirir con una simple tarjeta de crédito a través del espacio de compra accesible en: http://adwords.gooqle.es.

Tampoco las actividades publicitarias de Google Spain dependen del servicio on-line prestado por Google Inc. En este sentido, además de respecto de espacios Web de Google Inc., Google Spain gestiona publicidad en Internet para otros muchos espacios.

No existiendo relación de causalidad alguna entre Google Inc. y Google Spain, tampoco existe razón para considerar que Google Spain sea responsable de cumplir con los requisitos de la LOPO en lo que atañe a los tratamientos que pueda realizar Google Inc.

Cuando el artículo 3.1.a) del RLOPD regula el supuesto de aplicación territorial que la AEPD pretende utilizar para Google Spain, afirma que la normativa será aplicable *"[c]uando el tratamiento sea efectuado en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento".* Es decir, son las actividades del establecimiento las que determinan el tratamiento de los datos, lo que implica que la relación de causalidad es un elemento esencial para que el establecimiento quede sujeto a la LOPD y RLOPD.

Junto a lo expresado, hay que indicar que Google Spain no participa en modo alguno –ni materialmente ni a nivel de toma de decisiones- en el tratamiento de los datos personales que, en su caso, pueda hacer Google Inc. y, en este sentido, en ningún caso podría ser considerado como "responsable del tratamiento" a efectos de la LOPD. Google Spain no tiene capacidad alguna de impedir o rectificar conductas infractoras, toda vez que ni tiene acceso a los datos, ni capacidad alguna de compeler a Google Inc. para que corrija cualquier tratamiento de datos, dado que Google Inc. es la compañía "dueña" de Google Spain.

Finalmente, en relación con los criterios establecidos en el artículo 45.4 de la LOPD para la graduación de la multa, añade los siguientes:

. El volumen de los tratamientos efectuados (art. 45.4 *(b)* LOPD): no efectúa los tratamientos de los datos personales de los usuarios de los servicios prestados por Google Inc., ni siquiera accede a

los mismos. La actividad de Google Spain se limita a *"promocionar, facilitar y/o procurar la venta de productos y/o servicios de publicidad online a través de Internet para terceros, actuando como agente comercial, así como el marketing de publicidad online, etc.*".

. La vinculación de la actividad del infractor con la realización de tratamientos de datos de carácter personal (art. 45.4 fe) LOPD): Google Spain carece de capacidad de decisión o influencia alguna sobre el servicio on-line de Google Inc.

. Cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antiiuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora: no puede obviarse que la consideración de Google Spain como un establecimiento de Google Inc. a los efectos del artículo 2.1.a) de la LOPD es una cuestión no pacífica. En este sentido, Google Spain ha actuado, existiendo en este sentido una sólida base jurídica en apoyo de su criterio, en la legítima creencia de que dada su actividad meramente publicitaria y la inexistente participación en los tratamientos de datos que, en su caso, sean realizados por Google Inc., en ningún caso podría ser considerada como un establecimiento de Google Inc. en España y, mucho menos, ser responsable del cumplimiento de la LOPD en relación con tales tratamientos.

Solicita, por las mismas razones expuestas por Google Inc., que se guarde la confidencialidad de la información incluida en el Expediente, absteniéndose de publicar en sus resoluciones informaciones relacionadas con el grupo Google que revelen información sensible.

NOVENO: En fecha 10/10/2013, se acordó por el Instructor del Procedimiento la apertura del período de práctica de pruebas, teniéndose por reproducidas a efectos probatorios las actuaciones incorporadas al expediente de investigación señalado con el número E/02139/2013, que incorpora, entre otra documentación, la obtenida por los Servicios de Inspección, las respuestas recabadas de las entidades Google Inc. y Google Spain, S.L., la información remitida por la entidad Comission Nationale de l'Informatique et des Libertés y el Informe de actuaciones previas.

Asimismo, se tuvieron por presentadas las alegaciones al acuerdo de inicio del PS/00345/2013 realizadas por las entidades Google Inc. y Google Spain, S.L., y la documentación que a ellas acompañan.

Se incorporó a las actuaciones copia de la Política de Privacidad, Versión de 24/06/2013, obtenida del sitio web "google.es".

DÉCIMO: Con fecha 18/11/2013, se emitió propuesta de resolución en el sentido siguiente:

1. Que por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos se sancione a Google Inc. con multa de 300.000 euros (trescientos mil euros) por la infracción del artículo 6.1 de la LOPD, tipificada como grave en el artículo 44.3.b) de dicha norma.
2. Que por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos se sancione a Google Inc. con multa de 300.000 euros (trescientos mil euros) por la infracción del artículo 4.5, en relación con el artículo 16, de la LOPD, tipificada como grave en el artículo 44.3.c) de dicha norma.
3. Que por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos se sancione a Google Inc. con multa de 300.000 euros (trescientos mil euros) por la infracción de los artículos 15 y 16 de la LOPD, en relación con los artículos 27 a 36 del Reglamento de desarrollo de dicha norma, tipificada como grave en el artículo 44.3.e) de dicha norma.
4. Que por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos se sancione a Google Spain, S.L. con multa de 300.000 euros (trescientos mil euros) por la infracción del artículo 6.1

de la LOPD, tipificada como grave en el artículo 44.3.b) de dicha norma.
5. Que por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos se sancione a Google Spain, S.L. con multa de 300.000 euros (trescientos mil euros) por la infracción del artículo 4.5, en relación con el artículo 16, de la LOPD, tipificada como grave en el artículo 44.3.c) de dicha norma.
6. Que por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos se sancione a Google Spain, S.L. con multa de 300.000 euros (trescientos mil euros) por la infracción de los artículos 15 y 16 de la LOPD, en relación con los artículos 27 a 36 del Reglamento de desarrollo de dicha norma, tipificada como grave en el artículo 44.3.e) de dicha norma.

La Propuesta de Resolución fue notificada a las entidades Google Inc. y Google Spain, S.L. a fin de que en el plazo de quince días hábiles pudieran a alegar cuanto considerasen en su defensa y presentasen los documentos e informaciones que estimaran pertinentes, de acuerdo con el artículo 19 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. En cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado precepto, se acompañó una relación de los documentos obrantes en el procedimiento a fin de que pudieran obtener copia de los que estimasen convenientes.

DECIMOPRIMERO: Mediante escritos de 20/11/2013, las entidades Google Inc. y Google Spain, S.L. presentaron sendas solicitudes de ampliación del plazo que le fue concedido para formular alegaciones a la propuesta de resolución elaborada en el procedimiento sancionador de referencia, que fueron desestimadas considerando que durante la instrucción del procedimiento no se ha incorporado al mismo ningún nuevo elemento de convicción distinto de los que constaban en aquél en el momento en que fueron formuladas por las solicitantes sus alegaciones al acuerdo de apertura y no se ha practicado prueba adicional alguna, por lo que no concurren en el presente caso las circunstancias que justificarían la ampliación solicitada conforme a lo establecido en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el caso de Google Inc. se consideró, asimismo, que no resulta de aplicación lo establecido en el artículo 49.2 de la Ley 30/1992, por virtud de la representación conferida mediante el poder aportado a las actuaciones con los escritos de fechas 19/04/2013 y 25/06/2013.

DECIMOSEGUNDO: Con fechas 22 y 29/11/2013, las entidades Google Inc. y Google Spain, S.L., respectivamente, tomaron vista del expediente y obtuvieron copia de los documentos que forman parte del mismo.

DÉCIMOTERCERO: Con fecha 11/12/2013, se recibió en esta Agencia escrito de la entidad Google Inc. de alegaciones a la propuesta de resolución, que reproducen las consideraciones y planteamientos recogidos en su escrito de alegaciones a la apertura del procedimiento, en el que solicita se dicte resolución acordando el archivo de las actuaciones o, subsidiariamente, la nulidad de pleno derecho del procedimiento, por infringir el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia o que se anule el mismo por haberse infringido la ley. En último término, solicita la aplicación de lo establecido en los artículos 45.4 y 45.5 de la LOPD, con la imposición de las sanciones correspondientes en su cuantía mínima. En este escrito, Google Inc. recoge las siguientes consideraciones:

0. Con carácter preliminar, manifiesta que la Propuesta de Resolución vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia, que conlleva la nulidad de cualquier resolución de la AEPD o la anulabilidad de la misma de acuerdo con el artículo 63.1 de la citada Ley, además

de la violación de lo establecido en el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ("LRJPAC"), sobre la obligación de motivar las resoluciones, considerando que no proporciona argumento alguno que desvirtúe lo sostenido en las alegaciones presentadas al Acuerdo de Inicio del Procedimiento Sancionador y se apoya en afirmaciones categóricas desprovistas de fundamento real, por cuanto los hechos se presentan como una colección de ejemplos y citas que carece de estructura y no aporta base fáctica suficiente para justificar la Propuesta de Resolución, ni atribuir el incumplimiento de la LOPD a Google. Junto a ello, el razonamiento jurídico que se ofrece (en parte, como consecuencia de los defectos que tiene la base fáctica), adolece de falta de un análisis claro y comprensible de los hechos que los ponga en contraste con los correspondientes requisitos legales. Según Google Inc., esta falta de motivación impide conocer y entender las razones por las que se rechazan sus pretensiones.

Junto a ello, señala que la Agencia ha privado a dicha entidad de su derecho a obtener una extensión del plazo para presentar las alegaciones a la Propuesta de Resolución, tal y como establece el artículo 49.2 en relación con el 49.1 de la LRJPAC, según los cuales dicha extensión debe ser otorgada por el tiempo máximo permitido siempre que, entre otros supuestos, participen interesados que residan fuera del territorio español. Google Inc. tiene residencia en el Estado de California, de Estados Unidos de América, cuya lengua oficial es el inglés (de hecho, Google Inc. no obtuvo una traducción completa de dicha Propuesta hasta el 29 de noviembre de 2013, es decir, tan solo cinco días hábiles antes del fin de plazo para presentar alegaciones, que deben ser redactadas en inglés y después traducidas al español y comentadas con abogados situados en España). Además, La Agencia no ha considerado que la Propuesta de Resolución es un documento complejo de 111 páginas.

A este respecto, considera que el hecho de que Google Inc. haya designado a un letrado de un despacho externo para que le represente en España no excluye en absoluto el carácter de "interesado residente fuera de España" de Google Inc. Dicho letrado sirve únicamente a los efectos de canalizar las comunicaciones entre Google Inc. y la Agencia y facilitar la labor de esta última. Sin embargo, en ningún caso la presencia de tal letrado sustituye la posición de Google Inc. como interesado extranjero ni excluye la aplicación del artículo 49.2 de la LRJPAC.

Esta decisión constituye otro incumplimiento grave del derecho a la tutela judicial efectiva e implica una vulneración del artículo 49.2 de la LRJPAC como se ha apuntado anteriormente arriba.

Por otra parte, la AEPD no aporta prueba suficiente como para socavar la presunción de inocencia. De hecho, la Agencia declara que Google Inc. trata "datos personales" de usuarios no autenticados y a los que denomina "usuarios pasivos" sin proporcionar evidencia alguna de cómo la información que Google, Inc. recaba respecto de dichos usuarios permite su identificación. Al contrarío, las pruebas circunstanciales precisamente apuntan en la dirección opuesta a la argumentación defendida por la Agencia, es decir, a que Google Inc. solo trata datos personales de "usuarios autenticados" y conforme a las exigencias legales, y no trata "datos personales" de usuarios "no autenticados" o de los denominados por la Agencia "pasivos".

1. Respecto a los hechos considerados probados en la propuesta de resolución:

Entiende que, con carácter general, no han quedado acreditados tales hechos, que se corresponden con conclusiones especulativas y erróneas del Informe de Actuaciones Previas. Además, se presentan como vagas descripciones sin especificación alguna, dando lugar a una motivación inadecuada de la Propuesta de Resolución e impidiendo a Google Inc. hacer las refutaciones oportunas en su defensa.

Las afirmaciones de la Agencia son tan vagas como, entre otras afirmaciones, la de que "las cookies de Google permiten identificar a los interesar" sin explicación alguna de a qué cookies se refiere, qué información aportada por la cookie es relevante, qué tratamiento se realiza que permita tal identificación y qué información se genera a través de tal tratamiento que enlace la cookie con el individuo y por qué.

Google se refiere *"como muestra"* a alguno de los Hechos Probados recogidos en el Antecedente Décimo de la Propuesta, que se identifican a continuación por el número de apartado:

."*13. La información que ofrece Google se encuentra dispersa en multitud de medios o documentos…":*

Según Google, Inc. se trata de una apreciación subjetiva y no un hecho acreditado. La Política de Privacidad de Google en su actual versión de 24 de junio de 2013 constituye la principal fuente de información de Google Inc. acerca del tratamiento de datos que lleva a cabo y a partir de la misma es posible acceder a otras capas de información para ampliar la información, que se encuentra perfectamente ordenada. Deben añadirse aquellos avisos de privacidad que en ocasiones incluye para funcionalidades específicas o situaciones concretas, que son complementos de información y tienen como misión llamar la atención del usuario sobre el tratamiento de sus datos, en muchos casos incluso, siguiendo prácticas conformadas por la propia AEPD (Ej. avisos de cookies).

."15. A partir de la información facilitada por la propia entidad Google, las actuaciones de inspección han permitido identificar aproximadamente 90 productos y servicios de Google que se encuentran disponibles en distintos dominios":

Google Inc. rechaza que pueda entenderse "hecho acreditado" el que Google Inc. suministre múltiple productos y servicios. Añade que suministra un solo servicio integrado, según argumentó en su escrito de alegaciones a la apertura del procedimiento, que no ha sico considerado por la AEPD.

."24. En cookies como PREF, NID y otras, Google añade un identificador que almacena en cada dispositivo para señalar de forma unívoca el dispositivo y usuario que está haciendo uso de los productos de Google. Si diferentes personas emplean el mismo dispositivo con distinto usuario, las cookies les asignarán distinto identificador y permitirán distinguir su actividad dentro del mismo dispositivo":

Google Inc. señala que no asocia cookies PREF v NID con usuarios autenticados y, por lo tanto, no puede diferenciar entre diversos usuarios que utilicen el mismo equipo, a partir de dichas cookies. Google puede distinguir a las diversas personas autenticadas que usen un mismo equipo. Sin embargo, ello tiene causa única en el hecho de que ellas mismas se autentican frente a Google Inc., es decir, el usuario es quien voluntariamente se identifica, y no en el pretendido "poder identificador de la cookies".

. "28. Google Analytics, [...] *es utilizado por Google para obtener información, mediante un código ejecutable, de la actividad en la web de un usuario. Este código se descarga en el dispositivo del usuario cuando accede a una página que no es de Google y permite descargar cookies desde Google, almacenar dichas cookies en el dispositivo del usuario y enviar los datos sobre la navegación a los servidores de Google Analytics donde se almacena y se pone a disposición del cliente que ha contratado el servicio. Las cookies de Analytics se instalan en el dispositivo como*

pertenecientes al dominio del editor o webmaster, pero la información de dichas cookies se trata o procesa por Google directamente.":

No es cierto que el código de Google Analytics permita *"descargar cookies desde Google".* Las cookies son generadas por el código (no existe descarga de un cookie). Esto cuestiona el entendimiento de la AEPD respecto del funcionamiento de la tecnología subyacente en las operaciones de Google Inc.

Debe destacarse que Google Inc. requiere a los editores de las Web con Google Analytics que incluyan en sus términos y condiciones información detallada acerca de la recogida de datos a través de las *cookies.* Por lo tanto, la afirmación que se hace en el Informe de Actuaciones Previas (pág.34) sobre que *"[\]anto los programas como las cookies* [de Analytics] *son descargados y ejecutados sin que el usuario común sea consciente de que no está accediendo solamente a la página que está consultando, sino también a los servidores de Google Analytics"* es sencillamente incorrecta. El usuario está en todo momento informado acerca de la existencia de las *cookies* v de la recogida de datos. No se trata de un tratamiento de datos "invisible" como pretende la AEPD.

Asimismo, consta igualmente probado en el Expediente y es relevante a estos efectos, que los clientes de Analytics pueden determinar cómo las *cookies* de Google Analytics operan. El que Google Inc. pueda acceder a determinada información de estas cookies depende de la configuración que establezca dicho cliente. Lo aquí indicado matiza también las afirmaciones que se realizan en el apartado "Cookies de Analytics" del Informe de Actuaciones Previas respecto a la información que se recaba por Analytics (pág. 35 del Informe).

Finalmente, nos gustaría resaltar que Google Inc. no acepta que la información de las *cookies* recogida a través de Google Analytics cumpla los requisitos para ser calificada como "datos de carácter personal" bajo la LOPD. De hecho, Google Analytics está diseñado específicamente para no recoger datos de carácter personal. Como parte fundamental de sus funciones de privacidad, el identificador principal almacenado en las *cookies* de Google Analytics es un número generado aleatoriamente. Además, como las *cookies* se establecen bajo los dominios de los clientes de Google Analytics (i.e. *cookies* de primera parte), son únicas para cada cliente de Google Analytics. Dado que Google Analytics utiliza esta tecnología de *cookies* de primera parte, las visitas que los usuarios finales realicen entre diferentes páginas o dominios de los distintos clientes de Google Analytics no se correlacionan.

Además, incluso en el caso de que dicha información se considerase "datos de carácter personal", Google Inc. nunca podría ser declarado "responsable" del tratamiento de dichos "datos de carácter personal". Google Inc. sólo accede a esta información para prestar el servicio Analytics a sus clientes, de manera que no es un responsable del tratamiento sino un mero encargado.

Lo anterior ha sido corroborado por la propia Agencia (y el resto de autoridades de protección de datos europeas). En el Anexo a la carta del Grupo de Trabajo del Artículo 29 enviada a Google Inc. el 10 de octubre de 2012 y firmada por las autoridades de protección de datos europeas, incluida la Agencia, se indica lo siguiente: *"[c]on respecto a Google Analytics y la combinación de datos con fines analíticos, se han tomado garantías específicas para los usuarios alemanes: la combinación de datos entre servicios está excluida, se firma un contrato específico entre Google y la página web, y los clientes pueden automáticamente anonimizar la dirección IP que comparten con Google. Estas condiciones pueden proporcionar la protección de los datos de carácter personal adecuada y debería extenderse al resto de Estados Miembros de la Unión Europea".*

El "contrato entre Google y el propietario de la página web" al que se hace referencia en dicha

carta, se refiere a un contrato de encargado del tratamiento en el que Google Inc. actúa como encargado y el propietario de la página web como responsable. Sobra decir que los mencionados "datos de carácter personal" tratados por Google Inc. como encargado del tratamiento no son otros que los que se recogen a través de las cookies cuando Google Inc. presta el servicio de Google Analytics.

De esta forma, en el requerimiento anterior la Agencia (y de otras autoridades de protección de datos) acepta que el operador de la página web es el responsable del tratamiento de los datos de Google Analytics.

. "30. Google recaba información relativa a usuarios que acceden a sitios web de terceros que utilizan servicios publicitarios de Google. Para ello, se sirve de las cookies de "doubleclick.net", que se almacena y consulta en los equipos de los usuarios":

Esta formulación parece sugerir que la *cookie* se dedica a recabar información del dispositivo del usuario, cuando, lo único que recibe Google de la *cookie* en las ulteriores peticiones es el contenido que ya hay en ésta. Además esta "información relativa a los usuarios" no permite identificar a la persona que utiliza el servicio. En ningún caso tal "información" puede ser calificada como datos de carácter personal y la Agencia no ha acreditado otra cosa.

. "57. Google ofrece a través del producto Blogger/Blogspot la posibilidad, tanto a personas físicas como personas jurídicas, de crear un blog y publicarlo en Internet. En este caso, Google incluye las cookies de Google Analytics en el dispositivo del visitante al blog y recogen información para remitirla a los servidores de la entidad, que la procesan y la dejan accesible al editor del blog. Al acceder al blog del editor, en el dispositivo del visitante también se instalan y acceden las cookies, PREF y NID en el dominio google.com":

La afirmación de la Agencia no es correcta. Del comentario de la AEPD parecería que las cookies de Google Analytics se instalan siempre que alguien crea un blog en Blogger/Blogspot. Esto no es cierto. Dichas *cookies* se instalan solo en los blogs en los que sus administradores activan específicamente la opción de Google Analvtics y la configuran desde el menú de configuración de su blog. La información sobre como activar la opción Google Analytics en un blog de Blogger/Blogspot, se detalla en la web accesible a través de esta URL de Internet: https://support.gooole..... (Google aporta la impresión de esta página).

. "59. Cuando un usuario accede a un sitio web que no es de Google que tiene insertado el botón +1, aunque no lo utilice, se descargan las cookies PREF, NID y las cookies de Google Analytics, también en el dominio de Google, no en el dominio del editor que ha incluido el botón +1. Los datos por el servicio de Analytics son para uso exclusivo de Google"

En líneas generales, la afirmación de la Agencia es nuevamente incorrecta y, desde luego, lo en ella descrito no constituye en absoluto un hecho probado. Concretamente, las cookies de Google Analytics que menciona la Agencia únicamente se descargan si, además de pulsarse el botón +1, el sitio Web se ha adherido a Google Analytics.

Además, no es cierto, como la AEPD parece sugerir, que Google Inc. utiliza el botón +1 para rastrear a los usuarios a través de la Web. Esto ha sido explicado por Google Inc. en la página https://support.google.....1 (que adjunta): *"El botón +1 no se utiliza para realizar un seguimiento de tus visitas en la Web. Google no guarda permanentemente un registro de tu historial de navegación para poder mostrarte un botón +1, y tampoco se basa en tus visitas a páginas con el botón +1".*

. *"79. En relación con las cookies, se pueden borrar manualmente en el dispositivo del usuario, pero no se puede borrar la información asociada a las cookies que mantiene Google en el lado del servidor, ni las relaciones entre cookies (entre antiguas y nuevas) que se podrían establecer a través de los registros de los servidores de Google. En particular, no se ofrece estas opciones para las cookies asociadas a Analytics y Doubleclick".*

La conclusión de la Agencia muestra una realidad sesgada que debe completarse. La AEPD se refiere a las cookies de Analytics y Doubleclick. Como ya ha sido reiterado innumerables veces a lo largo del Procedimiento Sancionador las cookies no proporcionan información alguna que se asocie de forma unívoca a un usuario por Google Inc. La información que pueda poseer Google Inc. a nivel servidor solo se encuentra unida a la cookie del equipo del usuario. Por lo tanto, si un usuario elimina dicha cookie de su dispositivo, cualquier información almacenada por Google ya no puede ser asociada a ese dispositivo, y por ende, tampoco al(los) usuario(s) de dicho dispositivo.

Por otro lado, *"las relaciones entre cookies (entre antiguas y nuevas) que se podrían establecer a través de los registros de los servidores de Google"* que afirma la Agencia no constituyen sino nuevas especulaciones sobre tratamiento teóricos. Google Inc. no realiza esos tratamientos y nunca los ha llevado a cabo. Lógicamente, la AEPD no puede acreditar otra cosa.

2. Google Inc. y los tratamientos de datos personales que realiza no entran dentro del ámbito de aplicación de la LOPD.

De los hechos y teorías apuntadas por la Agencia, no puede derivarse la aplicabilidad de la LOPD sobre la base de lo dispuesto en el artículo 2.1 (c) de dicha norma. El punto de vista de la AEPD, según el cual el uso de *cookies* y de código (asumimos que se refiere a Javascript) sería suficiente para afirmar la aplicación de la LOPD no se sostiene si se tiene en cuenta que no son realmente "medios" en el sentido descrito en el artículo 2.1 (c) de la LOPD. Una *cookie* es un mero archivo de texto, una forma de marcación, que se lee, y no puede llevar a cabo ningún tratamiento en el ordenador del usuario, mucho menos tener control alguno sobre tal ordenador. Javascript tampoco representa un medio en el sentido del artículo 2.1 (c) de la LOPD ya que es un mero código de programa.

Además, los usuarios tienen el control general sobre sus dispositivos determinando la configuración de los mismos y la forma en que los utilizan. Deciden si conectarse a Internet, qué servicios utilizan y para qué finalidades, y si permiten las *cookies* o Javascript. El mero hecho de que un prestador haya colocado una *cookie o* Javascript en el navegador de un usuario no significa que los varios tipos de tratamiento de datos que usan esa tecnología en el dispositivo del usuario puedan ser atribuidos a tal prestador.

El planteamiento de la Agencia conduciría a la aplicación mundial no deseada de la LOPD y llevaría a resultados completamente inasumibles: así, si un usuario con un ordenador portátil en el que se han instalado *cookies* cruzara fronteras dentro de Europa, la ley aplicable cambiaría en cada frontera que traspasara.

La Agencia argumenta su postura recurriendo al Documento WP 56 adoptado el 30 de mayo de 2002 por el Grupo del Trabajo del Artículo 29, que no tiene carácter vinculante para los Estados Miembros de la UE y por lo tanto, no pueden servir como criterio -mucho menos único- para que una autoridad de control como la AEPD justifique una actuación. Además, dicho Documento contiene una interpretación expansiva y manifiestamente errónea del ámbito de aplicación

territorial de la Directiva 95/46/CE y, concretamente, del concepto "recurrir" (en el caso de la LOPD, sería "utilizar") a medios situados en el territorio de un Estado Miembro para determinar la aplicación territorial de la norma comunitaria.

A ello, cabe añadir que la propia AEPD forma parte del GT29 y es coautora de los Documentos de Trabajo que emite. Distinto es que el administrado recurra a Documentos de Trabajo del GT29 -o a decisiones precedentes de la AEPD- para reprochar determinada postura de ésta. Es evidente que puede esgrimir un principio de confianza legítima respecto a que la AEPD seguirá aquellos criterios previos que el administrado considera adecuados.

Junto a ello, debe tenerse presente que cuando la Directiva 95/46/CE fue elaborada en 1990 no existía la World Wide Web y resulta evidente que el legislador pretendía aplicar la normativa comunitaria a aquellos responsables no comunitarios que tuviesen centros de proceso de datos en territorio de un Estado Miembro.

En definitiva, Google Inc. rechaza que los equipos y dispositivos de los usuarios sean considerados equipos/medios del tratamiento del responsable y añade que esta posición con respecto a la jurisdicción ha sido confirmada por varias decisiones de los tribunales y/o autoridades de protección de datos en Europa.

3. Todo el tratamiento que lleva a cabo Google Inc. se hace con una sola finalidad, como parte de la oferta unificada del producto, como se explicó en el escrito de alegaciones al Acuerdo de Inicio. Google Inc. presenta su servicio a los usuarios como una experiencia unificada -Una cuenta. Todo Google- donde el usuario puede elegir qué funciones decide utilizar cada vez, sin que ninguno de los elementos diferenciadores entre los pretendidos "productos" o "servicios" argumentados por la Agencia sea incompatible con aquella idea. Un usuario tiene un abanico de opciones para utilizar el servicio de Google Inc., pero esto no afecta al hecho de que el tratamiento que lleva a cabo es con el mismo fin especificado: poder ofrecer el servicio al usuario. Ello aunque las diferentes funcionalidades de su servicio conlleven recoger diferentes tipos de datos personales y no personales, y diferentes tipos de actividades de tratamiento.

La presentación que Google hace de su servicio online como una experiencia unificada es un enfoque que utilizan muchas otras empresas del sector. Cita como ejemplo el caso de un usuario que tenga una cuenta corriente en un banco, el cual no considera que está utilizando un "producto" diferente cuando realiza un reintegro en la ventanilla de una oficina, retira dinero en un cajero automático, paga con una tarjeta de débito, consulta el saldo a través de la app de una tablet u ordena una transferencia bancaria a través de Internet. Sin embargo, en todas estas transacciones existe "diversidad de naturalezas"; "ausencia de un "punto o portal único"; "ausencia de inicio del servicio en un solo acto"; distintos regímenes de prestación, etc. Incluso puede añadirse el hecho de que el "servicio" se prestase "a través del portal de un tercero", como sería el caso de la compra de una entrada de cine con tarjeta de pago y a través de una pasarela de pago del banco alojada en la página Web del cine. En todas estas instancias, el banco trata los datos personales del cliente con la misma finalidad: proveerle el servicio bancario, para cuidar de su dinero.

El planteamiento de la Agencia es arbitrario. La AEPD escoge unos "elementos de diferenciación" como podría haber escogido cualesquiera otros de entre las diferencias materiales que necesariamente existen entre las funcionalidades de Google. Además, la presentación que Google hace de su servicio online como una experiencia unificada es un enfoque que utilizan muchas otras empresas del sector.

El uso del término "productos" o "servicios" por Google Inc. responde a un uso del lenguaje despojado de tecnicismos. La cuestión importante, según dicha entidad, es si los usuarios entienden la finalidad con la que Google Inc. trata sus datos personales.

Google Inc. muestra su servicio on-line como una experiencia de usuario unificada, tanto para usuarios autenticados como no autenticados, que son conscientes -sin perjuicio de los componentes particulares que está utilizando en cada momento- de que sus datos de carácter personal se tratan con la finalidad de permitir su uso del entero servicio "Google".

En el caso de los autenticados, la cuenta para usuarios del servicio online de Google Inc. (la "Cuenta de Google") permite que los usuarios accedan a todos los aspectos de dicho servicio utilizando un único nombre de usuario y contraseña. Al crear una cuenta, Google Inc. enfatiza la existencia de un solo Google indicando que *"Solo necesitas una cuenta. Accede a todos los servicios de Google con solo un nombre de usuario y una contraseña".* El usuario percibe que todas las prestaciones forman parte de un todo unificado y la información que suministra Google Inc., casi a modo de slogan *"Una cuenta. Todo Google"* o *"Una sola cuenta de Google para todos los servicios de Google",* no puede ser más clara.

El modelo de "un solo servicio" se aplica también para usuarios no autenticados. Así, al acceder una funcionalidad de Google como Google Search, tanto de forma no autenticada como autenticada se mostrará en la esquina de arriba a la derecha de la pantalla un signo ⋯ que, que al ser señalado con el ratón despliega un cuadro donde se muestran las distintas "apps" de Google Inc. Este modelo de ofrecer el servicio es anterior a la introducción de la Política de Privacidad y es algo a lo que los usuarios que utilizan el servicio de Google Inc. están acostumbrados. Por ejemplo, la 'barra menú" se lanzó en junio de 2011.

Al centrarse en las expresiones "productos" y "servicios" que usa Google Inc. en ocasiones, la Agencia no reconoce la gran cantidad de información que Google Inc. proporciona a los usuarios (autenticados y no) ni tampoco el diseño del propio servicio, que enfatiza la oferta de Google Inc. como "un solo Google". En vez de considerar la finalidad única que subyace baja las diferentes operaciones de tratamiento que forman parte del servicio de Google Inc. la Agencia erróneamente se focaliza en los diferentes tipos de operaciones de tratamiento por sí mismas.

Por otra parte, la distinción terminológica entre "servicios", "productos", "funcionalidades", "herramientas", "aplicaciones", etc. no afecta al hecho de que los datos de los usuarios son tratados con una única y legítima finalidad, sin importar si la llamamos paquete de funcionalidades o, en las palabras de la Agencia, un grupo de "aproximadamente 90 productos".

4. Google Inc. únicamente trata datos de carácter personal de algunos usuarios autenticados y de usuarios que le remiten esos datos.

La Agencia no prueba que Google Inc. realmente trate datos de carácter personal y sus fundamentos contienen numerosas inexactitudes técnicas y vaguedades y especulaciones acerca "tratamientos posibles" que podrían dar lugar a la identificación de personas. Además, la mayoría de tratamientos de información que la Agencia atribuye a dicha entidad no se producen sobre "datos de carácter personal".

A partir de una clasificación de los usuarios de Google en tres tipos (autenticados, no autenticados y pasivos), la AEPD valora si el tratamiento de datos de cada categoría de usuarios supone un tratamiento de datos de carácter personal.

Respecto a los "usuarios autenticados", Google Inc. no ha planteado controversia a la posible existencia de datos personales en los tratamientos siempre que se tales usuarios sean personas físicas y sus datos estén cubiertos por la LOPD.

En lo que respecta a los "usuarios no autenticados" y "usuarios pasivos", la Agencia especula acerca de la existencia de datos de carácter personal en los tratamientos que llevaba a cabo sin aportar prueba alguna de ello. Simplemente afirma de forma categórica que la información que Google Inc. tiene de los "usuarios no autenticados" y los que llama "usuarios pasivos" sí permite a Google Inc. identificar a las personas., *"considerando los recursos técnicos de dicha entidad, tal como se han expuesto, que posibilitarán, sin duda, la identificación de los usuarios que utilicen los productos de Google sin haberse registrado previamente a partir de datos en principio anónimos, entiende la AEPD que no queda asegurada la anonimización real y completa de los mismos".* La Agencia afirma sin aportar prueba alguna

Si Google fusionara una *cookie* no autenticada con una autenticada, la no autenticada asumiría las características de la autenticada. En ese caso, tal *cookie* podría considerarse identificable, sin embargo, eso no convierte a dicha *cookie* identificable antes de que esa fusión se lleve a cabo. No obstante, la Agencia adopta la postura de que la *cookie* es identificable antes de dicha fusión por el mero hecho de que la fusión es posible y al hacerlo asume hechos que no están (aún) presentes. Sin embargo, los hechos futuros no pueden, servir como base de una infracción presente, ni pueden ser tenidos en cuenta hasta que ocurren.

Sin embargo, eso es exactamente lo que hace la Agencia cuando explica cómo puede Google Inc. identificar a un usuario: *Mediante la creación de una cuenta de usuario y el uso de los productos de Google a través de dicha cuenta de usuario […]; Mediante la utilización de cookies o identificadores que Google almacena en el dispositivo del usuario y que lo identifican unívocamente; Mediante la huella digital del dispositivo con el que se accede a sus servicios, que incluye información de configuración del mismo; Mediante la dirección IP y la localización geográfica".*

Estas afirmaciones de la Agencia carecen de fundamento y llega a conclusiones que no han sido probadas. No explica cómo identifican las cookies "unívocamente" al usuario de forma tal que pueda conocerse su identidad o a partir de la configuración del dispositivo de acceso al servicio, ni a raíz de una dirección IP y la localización.

La Propuesta de Resolución silencia un elemento fundamental cual es que en el Informe de Actuaciones Previas, los Servicios de Inspección plantean procedimientos teóricos e hipotéticos de identificar a un individuo a través de cookies, sin en ningún momento afirmar -como sí parece hacer ahora la Agencia en la Propuesta de Resolución- que Google Inc. esté en situación de llevar a cabo tal identificación. Por otro lado, reitera que las afirmaciones del Informe de Actuaciones previas son erróneas, entre otras cuestiones, respecto de la identificación de usuarios a través de cookies.

Tampoco demuestra la AEPD que con la información recabada por Google, Inc. se puede identificar a los usuarios, sin esfuerzo desproporcionado o con este.

5. Google Inc. únicamente recoge y trata datos personales adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se obtienen.

En relación con la cuestión señalada, Google Inc. declara *"plenamente vigentes"* sus alegaciones al Acuerdo de Inicio del procedimiento, e *"igualmente aplicables frente a lo esgrimido por la*

Agencia en la Propuesta de Resolución".

Reitera que la Política de Privacidad deja clara cuál es la finalidad del tratamiento en el apartado *"Cómo utilizamos los datos recogidos"* y que abunda más en el detalle proporcionando varios ejemplos referidos a diversas áreas del servicio on-line, y señala nuevamente que implementa un procedimiento por capas para facilitar información lo más clara posible a sus usuarios, y no para confundir como afirma la Agencia, con un lenguaje, estilo y nivel de detalle apropiado para comunicarse con una amplia base de usuarios, adaptando su Política de Privacidad al "contexto" -en este caso, su variada audiencia- lo que, de acuerdo con el Documento de Trabajo 3/2013 del GT29.

El término "determinada" según se usa en la LOPD es, paradójicamente, un "concepto jurídico indeterminado" y susceptible de alcanzar extremos cuasi infinitos, pero ello conlleva el riesgo de convertir la información sobre finalidad del tratamiento no ya solo en algo imposible de cumplir, sino además en algo contraproducente para el propio interesado que se vería desbordado con una cantidad ingente de detalles sobre el tratamiento de sus datos. Y es que el carácter "determinado" de la información sobre la finalidad del tratamiento debe ponderarse con la necesidad de proporcionar información clara y útil, tal y como indica el GT29 en su Documento de Trabajo 3/2013.

Frente a ello, la Agencia realiza reproches sin aclarar cómo puede precisarse la Política de Privacidad sin incrementar su extensión y qué se entiende por información suficiente.

Igualmente, reitera Google Inc. que la normativa no exige que la Política de Privacidad especifique los datos concretos que serán tratados en cada caso, que la forma de proporcionar mejor información al usuario es afirmar que todos sus datos pueden ser usados para la finalidad indicada en la Política de Privacidad y que, en cualquier caso, la información que proporciona alude en diversas ocasiones a los tipos de datos que serán tratados, por ejemplo, nombre y fotografía cuando se muestren los datos de perfil público del usuario, existiendo otras situaciones en las que no es posible ni/o apropiado proporcionar esa información de forma detallada, por las razones ya expuestas en su escrito de alegaciones a la apertura del procedimiento.

En todo caso, el criterio seguido por Google Inc. no es distinto al que se utiliza comúnmente en la prestación de servicios de la sociedad de la información y aun la misma Agencia en su página Web.

Por otra parte, reproduce casi literalmente lo indicado en sus alegaciones a la apertura del procedimiento sobre la utilización de términos abiertos, como "podemos" o "es posible", y sobre el reparo formulado por la Agencia en relación con la existencia de múltiples enlaces que dificultan el conocimiento de la Política de Privacidad, sobre la utilización de avisos o notificaciones contextúales "'intra-producto" para proporcionar información sobre el tratamiento de los datos de los usuarios, que aclara lo ya contenido en la Política de Privacidad o proporciona información adicional y sobre el uso de una estructura de enlaces o árbol para suministrar información, como forma de acomodar la Política de Privacidad a las necesidades de los distintos tipos de usuarios.

Respecto a la utilización de los datos para "otros productos de Google" o para "tratamientos futuros", reitera que la Agencia se refiere a la ausencia de detalle en la Política de Privacidad acerca de si los datos son usados solo para un "producto" de Google Inc. o para otros (existentes o futuros "productos") y, en su caso, para qué otros, exigiendo cumplir obligaciones no previstas en la LOPD y, en particular, en el artículo 4.1 de la misma, y que esta imputación resulta del error de apreciación del servicio on-line de Google como "distintos productos o servicios". La

afirmación de que Google Inc. se presenta como una *"multitud de productos"* es simplemente opuesta a la realidad. Lo mismo cabe decir a la forma en la que es percibido el servicio por el usuario.

Por lo demás, al establecer la finalidad del tratamiento de los datos y, seguidamente, proporcionar mayores detalles sobre cómo dicha finalidad se traduce en distintas funcionalidades del servicio on-line, Google Inc. no hace sino seguir el planteamiento recomendado por el GT29 en su Documento de Trabajo 3/2013, de 2 Abril 2013, sobre la Limitación de la Finalidad del Tratamiento *("Purpose Limitation"),* que aplaude el uso del sistema de "avisos por capas" para proporcionar aclaraciones adicionales a los interesados.

Insiste en que todas las formas de utilizar los datos personales se llevan a cabo con la misma finalidad de prestar el servicio on-line de Google y que la Política de Privacidad declara de forma determinada la existencia de tratamientos futuros de datos personales, en concreto, para mejorar los servicios y para desarrollar otros nuevos, reproduciendo a este respecto los argumentos ya señalados en su escrito de alegaciones anterior, para terminar aclarando que el tratamiento de datos para realizar desarrollos futuros, como indica la Política de Privacidad, no puede considerarse nunca como "una finalidad no prevista" y que la misma Agencia incluye en la política de privacidad de su página Web recoge una mención a tratamientos "futuros" de mejora del servicio cuando afirma que *"[e]ste formulario tiene como única finalidad mejorar la funcionalidad y los contenidos de la página web, para lo que se recogen las consideraciones que los usuarios que acceden a esta página web quieren hacer llegar a la Agencia".*

6. Google Inc. no trata ni usa datos personales para finalidades incompatibles con aquella para la que son obtenidos.

Para justificar la existencia de las "combinaciones de datos" como fundamento de la imputación que se realiza por incumplimiento de lo establecido en el artículo 4.2 de la LOPD, la Agencia dedica la mayor parte del Fundamento de Derecho IX a relatar diversos supuestos de "intercambio" de información de usuarios que incluyen diversos errores y que se refieren a intercambios de información anónima.

A este respecto, la entidad imputada manifiesta que *"la Agencia en este punto, no se aparta un ápice del contenido Acuerdo de Inicio"* y que las alegaciones presentadas frente a dicho Acuerdo son perfectamente aplicables frente a la Propuesta de Resolución, por lo que se remite a las mismas.

En todo caso, reitera que sólo tiene un servicio on-line (un "paquete") con diferentes funcionalidades y que la finalidad del tratamiento de datos de los usuarios es prestar tal servicio on-line, siendo ello también aplicable a toda "combinación de datos" que, en realidad, no es otra cosa que utilizar los datos recogidos en el contexto de una funcionalidad del "paquete", para proporcionar otra funcionalidad del mismo "paquete".

En el caso de los usuarios autenticados, la Cuenta de Google se apoya en esta "combinación de datos" para hacer realidad el concepto "Una contraseña para todos los servicios de Google", permitiendo a los usuarios "moverse" con libertad dentro del "paquete" de Google Inc.

De la misma forma, en el caso de los usuarios no autenticados, la llamada "combinación de datos" responde a la experiencia de servicio "multi-app" que se ofrece al usuario en cuanto accede al servicio de Google, Inc., tal y como se ha explicado en la alegación tercera anterior.

Junto a ello, no es cierto, como afirma la Agencia en la Propuesta de Resolución que *"Google pretendía] dejar abierta la posibilidad de utilizar los datos personales que estime oportunos, en el momento que la propia entidad considere y con un propósito que no especifica"* y que "en *la práctica, que el usuario pierde el control de sus datos personales, por cuanto Google llevará a cabo tratamientos de datos personales que el usuario no conoce y sobre los que no puede decidir".* Nuevamente, la Agencia se erija en conocedora de las "pretensiones" de Google, Inc. La AEPD solo especula acerca de esas "pretensiones" y no procede que se las impute a Google, Inc. y, más aún, que le sancione apoyándose en ellas.

Por otro lado, es también falso que la Política de Privacidad y la "combinación" de los datos permita que Google *"utilice] los datos personales que estime oportunos, en el momento que la propia entidad considere y con un propósito que no especifica".* Ya hemos indicado en la alegación precedente, que las finalidades del tratamiento de datos están perfectamente explicitadas en la Política de Privacidad. Tales finalidades se enmarcan en todo caso en la prestación del servicio on-line de Google siendo así que tal finalidad nuclear es la que determina todos los tratamientos y la que limita las capacidades de tratamiento de Google, Inc.

La Agencia también afirma que: *"resulta evidente que el usuario que utiliza un servicio de Google no espera que sus datos personales sean tratados sin restricción alguna para otros servicios a los que no accede"* y que *"la combinación de datos, tal como se plantea por Google, excede las expectativas razonables del usuario, que no es consciente del carácter masivo y transversal del tratamiento de sus datos. Google se sirve de una tecnología que sobrepasa la capacidad del usuario para tomar sus decisiones de control en relación con el tratamiento de sus datos y que exige una información exacta".*

Es muy difícil argumentar contra afirmaciones así en las cuales la Agencia no presenta prueba alguna. Llega incluso a parecer que la Agencia presenta su visión subjetiva como un argumento de autoridad. En la opinión de Google Inc., estas categóricas afirmaciones están completamente infundadas y en ningún modo representan la realidad en la relación existente entre Google y sus usuarios. Google Inc. tiene páginas de ayuda claras y detalladas, así como otras fuentes de información disponibles para los usuarios, y con frecuencia les solicita su opinión sobre la utilidad y la claridad de dicha información para mejorarla.

En todo caso, debe señalarse que no consta acreditado en el Expediente estudio alguno realizado por la Agencia ni encargado por ésta en lo que atañe a averiguar cuáles son las "expectativas del usuario" o cuales son "las capacidades" de éste. Por lo tanto, como viene haciendo a lo largo de todo el Procedimiento Sancionador, la AEPD sigue especulando sin probar sus afirmaciones que, en consecuencia, no merecen crédito y ni tienen eficacia jurídica alguna.

En la Propuesta de Resolución la Agencia alude nuevamente a la asociación entre finalidad incompatible" y "finalidad distinta" y aboga por una interpretación del término "incompatible" del artículo 4.2 LOPD donde lo determinante sea la diferencia de tratamientos y no la incompatibilidad de los mismos, como reza el literal del propio art. 4.2 LOPD.

Contrariamente a lo que se sostiene en la Propuesta de Resolución, la expresión "finalidad incompatible" que se recoge en el artículo 4.2 LOPD no supone una transcripción confusa del correspondiente precepto de la Directiva 95/46/CE. Al contrario, la redacción es totalmente deliberada y fue la perseguida por el legislador cuando se redactó la LOPD, tal y como se indica en las alegaciones al Acuerdo de Inicio. Atendiendo a estos antecedentes de elaboración de la LOPD, resulta evidente que no puede interpretarse el artículo 4.2 LOPD como referido a "finalidades diferentes" en lugar de a "finalidades incompatibles".

Dicha posición es totalmente consistente con la mantenida por el GT29 en su el Documento de Trabajo 3/2013.

7. Google Inc. proporciona información completa y clara acerca de la recogida y tratamiento de los datos personales.

Nuevamente señala Google Inc. que los argumentos de la Propuesta de Resolución no difieren de los ya contenidos en el Acuerdo de Inicio y se remite a lo dicho en las alegaciones al Acuerdo de Inicio, que declara incorporadas a la presente alegación.

No obstante, señala que la Política de Privacidad alude a múltiples tratamientos de datos tales como recoger los datos, guardar los datos, combinar los datos, ceder (compartir) los datos, etc., que proporciona información clara sobre la finalidad del tratamiento de los datos de los usuarios, tal información es clara, y versa sobre una finalidad determinada, explícita y legítima.

Por otra parte, advierte que en sus alegaciones a la apertura del procedimiento se refiere en exclusiva a los usuarios autenticados porque no trata datos de carácter personal de usuarios no autenticados, no habiendo aportado la Agencia prueba alguna que refute esta afirmación y niega, por las mismas razones, que recoja datos personales sin que sus titulares sean conscientes de que Google accede a esa información.

Incluso aunque la AEPD entendiese que si existen datos personales en dichos tratamientos, lo cierto es que tales usuarios también se encuentran plenamente informados acerca del tratamiento de los datos. La Política de Privacidad aplica y está accesible también para usuarios no autenticados que, de hecho, también la aceptan al usar el servicio de Google Inc.

8. El tratamiento de datos personales cuenta con el consentimiento de los interesados cuando tal consentimiento es necesario.

En relación con la infracción del artículo 6 de la LOPD, Google Inc. manifiesta que procede remitirse a las alegaciones formuladas frente al Acuerdo de Inicio, considerando que tampoco la Agencia en este caso se aparta del contenido de dicho Acuerdo ni proporciona argumento frente a dichas alegaciones que pueda considerarse suficiente. Sin perjuicio de ello, añade que realiza las siguientes matizaciones a algunos de los pronunciamientos de la AEPD:

Google Inc. proporciona información precisa acerca de la finalidad del tratamiento de los datos de los usuarios, incluyendo la relativa a la combinación de los datos, y sobre el tratamiento de los datos de los interesados, de modo que los motivos por los que la Agencia niega la prevalencia del interés legítimo de Google, Inc. no son ciertos y, en consecuencia, los tratamientos de los datos por Google Inc. quedarían amparados por el supuesto de interés legítimo configurado por el artículo 7(f) de la Directiva 95/46/CE y no precisarían consentimiento de los interesados.

La utilización (bien sea como usuario autenticado, bien sea como usuario no-autenticado) del servicio on-line de Google Inc. requiere de la aceptación por el usuario de términos y condiciones de uso que gobiernan la relación entre Google Inc. y el usuario en lo que respecta a la utilización por éste de dicho servicio on-line.

Por lo tanto, frente a lo señalado por la Agencia, queda probado que si existe un contrato entre usuarios (autenticados o no) y Google Inc y que los tratamientos de datos que realiza Google, Inc. son necesarios para cumplir el contrato con el usuario. El objeto del contrato es la prestación el

servicio de Google Inc. y los tratamientos sirven a ese mismo fin.

Finalmente, y frente a la negación de la Agencia a la existencia de consentimiento de los usuarios por falta de información sobre el tratamiento, simplemente aducir que como se ha acreditado en las alegaciones previas, Google Inc. suministra cuantiosa información tanto a usuarios autenticados como no autenticados acerca del tratamiento de los datos de los usuarios.

9. Google Inc. cancela los datos personales cuando han dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual se han recabado.

En relación con esta imputación, Google Inc. manifiesta que discrepa de las razones aducidas por la Agencia en el Fundamento de Derecho XIII, por los mismos motivos que adujo en su momento en las alegaciones al Acuerdo de Inicio. Expresamente señala *"nada en el razonamiento de la Agencia ha cambiado respecto de lo que dijo en tal Acuerdo y, por lo tanto, todo lo alegado en su momento por esta parte resulta aplicable y debe entenderse aquí incluido por referencia"*.

Junto a lo indicado, se refiere a dos extremos adicionales:

En primer lugar, Google manifiesta que para justificar la infracción de las obligaciones de cancelación de datos, la Agencia alude a números supuestos tratamientos que no dan lugar a eliminación de datos, y realiza una descripción de estos tratamientos errónea, que señalaron en su alegación primera.

Por otro lado, insiste en que la generalidad de supuestos de "no cancelación" de datos que describe la AEPD se refieren a información anónima, cuestión tratada en la alegación cuarta.

10. Google Inc. permite y facilita que los interesados ejerciten sus derechos de acceso, rectificación y cancelación y oposición y atiende tales derechos.

Google Inc. se remite nuevamente a todo lo alegado frente al Acuerdo de Inicio, que se entiende incorporado a la presente alegación, si bien realiza las siguientes observaciones:

La descripción que la Agencia ofrece de los procedimientos de gestión de información de usuarios es errónea, según se indica en la alegación primera.

La infracción que imputa la AEPD se refiere al impedimento o la obstaculización efectiva por el responsable de los Derechos ARCO de los interesados, no habiéndose acreditado que tal impedimento u obstaculización efectiva se haya producido ni una sola vez, ni aportado ejemplo alguno en el que realmente hayan podido tener lugar tales faltas. Así las cosas, aplicar el artículo 44.3.e) de la LOPD de esta manera conlleva una interpretación analógica de una disposición sancionadora.

Determinadas herramientas de gestión de la información de los usuarios solo están disponibles para usuarios autenticados porque solo se tratan datos personales de tales usuarios y en determinadas circunstancias. Por lo tanto, Google Inc. es incapaz de identificar a un usuario no autenticado o "pasivo". Ello hace que la información de tales usuarios se encuentre excluida del alcance de la LOPD y por lo tanto de los Derechos ARCO. Google, Inc. puede facilitar ciertas herramientas limitadas de gestión de información anónima (Ej. borrado de cookies) pero nunca herramientas selectivas asimilables a las que posee un usuario autenticado. Esta situación evidente en sí misma ha sido reconocida en el artículo 10 de la Propuesta de Reglamento General de Protección de Datos que se está discutiendo actualmente en el Parlamento europeo, de acuerdo

con el cual: "*[s]i los datos sometidos a tratamiento por un responsable no le permiten identificar a una persona física, el responsable no estará obligado a hacerse con información adicional con vistas a identificar al interesado con la única finalidad de cumplir lo dispuesto en el presente Reglamento".*

El artículo 4.6 LOPD se refiere a la configuración del fichero de datos (que debe permitir localizar los datos para dar acceso) y no a los procedimientos concretos a establecer para permitir la atención de los Derechos ARCO que, insistimos, ningún artículo de la LOPD obliga a establecer.

En línea con lo indicado la Agencia asevera que *"es evidente que Google no tiene los datos personales de los usuarios dispuestos de forma que posibilite el ejercicio de los derechos acceso a los mismos por parte de los afectados".*

No obstante, estas "evidencias" que la Agencia afirma haber descubierto no se encuentran por ningún sitio en el Expediente, ni tampoco la forma en la que supuestamente Google dispone tales datos. Además, esta parte ha explicado ya en sus alegaciones al Acuerdo de Inicio las herramientas que Google pone a disposición de sus usuarios, pero la Agencia no comenta ni aporta ningún tipo de razonamiento en relación con dichas explicaciones.

11. Sancionar a Google Inc. y a Google Spain por los mismos hechos sería contrario a la normativa de protección de datos, constituiría un fraude de Ley y vulneraría el principio "non bis in idem".

Google Spain fue constituida y está controlada al 100% por Google Inc., pero es una entidad independiente con una actividad particular y diferenciada de la prestación del servicio online, que consiste únicamente en dar apoyo a las actividades publicitarias del grupo Google. Consecuentemente, no trata datos de los usuarios de dicho servicio. Esta independencia es aún más palpable si tenemos en cuenta que Google Inc. presta su servicio en muchos países en los que no tiene filial alguna y, por lo tanto, si Google Spain no existiera, la actividad de Google Inc. permanecería funcionando exactamente de la misma manera a como lo hace ahora y estaría disponible a usuarios españoles.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en los artículos 2.1.a) de la LOPD y 4.1.a) de la Directiva 95/46/CE, la ley del Estado Miembro será aplicable al establecimiento del responsable del tratamiento situado en el mismo cuando se lleven a cabo tratamientos de datos personales relativos a las actividades del responsable en ese establecimiento. Solo entonces será de aplicación la ley del Estado miembro a dicho tratamiento (es decir, al establecimiento situado en el Estado Miembro).

A su vez, de acuerdo con lo establecido en los artículos 2.1.c) de la LOPD y 4.1.c) de la Directiva 95/46/CE, la norma española será aplicable cuando el responsable del tratamiento localizado fuera la Unión (a) no tenga establecimiento (o éste sea irrelevante a efectos del tratamiento, y por lo tanto no le sea de aplicación el artículo 2.1 (a) de la LOPD), pero (b) emplee "medios" situados en dicho territorio (equipos, etc.).

En este caso, parece pertinente analizar qué posibilidades podrían existir hipotéticamente con estas dos entidades, Google Inc. y Google Spain, respecto al tratamiento de datos personales en España:
(a) Google Spain fuera un establecimiento que utilizara Google Inc. para tratar datos personales en España (en cuyo caso, las presuntas infracciones serían imputables a Google Spain, y potencialmente se podría sancionar a esta entidad, ex artículo 2.1 (a) de la LOPD);

(b) Google Inc. tratara datos personales en España utilizando "medios" en España, siendo Google Spain ajena al tratamiento (en este caso, las potenciales sanciones podrían recaer sobre Google Inc. ex artículo 2.1 (c) de la LOPD); o
(c) existieran dos tratamientos de datos, diferenciados, y llevados a cabo por Google Inc. y Google Spain, como responsables, cada uno respectivamente, de los tratamientos sobre los que ostente el poder de decisión, es decir, sobre los tratamientos relativos a las actividades de cada uno (ya que éstas deberían ser necesariamente diferentes). En otras palabras, se dan las situaciones (a) y (b) anteriores, cada una sobre un determinado tratamiento (si esta fuera la situación, cada entidad podría ser potencialmente sancionada, en su caso, por los tratamientos por los que ostentase tal responsabilidad).

Lo que no es admisible, según Google Inc., es aprovecharse de los distintos supuestos previstos en la normativa de protección de datos para entender que una entidad fuera de la Unión Europea (utilizando medios...) y un establecimiento de dicha entidad en territorio nacional, llevan a cabo el mismo tratamiento de datos, idéntico, en el mismo momento, y de forma (paradójicamente) "independiente", de manera que pueda aplicarse la LOPD a ambas, y seguidamente imponer las mismas sanciones (así, duplicándolas), por el mismo hecho (o hechos), como hace la AEPD en su Propuesta de Resolución.

Además, este razonamiento es contrario a la Directiva 95/46/CE, que señala de forma suficientemente clara *"cuando (...) el responsable no esté establecido en el territorio de la Comunidad v recurra, para el tratamiento de datos personales, a medios...".* Es decir, la Directiva había previsto que los distintos supuestos que determinan la aplicación de la normativa comunitaria no pueden ser aplicados todos al mismo tiempo, de manera que pueda llegar a sancionarse, por el mismo tratamiento de datos, tantas veces como establecimientos existan.

El Grupo de Trabajo del Artículo 29 de la Directiva 95/46/CE se ha manifestado expresamente sobre este hecho irrefutable a través de su Dictamen 8/2010, sobre derecho aplicable, emitido el 16 de diciembre de 2010:
"(...) el artículo 4, apartado 1, letra c), se aplicará cuando el responsable del tratamiento tenga un establecimiento «irrelevante» en la UE. Es decir, el responsable del tratamiento tiene establecimientos en la UE, pero sus actividades no están relacionadas con el tratamiento de datos personales. Tales establecimientos no desencadenarían la aplicación del artículo 4, apartado 1 letra a).
Ello significa que, puesto que no debería existir ninguna laguna ni incoherencia en la aplicación de las disposiciones de la Directiva, la aplicación del criterio de los «medios» no debe verse impedida por la existencia de un establecimiento irrelevante: la aplicación podría verse impedida por la existencia de un establecimiento solo en la medida en que dicho establecimiento tratara datos personales en el marco de las mismas actividades".
Como corolario de esta interpretación, una empresa con diversas actividades podría desencadenar la aplicación tanto del artículo 4, apartado 1, letra a), como del artículo 4, apartado 1, letra c), si recurre a medios y tiene establecimientos en diferentes marcos. En otros términos, un responsable del tratamiento establecido fuera de la UE/del EEE y que recurra a medios en la UE tendría que cumplir lo exigido en el artículo 4, apartado 1, letra c), aun cuando tuviera un establecimiento en la UE, en tanto este establecimiento trate datos personales en el marco de otras actividades. Este establecimiento desencadenaría la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra a), para estas específicas actividades".

A la vista de lo cuanto antecede, en el caso que nos ocupa, si Google Spain trata datos personales en el marco de las mismas actividades que lleva a cabo Google Inc. - como afirma la Agencia en la Propuesta de Resolución cuando analiza la aplicación de la LOPD a Google Spain en relación

con los tratamientos que lleva a cabo Google Inc. y la relación causal entre la actividad de una y los tratamiento de otra - no puede aplicarse el artículo 4.1 (c) de la Directiva a Google Inc y además del 4.1 (a) a Google Spain.

De lo anterior solo cabe deducir, evidentemente, que la Agencia no puede imponer a Google Spain las mismas sanciones que a Google Inc., por la misma actividad.

Además, la AEPD estaría cometiendo un claro fraude de ley, al buscar un resultado contrario a la normativa de protección de datos, a través de la incongruente observancia de las disposiciones apuntadas.

Asimismo, sancionar dos veces por la misma conducta vulneraría el principio "non bis in ídem". En este sentido, manifiesta Google Inc. que la AEPD no ha motivado su propuesta de resolución cuando señala que no aprecia la triple identidad exigida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para la correcta aplicación de este principio. En el presente caso, la AEPD pretende imponer a Google Inc. y a Google Spain idénticas sanciones, sobre la base de unos mismos hechos (la implantación de la nueva Política de Privacidad), existiendo entre Google Inc. y Google Spain una identidad subjetiva (no formal, pero sí material como ha quedado acreditado, y a la vista de la normativa de protección de datos). Por lo tanto, el requisito de la "triple identidad", quedaría plenamente satisfecho.

12. Sobre la necesaria proporcionalidad de las sanciones.

Considera Google Inc. que la calificación recogida en la propuesta es desproporcionada y no atiende a lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 45 de la LOPD, que junto con el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 131 de la LRJPAC, deberían haber sido aplicados en el presente caso habida cuenta de las razones mencionadas en sus anteriores alegaciones, a las que se remite expresamente.

Señala, asimismo, que no se sigue el proceder de la Agencia en casos semejantes, donde tanto la AEPD como la Audiencia Nacional ha sido favorable a aplicar sanciones en su cuantía mínima (Sentencia de 16 febrero 2005: *en la gran mayoría de los casos la sanciones se imponen por la Agencia de Protección de Datos, y se confirman por este órgano judicial, en su cuantía mínima, salvo que concurran especificas circunstancias que así se pongan de manifiesto máxime cuando el importe de las multas previstas en dicha Ley Orgánica, según resulta de su somera lectura, es muy superior al de las normas dictadas en otros ámbitos sancionadores".* Aplicando el criterio indicado, la AEPD ha sancionado en decenas de casos equiparables al de esta parte (y, de hecho, también mucho más graves) aplicando sanciones muy inferiores a las impuestas a esta parte (por ejemplo, en la Sentencia de 25 marzo 2013 de la Audiencia Nacional).

En conclusión, entiende que procede calcular la cuantía de las sanciones que, en su caso, se le impusiesen aplicando en todas ellas la escala relativa a las infracciones leves, así como dentro de dicha escala, las sanciones en su grado mínimo.

Finalmente, Google Inc. solicita que la Agencia guarde la debida confidencialidad sobre la información incluida en el Expediente, absteniéndose de publicar en sus resoluciones cualesquiera informaciones relacionadas con el grupo Google que revelen los secretos empresariales claves para su negocio que menciona, por el evidente e injustificado perjuicio que dicha publicación causaría en mi representada.

DÉCIMOCUARTO: Con fecha 11/12/2013, se recibió en esta Agencia escrito de la entidad

Google Spain de alegaciones a la propuesta de resolución, en el que nuevamente reproduce las alegaciones de Google Inc., insistiendo en señalar que no interviene en las operaciones o actividades de tratamiento de datos a las que se refiere el presente Procedimiento Sancionador y, por consiguiente, no puede sino que seguir las instrucciones de esta entidad.

Por la misma razón, entiende que debió otorgar la extensión de plazo solicitada para formular alegaciones, de acuerdo con el artículo 49.2 de la LRJPAC, toda vez que Google Spain depende de Google Inc. para su defensa y esta entidad no es residente en España.

Por otra parte, manifiesta que, a pesar de que no participa en modo alguno en la prestación de tal servicio on-line, ni decide cómo se presta éste, ni recaba datos de los usuarios del servicio, ni ha propuesto la Política de Privacidad, la Agencia no ha dudado en atribuir a Google Spain la comisión de infracciones de la LOPD.

En el Fundamento de Derecho II de la Propuesta de Resolución la Agencia afirma la aplicación de la LOPD a Google Spain conforme a lo establecido en el artículo 2.1 (a) de dicha Ley Orgánica, a tenor del cual, la citada LOPD resulta aplicable "[c]uando *el tratamiento sea efectuado en territorio español en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento"*, recurriendo a los mismos argumentos que ya utilizara en el Acuerdo de Inicio y que, en definitiva, se resumen en el entendimiento que tiene la AEPD de que Google Spain está implicada en el tratamiento de datos que realiza Google Inc. debido a que "[Google Spain] *desarrolla una actividad de carácter económico que tiene por objeto la obtención de ingresos a cambio de la publicidad de terceros que incide sobre el conjunto de servicios afectados por la nueva Política de Privacidad"*, que coincide con la argumentación del Abogado General en su opinión de 25 de Junio de 2013, en el procedimiento C- 131/12 ante el Tribunal de Justicia de UE.

Recurrir a un "nexo con el tratamiento" (o "relación de causalidad") no tiene base alguna en la regulación de la Directiva 95/46/CE, de la LOPD o RLOPD y, de hecho, se desvía del literal del artículo 4 de la citada Directiva y del artículo 3.1 del RLOPD.

La financiación de las prestaciones que ofrece Google Inc. con la publicidad no implica que Google Spain esté involucrado en el tratamiento de datos personales que realice Google Inc. y mucho menos que tales tratamientos se realicen en el marco de las actividades Google Spain, no aportándose prueba alguna en contra en la Propuesta de Resolución.

Por otra parte, es falso que exista esa relación de causalidad entre la actuación de Google Spain y la existencia misma de los servicios. Ya se le indicó a la AEPD en nuestras alegaciones al Acuerdo de Inicio que el servicio de Google Inc. existía en España mucho antes de que Google Spain se constituyera siquiera en nuestro país. En todo caso, no fue España un caso excepcional. Google Inc. presta su servicio en cientos de países donde no tiene oficina.

Por otro lado, ante la alegación de esta parte según la cual *"el artículo 3.1.a) del RLOPD regula el supuesto de aplicación territorial señalando que la normativa será aplicable "cuando el tratamiento sea efectuado en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento", considerando que son las actividades del establecimiento las que determinan el tratamiento de los datos",* la Agencia realiza una exposición que nada tiene que ver con lo alegado y que simplemente alude a la necesidad de interpretar el artículo 2.1 de la LOPD conforme al artículo 4.1 de la Directiva 95/46/CE, como así se plasma en el artículo 3.1 del RLOPD.

Esta parte en ningún momento se ha opuesto a tal interpretación y, de hecho, nuestra alegación se basa en el artículo 3.1 RLOPD que incorpora precisamente la redacción acorde que la Directiva

95/46/CE que la Agencia insiste que hay que llevar a cabo.

Lo que alega Google Spain -y no ha sido respondido por la Agencia -es el que artículo 3.1 RLOPD- al igual que el artículo 4.1 de la Directiva 95/46/CE - indica que *"el tratamiento* [debe ser] *efectuado en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento".* Es decir, que el tratamiento de datos tiene por objetivo permitir que las actividades del establecimiento del responsable se lleven a efecto.

En el caso que nos ocupa, las actividades de Google Spain no requieren de ninguno de los tratamientos de datos que, en su caso, puede ejecutar Google Inc. Los tratamientos de Google Inc. sobre los que gira el Procedimiento Sancionador no pueden ser considerados llevados a cabo en el marco de las actividades de Google Spain, como requiere el artículo 3.1 (a) RLOPD.

Por lo expuesto, Google Spain entiende que la AEPD debe rectificar su criterio contenido en la Propuesta de Resolución y no considerar a Google Spain como "establecimiento del responsable" a efectos de aplicar el artículo 2.1 *(a)* de la LOPD.

En último término, añade que la posición de dicha entidad con respecto a la jurisdicción ha sido confirmada por varias decisiones de los tribunales y/o autoridades de protección de datos en Europa, como la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de Bruselas de 2 de junio de 2009, en la que se concluyó que no procedía analizar si la legislación de protección de datos belga era aplicable a NV Google Belgium, en tanto que la política de privacidad del servicio de Google dejaba constancia de que el servicio era prestado por Google Inc.

HECHOS PROBADOS

De las investigaciones practicadas en el presente procedimiento, han quedado acreditados los hechos probados que constan detallados en el Informe de Actuaciones Previas elaborado por la inspección actuante, de fecha 17/06/2013, cuyo contenido íntegro se recoge en el acuerdo de apertura del procedimiento sancionador, que se resumen como sigue:

1. Google es una empresa con domicilio social en California y con filial en España que actúa bajo la forma jurídica de sociedad de responsabilidad limitada, con la denominación Google Spain, S.L., que desarrolla una actividad de carácter económico y que tiene como objeto la oferta de productos y la prestación de servicios on-line.

2. El modelo económico de Google está basado en la obtención de beneficios a través de la publicidad en línea, que constituye su fuente principal de ingresos. Google inserta publicidad de terceros anunciantes en sus propios productos y gestiona la publicidad en sitios web de terceros. Asimismo, dispone de un producto de publicidad para móviles, denominado AdMob.

3. En la página "Publicidad", Google informa lo siguiente: *"La publicidad permite mantener Google y muchos de los sitios web y servicios que utilizas de forma gratuita"*.

4. La captación de anunciantes en el territorio español constituye la tarea principal de Google Spain, S.L.

5. Los contenidos publicitarios se proporcionan a los usuarios en función de sus preferencias personales, apreciadas a partir de la información recabada sobre los mismos cuando interactúan

en la red. Es lo que se denomina “publicidad comportamental”, que requiere la observación de su comportamiento para establecer un perfil individual que permita el envío de publicidad ajustada a su intereses o preferencias.

6. Google utiliza los equipos terminales de los usuarios residentes en España para captar y almacenar información de forma local relativa a los mismos. Para ello, se sirve de las cookies y otros medios.

7. Con anterioridad a marzo de 2012, Google aplicaba su política de privacidad de forma específica y diferenciada por productos o servicios, señalando para cada uno de ellos la información relativa a la recogida y tratamiento de los datos personales.

8. Con fecha 01/03/2012, con el propósito de condensar en una sola las aproximadamente 70 políticas que tenían publicadas, Google aplicó una Nueva Política de Privacidad, cuyo contenido íntegro, que consta detallado en los Antecedentes, se declara reproducido a efectos probatorios.

9. En el apartado "Aplicación", Google declara que la nueva Política de Privacidad *“se aplica a todos los servicios ofrecidos por Google Inc. y sus filiales, incluyendo los servicios ofrecidos en otros sitios web (como, por ejemplo, nuestros servicios publicitarios), pero excluye aquellos servicios que estén sujetos a políticas de privacidad independientes que no incorporen la presente Política de privacidad”*.

10. Algunos productos tienen políticas de privacidad específicas, como Chrome y Chrome OS, Google Libros, Google Wallet o Fiber. Algunas de estas políticas de privacidad se refieren a la NPPG (Google Chrome y Google Wallet) y otros productos (buscador) incluye un enlace a la misma.

11. En la respuesta nº 5 al cuestionario de la CNIL, Google manifiesta que hay un conjunto de productos que tienen su propia política de privacidad, y que no están enumerados como excepciones en la NPPG. Google manifiesta que el hecho de no hallarse incluidos es debido a requerimientos legales o compromisos contractuales

12. Además de la NPPG, Google facilita información a través de páginas específicas (“Términos y Condiciones”, “Preguntas más frecuentes” y “Centro de asistencia”), además de otros avisos de privacidad y políticas de privacidad específicas de determinados servicios.

13. La información que ofrece Google se encuentra dispersa en multitud de medios o documentos. La política de privacidad, sus matizaciones, excepciones, y la información para ejercer los derechos en materia de protección de datos personales se extiende sobre decenas/cientos de páginas web.

14. Parte de la información relativa a la privacidad no se encuentra disponible en idioma español, sino en idioma inglés.

15. A partir de la información facilitada por la propia entidad Google, las actuaciones de inspección han permitido identificar 90 productos y servicios de Google, aproximadamente, que se encuentran disponibles en distintos dominios. Estos productos y servicios se prestan de forma gratuita, en su mayor parte, o a cambio de una contraprestación, y comprenden, entre otros, sistemas operativos en varias plataformas, aplicaciones para dispositivos móviles, correo, navegadores, redes sociales, mapas, monedero electrónico, publicidad, video, blogs, servicios de Cloud y aplicaciones específicas para empresas como Google AdWords, Dobleclick, Google

+1, Analytics. Sólo ciertos servicios, como "Google Wallet", requieren que el interesado formalice un contrato con Google.

16. Google ofrece sus productos y servicios a personas residentes en España, ya sean personas físicas (como “Búsqueda”, “Maps”, “Gmail”, “Alertas”, “YouTube”, “Drive”, “Blogger”) o jurídicas (servicios para editores como “Google Analytics”, que mide el número de usuarios de un sitio web, “Google Ads”, que incluye servicios “Adwords” y “Adsense”, que permiten a las empresas anunciarse en determinados servicios de Google y en su red de publicidad “Display Network”, o “Google Apps para negocios” que integra la creación, almacenamiento y gestión de documentación en la empresa).

17. Existen productos y servicios que se ofertan a través de sitios web de Google y otros a través de sitios web de terceros.

18. Google ofrece la utilización de sus productos o servicios a usuarios que previamente se hayan registrado como usuarios autenticados (Gmail, Google Play, Docs, Google+, etc.), en términos de la propia Política de Privacidad, así como a usuarios que no se han autenticado (Búsqueda, Maps, Youtube, etc.), que pueden utilizar los productos o servicios de Google en lo que no es necesario iniciar una sesión como usuario registrado, según la configuración del producto o servicio (servicios “abiertos”). Hay ciertos productos que, si bien son accesibles a usuarios no autenticados, ofrecen servicios adicionales para usuarios autenticados, como es el caso de los productos Chrome (sincronización de favoritos e histórico) o Android (acceso al Marketplace).

19. En la Política de Privacidad se establecen explícitamente dos formas de llevar a cabo la “recogida de datos” relativos a los usuarios por parte de Google:
- La “información” que facilita directamente el usuario al dar de alta una cuenta para hacer uso de los productos de Google como *“usuario autenticado”*. En este caso se informa al usuario que le solicitarán *“datos personales”* como *“nombre, dirección de correo electrónico, número de teléfono o los datos de tu tarjeta de crédito. Para aprovechar al máximo las funciones de compartir que te ofrecemos, es posible que también te pidamos que crees un perfil de Google público, que podrá incluir tu nombre y fotografía”*.
- Datos que obtiene Google a través de la utilización de sus servicios. En este caso, Google informa a los usuarios lo siguiente: *“Podremos recoger datos acerca de qué servicios utilizas y de cómo los utilizas, por ejemplo, cuando visites una página web que emplee nuestros servicios publicitarios o cuando visualices nuestros anuncios y nuestro contenido e interactúes con ellos”.* Entre los datos recabados a través de la utilización de los servicios, la Política de Privacidad menciona expresamente los siguientes: datos sobre el dispositivo (como modelo de equipo, la versión del sistema operativo, los identificadores únicos y los datos sobre la red móvil, incluyendo el número de teléfono), datos de registro (por ejemplo, consultas de búsqueda, páginas visitadas, datos telefónicos, dirección IP, tipo de navegador, idioma del navegador, cookies), datos sobre la ubicación física (señales de GPS enviadas por un dispositivo móvil), cookies e identificadores anónimos.

20. En respuesta a la CNIL, Google manifestó que la recogida de información indicada en la NPPG es *"ilustrativa y no necesariamente exhaustiva".*

21. En la página *“Preguntas frecuentes sobre la privacidad del historial web de Google”* se indica: *“Además, como se indica en la Política de privacidad de Google, cuando un usuario utiliza un servicio de Google, se recopila información adicional, incluida la dirección IP, el tipo de navegador utilizado, el idioma en el que está configurado y una o varias cookies que permiten identificarlo de forma exclusiva”*.

22. En relación con las *"Cookies e identificadores anónimos"*, en la NPPG se indica: *"Utilizamos diferentes tecnologías para recoger y almacenar datos cuando accedes a un servicio de Google, incluyendo el envío de una o varias cookies o de identificadores anónimos a tu dispositivo. También utilizamos las cookies y los identificadores anónimos cuando interactúas con los servicios que ofrecemos a nuestros partners, como los servicios de publicidad o las funciones de Google que pueden aparecer en otras páginas web".*

23. Google almacena y lee cookies en el equipo de comunicación electrónica del usuario cuando accede a un servicio de Google, incluso cuando accede a un sitio web de terceros que empleen un servicio de Google (por ejemplo, "Google Analytics", "Google Maps" o "Traductor de sitios web"). Las cookies utilizan un identificador unívoco y permiten a Google identificar al usuario durante su interacción con sus productos.

24. En cookies como PREF, NID y otras, Google añade un identificador que almacena en cada dispositivo para señalar de forma unívoca el dispositivo y usuario que está haciendo uso de los productos de Google. Si diferentes personas emplean el mismo dispositivo con distinto usuario, las cookies les asignarán distinto identificador y permitirán distinguir su actividad dentro del mismo dispositivo.

25. Google manifestó que *"la cookie PREF se utiliza por la mayor parte de productos, incluso cuando el usuario accede a páginas web que no son de Google, y permite almacenar las preferencias del usuario y "otra información" (idioma, número de resultados de búsqueda a mostrar, filtro SafeSearch) y para personalización de publicidad: la búsqueda de Google. El identificador de la cookie no se cambia cuando el usuario actúa con rol autenticado o cuando actúa con rol no autenticado. Por lo tanto, permite identificar a un mismo usuario entre diferentes roles".*

26. Google incluye "Identificadores anónimos en dispositivos móviles", que permiten generar una identificación unívoca de dicho dispositivo. Su funcionamiento es similar a las cookies.

27. En relación con los dispositivos móviles, Google recoge información relativa, al menos, a la marca, tipo, compañía contratada, IMEI, fecha de última actividad del teléfono (no de los servicios de Google) y cuándo fue iniciado el dispositivo por primera vez. También puede deducir los intereses de los usuarios y datos demográficos a partir de los anuncios en los que hace clic y las aplicaciones que tiene en su dispositivo y, en algún caso, la edad y el sexo.

28. Google Analytics, que es un producto software desarrollado por Google que permite a los administradores de un sitio web de terceros recoger información sobre la forma en la que navegan los visitantes de dicho sitio, y es utilizado por Google para obtener información, mediante un código ejecutable, de la actividad en la web de un usuario. Este código se descarga en el dispositivo del usuario cuando accede a una página que no es de Google y permite descargar cookies desde Google, almacenar dichas cookies en el dispositivo del usuario y enviar los datos sobre la navegación a los servidores de Google Analytics donde se almacena y se pone a disposición del cliente que ha contratado el servicio. Las cookies de Analytics se instalan en el dispositivo como pertenecientes al dominio del editor o webmaster, pero la información de dichas cookies se trata o procesa por Google directamente. También existen casos en que las cookies de Analytics no se instalan en el dominio del editor o del webmaster, sino directamente en el dominio de Google, pues la información recabada sólo se va a procesar por Google para sus propios servicios. Es el caso de las cookies de Analytics instaladas cuando en una página web de un tercero se incluye el botón +1.

29. Google Analytics ofrece información sobre muchos aspectos relacionados con la navegación en el sitio web, como la dirección IP, el número de visitas de un visitante determinado, la fecha y hora en las que realizó dichas visitas, el tiempo que ha pasado en cada una de las páginas visitadas o los enlaces que se han seguido para entrar, salir o navegar por el sitio, cuántas veces se ha pulsado un botón o cuantas veces se ha empleado un elemento dentro de un juego web, cómo interaccionan los usuarios de su sitio web con redes sociales, aunque no sean de Google.

30. Google recaba información relativa a usuarios que acceden a sitios web de terceros que utilizan servicios publicitarios de Google. Para ello, se sirve de las cookies de "doubleclick.net", que se almacena y consulta en los equipos de los usuarios.

31. En el Buscador de Google, según se informa en la página *"Términos clave"*, se recogen los siguientes datos de los usuarios: *"nuestros servidores registran de forma automática las solicitudes de páginas que se realizan cuando se visitan nuestros sitios. Estos «registros de servidor» incluyen la solicitud web, la dirección IP, el tipo de navegador, el idioma del navegador, la fecha y la hora de la solicitud, y una o varias cookies que identifican de forma exclusiva al navegador del usuario"*.

32. En relación con el registro de datos de los usuarios al utilizar los productos de Google, esta entidad gestiona un servicio denominado *"Historial de Búsqueda en la Web*" utilizado para personalizar la información que ofrece a los usuarios de sus productos. Asociado a cada usuario, almacena información relacionada con las búsquedas, los resultados que se han mostrado y las páginas que has visitado, número de veces que se visita la página, cuándo se visitó por última vez o un término de búsqueda anterior relacionado con la página, dirección IP, el tipo de navegador utilizado, el idioma en el que está configurado y una o varias cookies que permiten identificarlo de forma exclusiva.

33. En la información sobre privacidad en Google Chrome se indica que podrán conservarse durante dos semanas las búsquedas parciales, si Google se establece como buscador predeterminado, e información sobre sitios web maliciosos, a criterio de Google. Para usuarios autenticados, en la misma información se indica: *"…y accedes a una página web que incluya un formulario, Chrome enviará alguna información sobre este formulario a Google. Esta información incluye un fragmento del nombre de host de la página web, junto con identificadores del formulario, como nombres de campos, la estructura básica del formulario y la determinación de Chrome del tipo de datos de cada campo (es decir, "el campo X parece un número de teléfono y el campo Y un país")... Chrome pueda buscar coincidencias entre los datos de Autocompletar almacenados localmente y el contenido del formulario... Chrome enviará los tipos de datos que en realidad utilizaste para rellenar el formulario para mejorar sus predicciones a lo largo del tiempo. El propio texto que se introduce en el formulario no se envía"*. Asimismo, en el caso de utilizar el producto Chrome de Google, u otro navegador como Firefox, y si se quiere compartir la ubicación geográfica con una página web, incluso que no sea de las dos anteriores compañías, se transmitirá a Google información de puntos WIFI, estaciones de telefonía móvil, dirección IP, que quedará ligada a la información sobre el usuario que se haya obtenido a través de las cookies.

34. Existe una referencia a información biométrica en la NPPG, en el apartado "Cómo utilizamos los datos recogidos", en el que se informa: *"Si otros usuarios ya tienen tu dirección de correo electrónico o los datos que sirvan para identificarte, podremos mostrarles los datos de tu perfil público de Google, como, por ejemplo, tu nombre y fotografía"*. Google manifiesta, en la respuesta 11 del cuestionario de la CNIL, que emplea tecnología de reconocimiento facial en el

servicio Google+ Reconóceme (Find my Face) previo consentimiento del usuario. Si existe dicho consentimiento, la foto se sugerirá a los usuarios que "conocen" al que ha subido la foto, que lo podrán etiquetar en otras fotos. El usuario que ha subido la foto tiene control sobre dichas etiquetas. Entre esos usuarios a los que puede consultar se incluyen personas que forman parte de los círculos ampliados (círculos de círculos), tus conexiones en Google (por ejemplo, las personas con las que compartes álbumes de fotos), las conexiones asociadas a los enlaces que hayas añadido a tu perfil o amigos de sitios externos, siempre y cuando hayan conectado sus cuentas con sus perfiles de Google+.

35. Existe, también, una página de Google “Informar de suplantación de identidad” en la que se ofrece la posibilidad de denunciar una suplantación de identidad y que reclama específicamente una fotografía del usuario como campo obligatorio.

36. En la información que ofrece Google a sus usuarios del producto Gmail, se muestra cómo se almacenan direcciones IP completas de los usuarios autenticados. Asociada a la dirección IP, aparece información adicional como es una localización geográfica (país), la hora a la que se accedió al servicio por parte del usuario e información técnica sobre que herramientas se utilizaron para acceder al mismo.

37. En relación con los dispositivos, en la Política de Privacidad y en la página *“Publicidad”* de la Política de Cookies, se indica: *“También podemos seleccionar anuncios basándonos en la información de tu ordenador o de tu dispositivo como, por ejemplo, el modelo de dispositivo, el tipo de navegador o los sensores del dispositivo (como el acelerómetro)”*.

38. El Botón +1 es un servicio que permite al editor de un sitio web poner un código, que aparece como un botón en su página, para que los usuarios autenticados de Google+ puedan asociar ese sitio web como uno de sus preferidos. Para usuarios que no se han registrado como autenticados, estos botones permiten a Google recabar la dirección IP y sitio web visitado.

39. En el Aviso de Privacidad del producto Google Wallet se indica: *“es posible que obtengamos información de ti a través de servicios de verificación de terceros, de la información derivada de las transacciones de Google Wallet en las ubicaciones de los comerciantes, de la información relacionada con el uso de métodos de pago de terceros vinculados al servicio Google Wallet, de la información relacionada con el acceso a los saldos de tu cuenta de Google Wallet y de la información de un operador en relación con la facturación del operador”*.

40. En el Registro General de Protección de Datos, a nombre de Google Inc. está registrado el fichero “Google Street view”.

41. En el Registro General de Protección de Datos, a nombre de Google Spain, S.L., estuvieron registrados los ficheros “Clientes y contactos comerciales” y “Órdenes de inserción”.

42. En el Registro General de Protección de Datos, a nombre de Google Ireland están inscritos los ficheros “Ordenes de Inserción”, “Propuestas Premium AdWords” y “Prospecciones comerciales”.

43. En los productos y servicios que le pertenecen, Google se identifica con el logo en la página inicial del mismo.

44. En la respuesta de Google a la pregunta 29 del cuestionario de la CNIL, Google declara que "*si un usuario inicia una sesión en su cuenta, Google puede combinar la información que un*

usuario proporciona en un servicio con la información de otros servicios. En resumen, nosotros tratamos al usuario como un único usuario a lo largo de todos los productos de Google para mejorar la experiencia del usuario".

45. Para llevar a cabo la combinación de datos entre servicios, Google se sirve de diferentes herramientas, principalmente de las cookies (cookie PREF, cookie de DoubleClick y cookie de Google Analytics), así como de los identificadores móviles que se emplean para sustituir a las cookies en algunas aplicaciones móviles, que permiten realizar el seguimiento y almacenamiento de la actividad de un mismo usuario.

46. Los distintos productos de Google comparten entre sí las mismas cookies. La cookie que se utiliza para almacenar las preferencias e información de publicidad personalizada, PREF asociada al dominio google.com, es compartida por los productos News, Maps, Picasa y Blogger, entre otros. Además, alguna de las cookies específicas de producto, como la cookie PREF asociada al dominio .youtube.com, es compartida con productos que no tienen que ver con Youtube, como puede ser Gmail. Incluso cuando el usuario accede a páginas que no son de Google pero tienen incrustados servicios de Google, como el Traductor de Sitios Web o el Botón +1, y aunque el usuario no haga uso de dichos servicios. Además, aunque algunos productos no compartan cookies, como el caso de Picasa, la información almacenada en los servidores permite realizar una asociación indirecta.

47. La configuración del navegador por el usuario para impedir la instalación de cookies no evita que éstas se almacenen de forma temporal en el propio navegador y se retransmitan en las peticiones a los nuevos productos, enlazando la actividad del usuario a través de los productos de Google.

48. Las cookies de Google Analytics pueden ser compartidas entre distintos dominios, incluso entre distintos marcos de una misma página, empleando la técnica pixel tags. Esta permite a Google acceder a información almacenada en el dispositivo del usuario que no pertenece a su dominio y a información adicional relativa a la navegación del usuario. Transmite a Google información adicional sobre el navegador, sistema operativo, idioma seleccionado, fecha y hora, aparte de la dirección IP implícita en la propia llamada.

49. Google dispone de varios parámetros para posibilitar la combinación de datos e identificar al usuario: la cuenta del usuario, identificadores unívocos de cookies, direcciones IP, identificadores de dispositivo, perfiles de actividad en la web e incluso información geográfica.

50. En la respuesta a la pregunta 29 al cuestionario de la CNIL, Google manifiesta *"Nosotros podríamos combinar información de usuarios no autenticados con identificadores anónimos almacenados en cookies para mejorar servicios y por seguridad y propósitos asociados"*.

51. En la respuesta a la pregunta 41 del cuestionario de la CNIL, Google manifiesta que, aunque generalmente no lleva a cabo la combinación de datos de un usuario que utiliza los servicios con rol autenticado (iniciando sesión) y otras veces con no autenticado, existen excepciones para casos de "seguridad y propósitos relacionados".

52. En relación al cruce de datos entre distintas cuentas de usuarios, Google declara en la respuesta a la pregunta 40 que *"si en una misma sesión del navegador se inician sesiones en múltiples cuentas, debido a la naturaleza técnica de las cookies, la asociación puede almacenarse en el navegador, enviada a los servidores de Google y retenida temporalmente"*, y que esta correlación se realiza *"por motivos de seguridad y propósitos de prevención de abuso"*.

53. En la página "Información sobre privacidad de Google Chrome", en el apartado "Configuración regional de búsqueda de Google", se indica que las cookies del dominio google.com asociadas a las preferencias de cualquier otro producto de Google se remiten a Google.

54. En la página "Información sobre privacidad de Google Chrome", en relación con las búsquedas que realiza el usuario, Google manifiesta *"…junto con la solicitud, también se envían la dirección IP y algunas cookies al motor de búsqueda predeterminado"*.

55. El historial web, que se activa automáticamente cuando el usuario crea una cuenta de Google para registrar las páginas de Internet a las que accede, contiene "*información relativa a las búsquedas realizadas por el usuario en Google, los resultados que se muestran y las páginas visitadas, por ejemplo, la URL"* (página *"Conceptos básicos: historial web de Google"*), y ofrece *"recomendaciones y resultados de búsqueda más relevantes en todos los productos y servicios de Google en función de tu actividad en la Web, lo que permite ofrecerte una experiencia más personalizada en Google".* En la misma página *"Conceptos básicos: historial web de Google"*, Google manifiesta que cuando el usuario actúa como no autenticado también utiliza (*"para personalizar tu experiencia"*) información de historial web recogido de otras fuentes ("datos de búsquedas anteriores asociados al navegador del usuario utilizando una cookies).

56. En la página "Preguntas frecuentes sobre la privacidad del historial web de Google" se refiere un tratamiento adicional de datos recogidos en el historial de búsqueda, destinado a tareas de auditoría y a la mejora de la calidad de los servicios que ofrecemos a los usuarios.

57. Google ofrece a través del producto Blogger/Blogspot la posibilidad, tanto a personas físicas como personas jurídicas, de crear un blog y publicarlo en Internet. En este caso, Google incluye las cookies de Google Analytics en el dispositivo del visitante al blog y recogen información para remitirla a los servidores de la entidad, que la procesan y la dejan accesible al editor del blog. Al acceder al blog del editor, en el dispositivo del visitante también se instalan y acceden las cookies, PREF y NID en el dominio google.com.

58. Cuando un usuario accede a un sitio web de tercero que utiliza el servicio de Google "Traductor de Sitios Web", Google inserta en el dispositivo del usuario las cookies PREF, NID, SID, SAPISID, APISID, SSID, HSID, que se instalan en el dominio .google.com, no en el dominio del editor/webmaster, y los datos recabados son administrados, accedidos o gestionados por Google.

59. Cuando un usuario accede a un sitio web que no es de Google que tiene insertado el botón +1, aunque no lo utilice, se descargan las cookies PREF, NID y las cookies de Google Analytics, también en el dominio de Google, no en el dominio del editor que ha incluido el botón +1. Los datos por el servicio de Analytics son para uso exclusivo de Google.

60. En las respuestas al cuestionario de la CNIL, Google manifestó que bloquea los datos en su sistema cuando un usuario solicita la eliminación de los mismos, aunque dicho sistema permite recuperar los datos del usuario en interés de los usuarios y la continuidad de negocio, no utilizándose para personalizar la publicidad; los datos bloqueados se almacenan cifrados y, de forma periódica, borra las claves de cifrado que le permiten acceder al contenido del backup, y se reutilizarán o destruirán los soportes de backup.

61. En relación con las cookies, Google establece una "fecha de caducidad" que no implica que

los datos asociados a ella en los servidores de Google se bloqueen o cancelen. En el caso de las cookies persistentes, la caducidad se actualiza mientras se utilicen productos de “Google”, aunque el usuario no utilice el producto al que se asoció la información.

62. Para las cookies persistentes, Google fija la fecha de caducidad en 2 años para la cookie PREF o 10 años en el caso de las cookies del producto Traductor de Sitios Web.

63. Google retiene información de tráfico asociada a un usuario, que incluye dirección IP, hora, localización geográfica y servicio empleado para acceder al correo y características del mismo. En las pruebas realizadas por los Servicios de Inspección en fecha 25 de abril de 2013 aparece registrada y disponible para el usuario información completa de un acceso realizado el 27 de marzo de 2013. Estas pruebas muestran que esa información ha dejado de estar disponible para el usuario el día 3 de mayo de 2013, aunque no se tuvo evidencia de que haya desaparecido de los servidores de Google.

64. En la página "Términos Clave", Google manifiesta que, al menos en el registro de los servidores que dan soporte al producto Buscador, se almacena una información cruzada entre direcciones IP de los usuarios que acceden al servicio y los identificadores unívocos de cookies. Google ha señalado que anonimiza las direcciones IP después de 9 meses y las cookies en su registro del sistema de búsqueda después de 18 meses.

65. En cuanto a los identificadores anónimos en dispositivos móviles, en la respuesta a la pregunta 20 del cuestionario de la CNIL Google manifiesta que *“Para algunos servicios, nosotros también usamos identificadores anónimos, que son borrados periódicamente basados en inactividad. Los usuarios pueden reiniciar o deshabilitar los identificadores anónimos en cualquier momento utilizando el gestor de Ads Preference para aplicaciones móviles*". Los Servicios de Inspección no han encontrado en los enlaces proporcionados una opción para reiniciar dichos identificadores.

66. En relación a las solicitudes de búsqueda en el producto Buscador, en la respuesta a la pregunta 20 del cuestionario de la CNIL, Google manifiesta que *“Por ejemplo, información sobre los términos parciales introducidos por el usuario en el Buscador de Google mientras están escribiendo en nuestro servicio Google Instant son normalmente descartados después de dos semanas".*

67. En relación con el producto Google Chrome, Google manifestó: *“Si se establece Google como motor de búsqueda predeterminado, los datos de consultas parciales se conservarán durante dos semanas. Transcurrido ese tiempo, se conservará una muestra anónima seleccionada de forma aleatoria del 2% de los datos de consultas parciales para poder mejorar la función de predicción”*.

68. En la respuesta a la pregunta 16 del cuestionario de la CNIL, Google manifestó que emplea la información del historial de búsqueda de forma indefinida (o hasta que es eliminada) por los usuarios autenticados. Si no se es usuario autenticado, utilizará la información del usuario durante 180 días (aprox. 6 meses).

69. En el apartado “Transparencia y elección“ de la Política de Privacidad se incluye un enlace a las herramientas habilitadas por Google para que el usuario pueda gestionar sus datos personales: el denominado “Panel de Control”, “configuración de Anuncios”, “Administrador de la cuenta de usuario Google+”, un enlace de “Ayuda” para administrar la cuenta de usuario de Google+, el enlace “Póngase en contacto con nosotros” y un enlace al Data Liberation Front en

la frase "obtener información de muchos de nuestros servicios", que también es accesible a través del Panel de Control, y es una página en inglés en relación con una iniciativa de Google para poder mover los datos de los usuarios a otras plataformas y poder migrar a otros proveedores.

70. Google, en la respuesta a la pregunta 55 del cuestionario de la CNIL, añade cauces adicionales para el historial web, el historial de Youtube, anunciantes de tercera parte, el botón +1, y AdMob Ads Preference Manager para la publicidad en dispositivos móviles.

71. El "Panel de Control" permite al usuario *"consultar y controlar determinadas categorías de datos vinculadas a tu cuenta de Google"*. Incluye decenas de páginas web conectadas entre sí y sólo está disponible para usuarios autenticados y orientada a determinados productos, no a todos. No permite acceso o cancelación de la información recogida con cookies, los identificadores de las cookies, las direcciones IP, los ficheros de registros de acceso a los servidores, la información del usuario recogida con Google Analytics, ni las comunicaciones de datos realizadas. Tampoco el acceso a la información recogida para mostrar publicidad personalizada y no posibilita la rectificación o cancelación de la información relativa al dispositivo móvil.

72. El enlace "Configuración de anuncios" es la herramienta que permite al usuario configurar qué datos se emplean a la hora de proporcionar publicidad personalizada, así como oponerse a la recepción de esta publicidad mostrada en servicios de Google o en sitios web de terceros. Para inhabilitar la publicidad basada en los intereses del usuario, éste ha de hacerlo en dos sitios distintos para los productos Google y la Red Display (anuncios que Google administra en páginas de terceros), y necesita conocer cómo Google lleva a cabo la gestión de la publicidad personalizada, que es explicada por dicha entidad a través de referencias a múltiples páginas enlazadas.

73. Para la inhabilitación de anuncios personalizados con la información recogida a partir de las cookies de Doubleclick, Google requiere que el usuario se inscriba en una lista robinson y que esta opción de inhabilitar se realice en cada navegador y dispositivo que utilice el usuario. Además, Google manifestó que si se borran las cookies en un dispositivo, también se borra la cookie de Doubleclick en la que se registra la oposición del usuario a la recepción de publicidad personaliza procedente de Doubleclick, de modo que si el usuario se opone a la inclusión de cookies por parte de Google, no puede ejercer de forma efectiva su oposición al tratamiento por parte de Doubleclick.

74. La página "Configuración de Anuncios" incluye el enlace "página de configuración del botón +1", que permite al usuario que tiene una cuenta en Google gestionar la información recogida por las acciones que haya realizado utilizando el botón +1, o las que hayan realizado las personas relacionadas con el usuario en la red Google+.

75. La herramienta Configuración de Anuncios no incluye la inhabilitación de anuncios en general.

76. En la página "Como inhabilitar los anuncios basados en sus intereses" Google manifiesta: *"A pesar de la oposición, aparecerán anuncios relacionados con el contenido de la página que consulta o sus búsquedas recientes"*.

77. En la "Política de Privacidad", Google proporciona el enlace "Póngase en contacto con nosotros" para dar soporte al usuario en temas de privacidad, que conduce a una sucesión de

páginas, aunque no todas ellas conducen a respuestas sobre privacidad. Los Servicios de Inspección remitieron una pregunta en fecha 11/04/2013, que no había sido contestada a fecha 21/0/2013.

78. En el enlace “Póngase en contacto con nosotros”, la selección de la opción "Me gustaría que se eliminara un fragmento de contenido específico de un producto de Google" muestra el conjunto de productos sobre los que se puede ejercer esa opción de eliminación de contenido (33 productos si se selecciona la opción "Ver más productos"). La selección de cada una de las opciones conduce a un árbol de más de 15 páginas. Sólo se muestra un formulario para ejercer derechos en los casos de "suplantación de identidad" de Google+, la retirada de un nombre asociado a contenido de adultos en Búsqueda y la sospecha de que la cuenta está siendo utilizada para enviar Spam en Gmail.

79. En relación con las cookies, se pueden borrar manualmente en el dispositivo del usuario, pero no se puede borrar la información asociada a las cookies que mantiene Google en el lado del servidor, ni las relaciones entre cookies (entre antiguas y nuevas) que se podrían establecer a través de los registros de los servidores de Google. En particular, no se ofrece estas opciones para las cookies asociadas a Analytics y Doubleclick.

80. En la Política de Privacidad, en el apartado "Transparencia y elección", se declara: *“No obstante, debes tener en cuenta que si inhabilitas las cookies, es posible que muchos de nuestros servicios no funcionen correctamente”*. Si se inhabilitan completamente las cookies no es posible acceder a una cuenta de usuario. Es necesario habilitar como mínimo el intercambio de cookies. Pero si así se realiza, Google fijará durante la sesión la cookie NID, una cookie publicitaria. Dicha cookie, intercambiada en la interacción del usuario con Gmail, también se intercambiará y con el mismo identificador si se abre una sesión en el producto Maps.

81. En relación a la retención de datos de tráfico IP el producto Gmail, en el apartado "Ultima actividad de la cuenta" del enlace “Learn More”, se muestra una ventana que permite al usuario comprobar su última actividad: última sesión, direcciones IP, navegador, etc., y en la que Google manifiesta ciertas restricciones a la Política de Privacidad, como es la denegación de derecho de acceso a los datos de tráfico conservados por Google diciendo *"es política de Google sólo proporcionar información en el caso de una orden válida de un tribunal u otro tipo de proceso legal"*. Tampoco permite la oposición al tratamiento de esa información, ni se ofrece ningún recurso en relación al derecho de cancelación de dichos datos.

82. En la página específica relativa a la política de nombres de Google + (apartado "No finjas ser otra persona"), se ofrece la posibilidad de denunciar un perfil para el caso de suplantación, pero el enlace “Denunciar este perfil” no está activo y no conduce a ninguna página.

83. En la página “Publicidad”, en el apartado “Identificadores anónimos en dispositivos móviles”, se incluye información sobre la oposición en dispositivos móviles a través del Administrador de preferencias de anuncios para aplicaciones. Siguiendo las instrucciones, se llega a un enlace informativo en el que se indica lo siguiente: *“La inhabilitación de AdMob anterior se aplicará a los anuncios publicados por AdMob en las aplicaciones. No se aplica a las cookies del navegador web para móviles ni a las cookies de las aplicaciones. Puede controlar las preferencias de los anuncios publicados por Google que aparecen en un navegador visitando la página web Preferencias de anuncios desde el navegador”.* En esta página existen enlaces que conducen a la página de "Configuración de anuncios". En este caso, si se deselecciona la casilla para no personalizar anuncios, la oposición se aplica a las aplicaciones excepto los anuncios personalizados en el Buscador instalado en el dispositivo de Internet, que seguirá ofreciendo

anuncios personalizados a menos que se acceda a la página “Configuración de anuncios”.

84. La NPPG no ofrece información directa en relación con el Historial de búsqueda. Tampoco se ofrece un enlace directo al usuario cuando el usuario utiliza el producto Buscador.

85. En relación con el ejercicio de derechos en el “Historial Web”, se permite a los usuarios autenticados inhabilitar su uso para personalización de búsquedas y administrar la información almacenada por Google. A través del “Historial Web” se accede a un enlace de ayuda en el que se distribuye la información sobre cómo ejercer los derechos por más de 17 páginas web. En ambos casos, se desactiva la recogida de información, pero no se evita que la información previamente recogida se siga utilizando para la personalización.

86. Con el rol de usuario no autenticado, el historial web no se puede administrar, es decir, no se puede consultar o eliminar de forma selectiva. Además, en cada dispositivo del usuario hay que habilitarlo o deshabilitarlo de forma independiente. En relación a la eliminación del uso del historial para un usuario no autenticado Google manifiesta que si el usuario borra las cookies del navegador, por defecto Google volverá a utilizar la información del usuario para personalizar su historial de búsqueda, de forma que le obliga a manifestar su oposición de nuevo en dicho dispositivo.

87. En la respuesta de Google a la pregunta 55 del cuestionario de la CNIL, Google manifiesta hasta siete procesos diferentes en relación con el ejercicio de derechos por los usuarios.

88. Google no proporciona herramientas que permitan al usuario bloquear la combinación ilimitada de sus datos personales

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I

Es competente para resolver este procedimiento el Director de la Agencia Española de Protección de Datos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.g) en relación con el artículo 36 de la LOPD.

II

Con carácter preliminar, Google manifiesta que la Propuesta de Resolución vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia, que conlleva la nulidad de cualquier resolución de la AEPD o la anulabilidad de la misma de acuerdo con el artículo 63.1 de la LRJPAC, además de la violación de lo establecido en el artículo 54 de la misma Ley, por incumplimiento de la obligación de motivar las resoluciones, considerando que dicha propuesta carece de base fáctica suficiente y de un razonamiento jurídico claro y comprensible.

Sobre el insuficiente razonamiento jurídico, cabe remitirse a los Fundamentos de Derecho que siguen, que reproducen básicamente los contenidos en la Propuesta de Resolución, en los que se concretan los hechos tenidos en cuenta y su correcta valoración jurídica, en los que, además, se da suficiente respuesta a las alegaciones formuladas por los interesados.

Por otra parte, los hechos que se tienen por probados, tanto en la propuesta de resolución como en la presente resolución, resultan de las comprobaciones realizadas por los

Servicios de Inspección de la Agencia para generar las pruebas necesarias, que constan debidamente diligenciadas según exige la Ley, y cuyo detalle se resume en el Informe de Actuaciones Previas de Inspección suscrito por el Inspector actuante.

En relación con estos Servicios de Inspección, el artículo 40 de la LOPD establece:

1. Las autoridades de control podrán inspeccionar los ficheros a que hace referencia la presente Ley, recabando cuantas informaciones precisen para el cumplimiento de sus cometidos.
A tal efecto, podrán solicitar la exhibición o el envío de documentos y datos y examinarlos en el lugar en que se encuentren depositados, así como inspeccionar los equipos físicos y lógicos utilizados para el tratamiento de los datos, accediendo a los locales donde se hallen instalados.
2. Los funcionarios que ejerzan la inspección a que se refiere el apartado anterior tendrán la consideración de autoridad pública en el desempeño de sus cometidos.
Estarán obligados a guardar secreto sobre las informaciones que conozcan en el ejercicio de las mencionadas funciones, incluso después de haber cesado en las mismas.

Por otra parte, el artículo 28.1 del Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos, en relación con las funciones inspectoras, establece lo siguiente:

"*Compete, en particular, a la Inspección de Datos efectuar inspecciones, periódicas o circunstanciales, de oficio o a instancia de los afectados, de cualesquiera ficheros, de titularidad pública o privada, en los locales en los que se hallen los ficheros y los equipos informáticos correspondientes, y a tal efecto podrá:*
a) Examinar los soportes de información que contengan los datos personales.
b) Examinar los equipos físicos.
c) Requerir el pase de programas y examinar la documentación pertinente al objeto de determinar, en caso necesario, los algoritmos de los procesos de que los datos sean objeto. d) Examinar los sistemas de transmisión y acceso a los datos.
e) Realizar auditorías de los sistemas informáticos con miras a determinar su conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica 5/1992.
f) Requerir la exhibición de cualesquiera otros documentos pertinentes.
g) Requerir el envío de toda información precisa para el ejercicio de las funciones inspectoras".

Por otra parte, el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, en el Título IX, Capítulo III, Sección 2ª, referida a las "Actuaciones Previas", establece lo siguiente:

Artículo 122 *"Iniciación"*, apartados 1 y 2:

"1. Con anterioridad a la iniciación del procedimiento sancionador, se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación. En especial, estas actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos que pudieran justificar la incoación del procedimiento, identificar la persona u órgano que pudiera resultar responsable y fijar las circunstancias relevantes que pudieran concurrir en el caso.
2. Las actuaciones previas se llevarán a cabo de oficio por la Agencia Española de Protección de Datos, bien por iniciativa propia o como consecuencia de la existencia de una denuncia o una petición razonada de otro órgano".

Artículo 123 *"Personal competente para la realización de las actuaciones previas":*

"1. Las actuaciones previas serán llevadas a cabo por el personal del área de la Inspección de Datos habilitado para el ejercicio de funciones inspectoras.

3. Los funcionarios que ejerzan la inspección a los que se refieren los dos apartados anteriores tendrán la consideración de autoridad pública en el desempeño de sus cometidos.
Estarán obligados a guardar secreto sobre las informaciones que conozcan en el ejercicio de las mencionadas funciones, incluso después de haber cesado en las mismas".

Artículo 124 *"Obtención de información":*

"Los inspectores podrán recabar cuantas informaciones precisen para el cumplimiento de sus cometidos. A tal fin podrán requerir la exhibición o el envío de los documentos y datos y examinarlos en el lugar en que se encuentren depositados, como obtener copia de los mismos, inspeccionar los equipos físicos y lógicos, así como requerir la ejecución de tratamientos y programas o procedimientos de gestión y soporte del fichero o ficheros sujetos a investigación, accediendo a los lugares donde se hallen instalados".

De los citados preceptos se deduce claramente que la Agencia Española de Protección de Datos tiene competencia legal para realizar funciones inspectoras con una finalidad de control de la aplicación de la LOPD. Así, las actuaciones inspectoras se enmarcan dentro de las facultades de control que la mencionada Ley Orgánica encomienda a la Agencia para asegurar la máxima eficacia en la aplicación de sus disposiciones.

Por otra parte, los funcionarios designados para la realización de las actuaciones específicas de que se trate, que tienen la consideración de autoridad pública en el desempeño de sus cometidos, pueden recabar cuantas informaciones precisen para el cumplimiento de sus cometidos, ya sea requiriendo la exhibición o el envío de documentos y datos y examinarlos en el lugar en que se encuentren depositados, como obtener copia de los mismos, inspeccionar los equipos físicos y lógicos, así como requerir la ejecución de tratamientos y programas o procedimientos de gestión y soporte del fichero o ficheros sujetos a investigación, accediendo a los lugares donde se hallen instalados.

Y en el seno de esas competencias se realizaron las actuaciones de inspección reseñadas en los Antecedentes de esta resolución, cuyo resultado queda reflejado en las diligencias formalizadas y la documentación incorporada a las mismas por los Servicios de Inspección de esta Agencia, que tienen, según ha quedado expuesto, la consideración de autoridad pública en el desempeño de sus funciones y competencia para acceder a la información necesaria para llevar a cabo los controles previstos.

A este respecto y en relación con la eficacia probatoria de los documentos formalizados por los funcionarios que ejercen las tareas de inspección, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de 18/07/2001, precisó que *"los inspectores actuantes de la Agencia de Protección de Datos, son funcionarios que ostentan la condición de autoridad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 39.2 de la Ley 30/1992, en el desempeño de sus cometidos. Existiendo una presunción "iuris tantun" de veracidad de las actas de inspección referida a los hechos comprobados y reflejados en ella, que produce no una dispensa probatoria sino una inversión de la carga de la prueba, tal y como ha reconocido la jurisprudencia, que predica la referida presunción y atribuye a las actas de la inspección valor y la fuerza probatoria, salvo prueba en contrario, atribuyendo al sujeto pasivo del acta la posición*

procesal de desviar el contenido con pruebas adecuadas".

Así resulta de lo dispuesto en el artículo 17.5 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 agosto, según el cual *"Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados"*, en relación con el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dispone que *"los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados"*.

Este valor probatorio atribuido a las actuaciones de inspección no se desvirtúa mediante meras manifestaciones contrarias a lo incorporado a las mismas.

En el presente caso, los hechos valorados en la presente resolución fueron constatados por los Servicios de Inspección de esta Agencia Española de Protección de Datos mediante controles desarrollados por los mismos conforme sus atribuciones y se formalizaron en documentos (Diligencias de Inspección), en los que se recoge el resultado de las verificaciones realizadas, con fuerza suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia.

Finalmente, en relación con esta cuestión, se estima oportuno señalar que las investigaciones se desarrollaron con una reiterada falta de colaboración por parte de las entidades investigadas, que ni siquiera respondieron el requerimiento de información que le fue remitido por el inspector actuante.

En su relación con esta Agencia, incluso, Google Inc. se dirigió por escrito al Inspector encargado de la fase de investigación para informarle sobre su decisión unilateral de atender el citado requerimiento en un plazo superior al que le fue otorgado, sin considerar que corresponde a esta Agencia establecer, conforme al normativa de aplicación, los plazos en los que los interesados deberán cumplimentar los trámites y que fue advertida expresamente sobre la obligación de atender el citado requerimiento en el plazo otorgado que, además, fue ampliado a petición de la imputada.

Además, procede destacar que Google no ha solicitado la práctica de prueba alguna dirigida a desvirtuar las constataciones obtenidas por la inspección actuante.

Por otra parte, Google ha alegado que la desestimación de la ampliación del plazo que le fue otorgado para formular alegaciones a la propuesta de resolución constituye otra vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Dicha alegación no puede ser estimada, por cuanto el procedimiento se ha tramitado conforme a lo establecido en el artículo 127 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LOPD, y, supletoriamente, conforme al Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

En el artículo 19 "Audiencia" del último Reglamento citado se establece lo siguiente:

"1. La propuesta de resolución se notificará a los interesados, indicándoles la puesta de manifiesto del procedimiento. A la notificación se acompañará una relación de los documentos obrantes en el procedimiento a fin de que los interesados puedan obtener las copias de los que estimen convenientes, concediéndoseles un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento".

De acuerdo con lo expuesto, la propuesta de resolución fue debidamente notificada a las entidades Google Inc. y Google Spain, S.L. a fin de que en el plazo de quince días hábiles pudieran a alegar cuanto considerasen en su defensa y presentasen los documentos e informaciones que estimaran pertinentes, y se acompañó una relación de los documentos obrantes en el procedimiento a fin de que pudieran obtener copia de los que estimasen convenientes.

La ampliación de dicho plazo, solicitada por Google, fue desestimada al no concurrir las circunstancias establecidas en el artículo 49 de la LRJPAC, considerando que durante la instrucción del procedimiento no se ha incorporado al mismo ningún nuevo elemento de convicción distinto de los que constaban en aquél en el momento en que fueron formuladas por las solicitantes sus alegaciones al acuerdo de apertura y no se ha practicado prueba adicional alguna.

Las propias entidades imputadas, en sus escritos de alegaciones a la propuesta de resolución, al referirse a las imputaciones realizadas a las mismas, han señalado repetidamente que los argumentos de la citada propuesta no se aparta del contenido del acuerdo de apertura del procedimiento y que las alegaciones presentadas frente a dicho Acuerdo son perfectamente aplicables frente a la Propuesta de Resolución, por lo que se remiten a las mismas.

En el caso de Google Inc. se consideró, asimismo, que no resulta de aplicación lo establecido en el artículo 49.2 de la Ley 30/1992, por virtud de la representación conferida mediante el poder aportado a las actuaciones con los escritos de fechas 19/04/2013 y 25/06/2013. Según este poder, la persona con la que se sigue el presente procedimiento sancionador en nombre y representación de Google Inc., entre otras facultades, le son conferidas las siguientes:

"Representar a la Sociedad frente a la Agencia Española de Protección de Datos en relación con todos sus derechos y obligaciones y comparecer ante ella para cualquier trámite y presentación de cualquier escrito, entre otros, la notificación de ficheros o actualizaciones o cancelaciones de ficheros, la solicitud de autorizaciones de transferencia internacional, la presentación de documentación solicitada por la Agencia Española de Protección de Datos, la suscripción de actas de inspección, la presentación de respuestas ante solicitudes de información, presentación de cualesquiera alegaciones en el contexto de procedimientos de la Agencia Española de Protección de Datos y presentación de cualesquiera recursos administrativos ante resoluciones de la Agencia Española de Protección de Datos.

Llevar a cabo cualesquiera actos y otorgar, firmar y entregar cualesquiera documentos públicos o privados, enviar, y recibir notificaciones y documentos necesarios o convenientes para formalizar, otorgar y perfeccionar los documentos necesarios y, en general, para dar efectividad a las notificaciones, modificaciones, solicitudes y escritos que se realicen ante la Agencia Española de Protección de Datos".

III

En las alegaciones presentadas por Google Inc y por Google Spain, S.L. a la propuesta de resolución manifiestan que no ha quedado acreditados los hechos que se declaran probados en la misma, y se refiere, en concreto, a los señalados con los números 13, 15, 24, 28, 30, 57, 59 y 79.

. En relación con las indicaciones efectuadas por las entidades imputadas sobre el Hecho Probado 13, cabe señalar que no presentan pruebas que acrediten sus declaraciones, frente a las evidencias recogidas durante la fase de Actuaciones Previas de Investigación, en la que se constata que la información sobre el tratamiento de datos aparece de forma incompleta y repartida en multitud de páginas. En particular, al informar a los usuarios de sus servicios sobre cómo ejercitar los derechos, proporciona cinco cauces distintos y disjuntos, no complementarios, uno de ellos con información en inglés:

- Un enlace al Google Dashboard o Panel de Control, que conduce a un árbol de más de 100 páginas.
- Un enlace al Ads Preference Manager o Configuración de Anuncios
- Un enlace al administrador de la cuenta de usuario Google+
- Un enlace de ayuda para administrar la cuenta de usuario de Google+, entre las que se encuentran opciones para gestionar cómo se comparten los datos personales en Google+
- Un enlace al Data Liberation Front en la frase "*obtener información de muchos de nuestros servicios*" de la NPPPG, que también es accesible a través del Panel de Control, y es una página en inglés en relación a una iniciativa de Google para poder mover los datos de los usuarios a otras plataformas y poder migrar a otros proveedores.
- El enlace “Póngase en contacto con nosotros”.

Los métodos citados no son distintas alternativas para ejercer los derechos ARCO. Utilizando uno de ellos el usuario no puede acceder a todos sus datos, fijar todas las opciones para compartir información, etc. No hay un único punto dónde ejercer los derechos. El usuario tendrá que acceder a todos ellos, y conocerlos, para hacer efectivos sus derechos, porque cada uno le permitirá ejecutar una opción parcial.

En el mismo apartado, Google declara que la Agencia se contradice cuando indica que la información se muestra en demasiados documentos, sin considerar que el procedimiento se inicia “*a resultas de la reducción por Google Inc. de decenas de políticas de privacidad que poseía, en una única Política de Privacidad”.* En esta declaración, las entidades imputadas confunden la exigencia de una información clara y completa, incluyendo las particularidades de cada uno de sus productos, con una información confusa, difícil de acceder, no habilitada para todos los usuarios y completamente opaca para los usuarios pasivos.

. En relación con las indicaciones efectuadas por las entidades imputadas sobre el Hecho Probado 14, sobre el tratamiento de los datos de los usuarios para proporcionarles un *"paquete"*, como se contempla en la Política de Privacidad, en el sentido de que *“los usuarios tienen la capacidad de elegir y seleccionar la funcionalidad particular o "servicio" o "producto" que quieran en cada momento”*, no presentan pruebas que acrediten esta declaración, frente a las evidencias recogidas durante la fase de Actuaciones Previas de Investigación, en la que se comprobó la existencia de productos para finalidades tan diversas como productos para empresa y para personas físicas, para móviles o para ordenadores, aplicaciones y sistemas operativos, para comunicaciones y para almacenamiento, ofrece productos como el correo electrónico o servicios en páginas de terceros que no son Google como mapas o vídeo incrustados, etc.

. Sobre el Hecho Probado 24, Google declara en relación a los identificadores de las cookies que permiten realizar la colección de datos personales de los usuarios, que es una afirmación incorrecta, por cuanto no asocia cookies PREF y NID con usuarios autenticados v. por lo tanto. Google Inc. no puede diferenciar entre diversos usuarios que utilicen el mismo equipo, a partir de dichas cookies. Sin embargo, según las constataciones realizadas por los Servicios de Inspección, en la página "Términos clave", en el Buscador de Google se recogen los siguientes datos de los usuarios: "*nuestros servidores registran de forma automática las solicitudes de páginas que se realizan cuando se visitan nuestros sitios. Estos «registros de servidor» incluyen la solicitud web, la dirección IP, el tipo de navegador, el idioma del navegador, la fecha y la hora de la solicitud, y una o varias cookies que identifican de forma exclusiva al navegador del usuario".*

Y por otro lado, en la información que ofrecen a sus usuarios del producto Gmail, se muestra cómo se almacenan direcciones IP completas de los usuarios autenticados en el servicio Gmail, y no sólo las almacena, sino que realiza comprobaciones sobre la localización geográfica del usuario que accede a la propia cuenta extrayendo dicha información, entre otros, de la dirección IP. Por lo tanto, almacena la relación que existe entre el usuario, las direcciones IP con las que accede, y las cookies y otra información en cada acceso.

Por otra parte, en su escrito de alegaciones, Google se contradice cuando señala que "*puede distinguir a las diversas personas autenticadas que usen un mismo equipo".*

De igual forma, como se muestra en las diligencias de 24 de abril y de 28 de mayo, los mismos identificadores se mantienen cuando el usuario accede como usuario no autenticado o autenticado a distintos productos de Google, o a páginas de terceros que contienen servicios de Google como botones de traducción, mapas, botón +1 etc. La actividad del usuario está registrada teniendo como factor común dicho identificador (además de las direcciones IP y las firmas del dispositivo). Esta identificación unívoca de una persona es la clave del negocio de Google, que es la publicidad personalizada, como se recoge en las evidencias relativas a los productos Adwords, Adsense o Admob.

. En el escrito de alegaciones, en relación con la descarga de cookies por Analytics a la que se refiere el Hecho Probado 28, Google declara que "*Esta afirmación de la Agencia debe ser igualmente corregida. No es cierto que el código de Google Analytics permita "descargar cookies desde Google". Las cookies son generadas por el código (no existe descarga de un cookie). Esto cuestiona el entendimiento de la AEPD respecto del funcionamiento de la tecnología subyacente en las operaciones de Google Inc.".*

Sin embargo, no presentan pruebas que acrediten esta declaración, ni explican los procedimientos para la generación de los identificadores de cookies, como se les requirió de forma explícita el día 29 de mayo de 2013 en una relación de 35 preguntas técnicas que no fueron contestadas y hubieran permitido clarificar el tratamiento de datos realizado por Google.

En cambio, las evidencias recogidas durante la fase de Actuaciones Previas de Investigación, como se recoge en las diligencias fechadas el 20 y 22 de mayo de 2013, muestran cómo al acceso a sus productos devuelve una respuesta que incluye los parámetros que se fijan en la cookie. Además, Google, en sus páginas para desarrolladores y en referencia a las cookies de Google Analytics, proporciona soluciones para que sus cookies sean compartidas entre distintos dominios, incluso entre distintos marcos de una misma página. Incluso cuando se utilice una configuración en el navegador que impida la instalación de cookies, cookies no instaladas y

sus identificadores se usan en las sesiones en y a través de productos Google. Aunque no se instalen en el dispositivo, se almacenan de forma temporal en el propio navegador, y se retransmiten en las peticiones a los nuevos productos enlazando la actividad del usuario a través de los productos de Google.

También con relación a las mismas cookies de Analytics, Google declara: "*Por lo tanto, la afirmación que se hace en el Informe de Actuaciones Previas (pág.34 del Informe) sobre que "[t]anto los programas como las cookies [de Analytics] son descargados y ejecutados sin que el usuario común sea consciente de que no está accediendo solamente a la página que está consultando, sino también a los servidores de Google Analytics" es sencillamente incorrecta. El usuario está en todo momento informado acerca de la existencia de las cookies y de la recogida de datos. No se trata de un tratamiento de datos "invisible" como pretende la AEPD".*

Tampoco en este caso Google Inc y Google Spain presentan pruebas que acrediten esta declaración, en particular una captura de pantalla de un mensaje que informe al usuario que se están descargando dichas cookies, frente a las evidencias recogidas durante la fase de previa de investigación, en la que dicha información no aparece en ningún caso para el usuario pasivo que accede a páginas de tercero que incluyen los servicios Analytics de Google.

En el mismo apartado del escrito de alegaciones resaltan que "*Google Inc. no acepta que la información de las cookies recogida a través de Google Analytics cumpla los requisitos para ser calificada como "datos de carácter personal" bajo la LOPD. De hecho, Google Analytics está diseñado específicamente para no recoger datos de carácter personal. Como parte fundamental de sus funciones de privacidad, el identificador principal almacenado en las cookies de Google Analytics es un número generado aleatoriamente. Además, como las cookies se establecen bajo los dominios de los clientes de Google Analytics (i.e. cookies de primera parte), son únicas para cada cliente de Google Analytics. Dado que Google Analytics utiliza esta tecnología de cookies de primera parte, las visitas que los usuarios finales realicen entre diferentes páginas o dominios de los distintos clientes de Google Analytics no se correlacionan"*, sin aportar pruebas en el marco de este procedimiento que acrediten esta declaración. En cuanto a la aleatoriedad de los identificadores de las cookies, no han explicado los procedimientos para la generación de los identificadores de cookies, como se les requirió de forma explícita en el citado requerimiento de 29 de mayo de 2013. Como se ha recogido durante las Actuaciones Previas, el identificador es unívoco para cada usuario, ya que si no carecería de la funcionalidad necesaria para soportar los servicios de publicidad personalizada, por lo que determina de forma precisa a un usuario. En dichas actuaciones previas se indica que la fecha de caducidad de dicho identificador se actualiza en cada interacción del usuario con una página con productos de Google, por lo que su validez se podría extender de forma infinita en el tiempo. Como se señaló anteriormente, se almacena en, al menos, los registros de log de los servidores de Google, la relación que existe entre el usuario, las direcciones IP con las que accede, y las cookies, además de otra información, en cada acceso que se realiza de forma directa o indirecta a los productos y servicios de Google.

Por otra parte, Google hace referencia a un Anexo a la carta del Grupo de Trabajo del Artículo 29 enviada a Google Inc. el 10 de octubre de 2012 y firmada por las autoridades de protección de datos europeas, incluida la Agencia Española de Protección de Datos, y reproduce el siguiente párrafo para fundamentar sus declaraciones: "*con respecto a Google Analytics y la combinación de datos con fines analíticos, se han tomado garantías específicas para los usuarios alemanes: la combinación de datos entre servicios está excluida, se firma un contrato específico entre Google y la página web, y los clientes pueden automáticamente anonimizar la dirección IP que comparten con Google. Estas condiciones pueden proporcionar la protección de*

los datos de carácter personal adecuada y debería extenderse al resto de Estados Miembros de la Unión Europea".

Como resulta evidente, esta carta se está refiriendo a políticas de los investigados que estaban activas en relación a los usuarios alemanes, no a los usuarios españoles.

. En relación con el Hecho Probado 30, sobre la cookie "doubleclick", Google declara lo siguiente: "*Esta formulación parece sugerir que la cookie se dedica a recabar información del dispositivo del usuario, cuando, lo único que recibe Google de la cookie en las ulteriores peticiones es el contenido que ya hay en ésta. Es preciso señalar además que esta "información relativa a los usuarios" no permite identificar a la persona que utiliza el servicio. En ningún caso tal "información" puede ser calificada como datos de carácter personal v la Agencia no ha acreditado otra cosa".*

Google Inc y Google Spain no han presentado pruebas en el marco de este procedimiento que acrediten esta declaración, tampoco han explicado los procedimientos para la generación de los identificadores de cookies ni la información recogida en el lado de los servidores de Google, como se les requirió de forma explícita el día 29 de mayo de 2013. Como se ha señalado anteriormente, y está recogido en las Actuaciones Previas, el identificador es unívoco para cada usuario, ya que, en caso contrario, carecería de la funcionalidad necesaria para la publicidad personalizada. Como se señaló anteriormente, en las indicaciones relativas al Hecho Probado 24, Google registra al menos la relación que existe entre el usuario, las direcciones IP con las que accede, y las cookies y otra información complementaria en cada acceso.

. En el apartado relativo al Hecho Probado 59, Google declara en relación a la instalación de cookies por parte del botón +1: "*En líneas generales, la afirmación de la Agencia es nuevamente incorrecta y, desde luego, lo en ella descrito no constituye en absoluto un hecho probado. Concretamente, las cookies de Google Analytics que menciona la Agencia únicamente se descargan si, además de pulsarse el botón +1, el sitio Web se ha adherido a Google Analytics".*

Tampoco Google Inc y Google Spain presentan pruebas que acrediten esta declaración, frente a las evidencias recogidas durante la fase de investigación, en particular en la diligencia de fecha 10 de junio de 2013, en la que se refleja como la inclusión del botón +1 en una página web que no es de Google ocasiona que se descarguen cookies de Google en el dispositivo de aquellos usuarios de la página de un tercero, que consultan dicha página web, y que se convierten en usuarios pasivos de Google.

Google también declara, en relación al seguimiento de la actividad del usuario con el botón +1, que *"no es cierto, como la AEPD parece sugerir, que Google Inc. utiliza el botón +1 para rastrear a los usuarios a través de la Web. Esto ha sido explicado por Google Inc.. de la siguiente manera: "El botón +1 no se utiliza para realizar un seguimiento de tus visitas en la Web. Google no guarda permanentemente un registro de tu historial de navegación para poder mostrarte un botón +1, y tampoco se basa en tus visitas a páginas con el botón +1".*

A este respecto, se reitera lo ya indicado en respuesta a las alegaciones sobre los Hechos Probados 24 y 30.

. En relación al Hecho Probado 79, sobre el hecho de que Google no proporciona herramientas o posibilidad al usuario para eliminar la información personal asociada a la cookie que almacena en los servidores de la compañía, la misma declara: "*La AEPD se refiere a las cookies de*

Analytics y Doubleclick. Como ya ha sido reiterado innumerables veces a lo largo del Procedimiento Sancionador las cookies no proporcionan información alguna que se asocie de forma unívoca a un usuario por Google Inc. La información que pueda poseer Google Inc. a nivel servidor solo se encuentra unida a la cookie del equipo del usuario. Por lo tanto, si un usuario elimina dicha cookie de su dispositivo, cualquier información almacenada por Google ya no puede ser asociada a ese dispositivo, y por ende, tampoco al (los) usuarío(s) de dicho dispositivo".

Aunque se pretende centrar la alegación sólo en las cookies de Analytics y Doubleclick, como se recoge en las Actuaciones Previas, no sólo se trata de la información de carácter personal asociada a dichas cookies, sino del conjunto de cookies que instala Google y que incluye, entre otras, y como declara Google en la página "Tipo de cookies que utiliza Google": PREF, NID, ID, _drt_, FLC, Exchange_uid, __gads, Cookies de conversión, Cookies de terceros y Cookies de estado de la sesión.

En particular, Google manifiesta que las cookies PREF, NID, ID, _drt_, FLC Excange_uid, y __gads tienen entre sus propósitos el de soportar los servicios de publicidad personalizada en función de los gustos y preferencias recogidas y registrados de los usuarios.

IV

Las presentes actuaciones tienen por objeto analizar la conformidad con la normativa de protección de datos de los tratamientos llevados a cabo por Google a la luz de la información que la misma facilita a los usuarios de sus productos o servicios (autenticados o no autenticados) y de las herramientas habilitadas por dicha entidad para que los afectados puedan gestionar sus datos, así como la utilización que realiza de estos datos personales y de aquellos otros recabados de usuarios que acceden a sitios web de entidades terceras que usan servicios de Google Inc. (usuarios en el rol pasivo).

La información proporcionada se contiene, principalmente, en el documento denominado "Política de Privacidad", que viene aplicándose por Google desde el 1 de marzo de 2012 y que sustituye las aproximadamente 70 políticas que anteriormente tenía publicadas, en páginas específicas de "Términos y Condiciones", "Preguntas más frecuentes" y "Centro de asistencia", además de otros avisos de privacidad.

La nueva Política de Privacidad y sus consecuencias han sido analizadas por el Grupo de Trabajo del Artículo 29, bajo coordinación de la Comisión Nacional de Informática y Libertades (CNIL), autoridad francesa de protección de datos, y con la participación de las autoridades integrantes del citado Grupo, incluida la AEPD, sin perjuicio de las actuaciones que estas autoridades pudieran desarrollar en su ámbito de competencia específico.

El artículo 28 "Autoridad de Control" de la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, de aplicación directa. El apartado 6 de dicho artículo establece lo siguiente:

"*6. Toda autoridad de control será competente, sean cuales sean las disposiciones de Derecho nacional aplicables al tratamiento de que se trate, para ejercer en el territorio de su propio Estado miembro los poderes que se le atribuyen en virtud del apartado 3 del presente artículo. Dicha autoridad podrá ser instada a ejercer sus poderes por una autoridad de otro Estado*

miembro.

Las autoridades de control cooperarán entre sí en la medida necesaria para el cumplimiento de sus funciones, en particular mediante el intercambio de información que estimen útil".

En relación con este precepto, en el Considerando 64 de la Directiva citada se fundamenta lo siguiente:

"(64) Considerando que las autoridades de los distintos Estados miembros habrán de prestarse ayuda mutua en el ejercicio de sus funciones-, de forma que se garantice el pleno respeto de las normas de protección en toda la Unión Europea".

Por otra parte, en relación con los cometidos del grupo de protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, creado al amparo de lo dispuesto en el artículo 29 de la Directiva 95/46/CE, el artículo 30 de la misma contempla la posibilidad de que el Grupo, por iniciativa propia, pueda *"formular recomendaciones sobre cualquier asunto relacionado con la protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales en la Comunidad"*.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.1 de la LOPD, que regula la potestad de inspección, en relación con el artículo 37.1 de la misma norma, la autoridad de control podrá inspeccionar los ficheros a los que hace referencia dicha Ley Orgánica, recabando cuantas informaciones precisen para el cumplimiento de su cometido, incluidas las actuaciones de cooperación internacional, intercambiando información con otras autoridades de protección de datos durante la investigación. Según el artículo 37.l de la LOPD, es función de la Agencia Española de Protección de Datos *"desempeñar las funciones de cooperación internacional en materia de protección de datos personales"*.

En este acto se declaran reproducidas las constataciones y conclusiones obtenidas por la CNIL, que pueden ser tenidas en cuenta para la resolución del presente procedimiento sancionador.

V

Desde el punto de vista de la LOPD, se considera, por un lado, que la conducta realizada por las entidades implicadas afecta a datos de carácter personal relativos a personas identificadas o identificables y, por otro, que dicha norma sería aplicable tanto a Google Spain, S.L. como a Google Inc.

Atendiendo a las entidades implicadas, procede analizar el ámbito de aplicación de la LOPD respecto de los hechos imputados; cuestión de la que se derivan tres aspectos básicos como son la aplicación o no de la LOPD, la propia competencia de la Agencia Española de Protección de Datos y la imputabilidad de Google Spain, S.L. y Google Inc.

El examen de esta cuestión exige considerar si las conductas analizadas han sido llevadas a cabo en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento en territorio español o se han empleado medios situados en España por parte de un responsable del tratamiento no establecido en la Unión Europea. Si nos encontrásemos en uno de estos casos serían aplicables los principios, derechos y garantías previstos en la legislación española de protección de datos.

La LOPD, en el párrafo segundo de su artículo 2.1, al referirse al *"Ámbito de aplicación"* de la norma, establece lo siguiente:

"Se regirá por la presente Ley Orgánica todo tratamiento de datos de carácter personal:

a) Cuando el tratamiento sea efectuado en territorio español en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento.

b) Cuando al responsable del tratamiento no establecido en territorio español, le sea de aplicación la legislación española en aplicación de normas de Derecho Internacional público.

c) Cuando el responsable del tratamiento no esté establecido en territorio de la Unión Europea y utilice en el tratamiento de datos medios situados en territorio español, salvo que tales medios se utilicen únicamente con fines de tránsito".

Y el último párrafo del artículo 5.1 de la misma norma establece lo siguiente:

"Cuando el responsable del tratamiento no esté establecido en el territorio de la Unión Europea y utilice en el tratamiento de datos medios situados en territorio español, deberá designar, salvo que tales medios se utilicen con fines de trámite, un representante en España, sin perjuicio de las acciones que pudieran emprenderse contra el propio responsable del tratamiento".

Por otra parte, el artículo 3 del Reglamento de desarrollo de la LOPD, aprobado por Real Decreto 1720/2008, señala su ámbito territorial de aplicación en los siguientes términos:

"1.- Se regirá por el presente Reglamento todo tratamiento de datos de carácter personal:

a) Cuando el tratamiento sea efectuado en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento, siempre que dicho establecimiento se encuentre ubicado en territorio español.

Cuando no resulte de aplicación lo dispuesto en el párrafo anterior, pero exista un encargado del tratamiento ubicado en España, serán de aplicación al mismo las normas contenidas en el título VIII del presente Reglamento.

b) Cuando al responsable del tratamiento no establecido en territorio español, le sea de aplicación la legislación española, según las normas de Derecho internacional público.

c) Cuando el responsable del tratamiento no esté establecido en territorio de la Unión Europea y utilice en el tratamiento de datos medios situados en territorio español, salvo que tales medios se utilicen únicamente con fines de tránsito.

En este supuesto, el responsable del tratamiento deberá designar un representante establecido en territorio español.

2.- A los efectos previstos en los apartados anteriores, se entenderá por establecimiento, con independencia de su forma jurídica, cualquier instalación estable que permita el ejercicio efectivo y real de una actividad"

En este mismo sentido se pronuncia el artículo 4 "Derecho nacional aplicable" de la Directiva 95/46/CE, que establece lo siguiente:

"Derecho nacional aplicable

1. Los Estados miembros aplicarán las disposiciones nacionales que haya aprobado para la aplicación de la presente Directiva a todo tratamiento de datos personales cuando:

a) el tratamiento sea efectuado en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento en el territorio del Estado miembro. Cuando el mismo responsable del tratamiento esté establecido en el territorio de varios Estados miembros deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que cada uno de dichos establecimientos cumple las obligaciones previstas por el Derecho nacional aplicable;

b) el responsable del tratamiento no esté establecido en el territorio del Estado miembro, sino en un lugar en que se aplica su legislación nacional en virtud del Derecho internacional público;

c) el responsable del tratamiento no esté establecido en el territorio de la Comunidad y recurra, para el tratamiento de datos personales, a medios, automatizados o no, situados en el territorio de dicho Estado miembro, salvo en caso de que dichos medios se utilicen solamente con fines de tránsito por el territorio de la Comunidad Europea.

2. En el caso mencionado en la letra c) del apartado 1, el responsable del tratamiento deberá designar un representante establecido en el territorio de dicho Estado miembro, sin perjuicio de las acciones que pudieran emprenderse contra el propio responsable del tratamiento".

Este artículo responde a las consideraciones que se plasman en la exposición de motivos de la misma Directiva; en concreto los considerandos 18 y siguientes presentan la siguiente justificación del artículo 4 en cuestión:

"(18) Considerando que, para evitar que una persona sea excluida de la protección garantizada por la presente Directiva, es necesario que todo tratamiento de datos personales efectuado en la Comunidad respete la legislación de uno de sus Estados miembros; que, a este respecto, resulta conveniente someter el tratamiento de datos efectuados por cualquier persona que actúe bajo la autoridad del responsable del tratamiento establecido en un Estado miembro a la aplicación de la legislación de tal Estado;

(19) Considerando que el establecimiento en el territorio de un Estado miembro implica el ejercicio efectivo y real de una actividad mediante una instalación estable; que la forma jurídica de dicho establecimiento, sea una simple sucursal o una empresa filial con personalidad jurídica, no es un factor determinante al respecto; que cuando un mismo responsable esté establecido en el territorio de varios Estados miembros, en particular por medio de una empresa filial, debe garantizar, en particular para evitar que se eluda la normativa aplicable, que cada uno de los establecimientos cumpla las obligaciones impuestas por el Derecho nacional aplicable a estas actividades;

(20) Considerando que el hecho de que el responsable del tratamiento de datos esté establecido en un país tercero no debe obstaculizar la protección de las personas contemplada en la presente Directiva; que en estos casos el tratamiento de datos debe regirse por la legislación del Estado miembro en el que se ubiquen los medios utilizados y deben adaptarse garantías para que se respeten en la práctica los derechos y obligaciones contempladas en la presente Directiva;"

Conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Directiva, la aplicación de las disposiciones nacionales de un Estado miembro viene determinada por la existencia de un establecimiento del responsable del tratamiento en el territorio del Estado miembro de que se trate. Aunque esta Directiva no define el concepto de "establecimiento", en su preámbulo (Considerando 19) señala como elemento determinante el ejercicio efectivo y real de actividades a través de una instalación estable, no siendo preciso que dicho establecimiento tenga personalidad jurídica. Además, el tratamiento de datos personales deberá llevarse a cabo en el marco de tales actividades.

En relación con esta cuestión, el Grupo de Trabajo del artículo 29, en su Dictamen 8/2010, sobre Derecho aplicable, emitido el 16/12/2010, señala que *"la referencia a «un» establecimiento significa que la aplicabilidad del Derecho de un Estado miembro se desencadenará por la ubicación de un establecimiento del responsable del tratamiento en ese Estado miembro y los Derechos de otros Estados miembros podrían desencadenarse por la ubicación de otros establecimientos de ese responsable del tratamiento en esos Estados miembros"*. Y añade que *"Aun cuando el responsable del tratamiento tenga su establecimiento principal en un tercer país, el mero hecho de tener uno de sus establecimientos en un Estado miembro podría desencadenar la aplicabilidad del Derecho de dicho país, siempre que se reúnan las otras condiciones del artículo 4, apartado1, letra a)…"*.

El mismo Dictamen citado señala que *"la noción de "marco de actividades" no implica que el Derecho aplicable sea el del Estado miembro donde esté establecido el responsable del tratamiento, sino donde un establecimiento del responsable del tratamiento esté implicado en actividades relativas al tratamiento de datos"*, y que deberá tenerse en cuenta al respecto el grado de implicación del establecimiento en las actividades de tratamiento de datos personales.

Es preciso puntualizar desde el primer momento que aun cuando la terminología empleada por este precepto en su versión española, como sucede en las versiones francesa y alemana se refiere al tratamiento efectuado *"en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento"*, la versión inglesa de la misma, que ha sido la analizada, entre otros, en los documentos elaborados por el Grupo de Trabajo creado por el artículo 29 de la Directiva se refiere al tratamiento llevado a cabo *"en el contexto de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento"*, siendo así que la utilización de esta expresión podría revelarse fundamental para dar una adecuada interpretación al contenido del propio artículo.

En este caso, al margen de la forma jurídica de la entidad Google Spain, S.L. existe un establecimiento implicado en actividades que entrañan el tratamiento de datos personales relativos a personas identificadas o identificables, que se recaban y se tratan en territorio español.

Google desarrolla una actividad de carácter económico que tiene por objeto la obtención de ingresos a cambio de la publicidad de terceros que inserta en los sitios web que gestiona. Esta publicidad incide sobre el conjunto de servicios afectados por la nueva Política de Privacidad, que no serían viables sin esa financiación.

En la página *"Acerca de los anuncios en la Búsqueda, en Gmail y en la Web"*, Google informa sobre este objeto en sus productos Búsqueda, Gmail, Maps y anuncios en otras páginas en Internet:

"¿Por qué aparecen anuncios?

Google es gratuito. Los anuncios nos permiten ofrecer productos como la Búsqueda de Google,

Google Maps y Gmail, entre otros, de forma totalmente gratuita.
• Encuentre los productos y los servicios que busca. Procuramos que los anuncios sean lo más útiles posible. Muchos de ellos pueden ayudarle en la búsqueda de información y en sus compras por la Red.
• Ayude a financiar los sitios web que visita. A través de programas como AdSense, millones de sitios web muestran anuncios para obtener ingresos. Les permite sostener el negocio y pagar a sus empleados".

En la página "Publicidad" informa en el mismo sentido: *"La publicidad permite mantener Google y muchos de los sitios web y servicios que utilizas de forma gratuita"*.

Google tiene dos productos, que denomina "programas", para ofrecer publicidad en Internet:
. AdWords para poner publicidad de los anunciantes en los productos de Google, fundamentalmente en el producto Buscador. Una versión de este producto es el AdWords Express, orientada a proporcionar publicidad de los clientes de estos programas en los productos Buscador y Maps a aquellos usuarios que estén localizados geográficamente cerca de dichos clientes.
. AdSense para poner publicidad gestionada por Google en sitios web de particulares.

A la red de webs privadas y otras webs en las que pueden aparecer los anuncios publicitarios es lo que denomina Google la Red Display. Según manifiesta Google es su blog de Adsense en España, la Red Display "*incluye todos los sitios en los que los anunciantes pueden comprar anuncios a través de Google, entre ellos, los más de un millón de partners de AdSense y de DoubleClick Ad Exchange, además de YouTube y de productos de Google, tales como Google Finance, Gmail, Google Maps y Blogger. Los editores de AdSense ya forman parte de la Red de Display de Google.*

Asimismo, dispone de un producto de publicidad para móviles, denominado AdMob sobre el que informa lo siguiente: *"AdMob es una de las redes de publicidad móvil más grandes del mundo y ofrece soluciones para descubrir, crear marcas y rentabilizar en el sector de Internet móvil… Ayudamos a las empresas a aprovechar al máximo el contenido móvil de muchas maneras: Modelos de negocios: Todos los meses, ofrecemos miles de millones de anuncios personalizados y especializados en Internet móvil mediante nuestra red de publicidad móvil… Servicios y herramientas: Nuestra solución AdMob Mobile Analytics ayuda a los propietarios de sitios móviles a comprender mejor el tráfico y la utilización de los sitios… Datos:... Compartimos datos relativos al tráfico de nuestra red incorporándolos sistemáticamente cada mes en nuestro Informe de medición móvil...".*

Google Places es otro producto orientado a empresas que permite que información asociada a la empresa (servicios, dirección, fotografías, teléfonos) aparezcan destacados en los resultados del Buscador, Maps y Google+. Y la división *Wildfire* de Google, según informa esta entidad, *"es uno de los principales proveedores de software de marketing en medios sociales del mundo".* Esta división contrata personal para trabajar en la sede de Google en España.

Complementando a estos productos, Google proporciona herramientas, como por ejemplo, Ad Innovations, para combinar datos de publicidad con otros datos, cruzando datos de Analytics y Doubleclick.

Los contenidos publicitarios se proporcionan a los usuarios en función de las preferencias de cada uno de ellos, apreciadas a partir de la información recabada sobre los mismos cuando

interactúan en la red. Es lo que se denomina “publicidad comportamental”, que requiere la identificación de los usuarios de Internet y/o la observación de su comportamiento para establecer un perfil individual que permita el envío de publicidad ajustada a su intereses o preferencias.

La captación de anunciantes en el territorio español constituye la tarea principal de Google Spain, S.L. En aquellos casos en los que el servicio se sustenta en la publicidad, la actuación de Google Spain, S.L. es significativa para la prestación de los servicios y los tratamientos de datos que conllevan, existiendo una relación de causalidad entre la actuación de Google Spain, S.L. y la existencia misma de los servicios, por cuanto la intervención de esta entidad es imprescindible para su efectiva prestación.

En definitiva, en contra de lo alegado por Google Spain, S.L., las actividades destinadas a la obtención de publicidad que lleva a cabo tienen vinculación con los tratamientos de datos personales de personas residentes en España.

Por otra parte, dicha entidad ha alegado que el artículo 3.1.a) del RLOPD regula el supuesto de aplicación territorial señalando que la normativa será aplicable "cuando el tratamiento sea efectuado en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento", considerando que son las actividades del establecimiento las que determinan el tratamiento de los datos.

El artículo 2.1.a) de la LOPD establece que *«se regirá por la presente Ley Orgánica todo tratamiento de datos de carácter personal (...) cuando el tratamiento sea efectuado en territorio español en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento»*. Este precepto no reproduce realmente lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva, que somete a la misma el tratamiento *«efectuado en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento en el territorio del Estado miembro»*. El artículo 2.1.a) de la LOPD parece hacer recaer el punto de conexión determinante de la aplicación de la LOPD en el hecho del tratamiento, cuando la Directiva fija como tal la ubicación del establecimiento en cuyo marco se efectúan las operaciones de tratamiento.

No debe olvidarse que el artículo 4.1 de la Directiva contiene un mandato claro, preciso e incondicional dirigido a los Estados miembros en lo referente a la delimitación del ámbito territorial de aplicación de las normas de transposición de la Directiva, por lo que cualquier interpretación de dichas normas debe ser efectuada de forma congruente con dicha Directiva.

Por tanto, se ha de tener en cuenta el lugar en que efectivamente se encuentre ubicado el establecimiento del responsable en cuyo contexto se lleva a cabo el tratamiento de los datos, al ser su intervención necesaria para que dicho tratamiento llegue a tener lugar. Google Spain, S.L. es el establecimiento de Google en cuyo contexto se tratan los datos.

La AEPD ha venido considerando necesaria la realización de una interpretación de la LOPD conforme con la Directiva, siendo en esos supuestos de aplicación la Ley del Estado de ubicación del establecimiento del responsable en cuyo marco se llevan a cabo las operaciones de tratamiento de los datos de carácter personal. Una interpretación distinta a la de la Directiva conllevaría la consecuencia de que la LOPD se aplicaría a todo tratamiento «efectuado en territorio español», contraria a la propia norma que se viene a transponer.

Esta conclusión es la que recoge el Reglamento. Así, en primer lugar, se aclara que el artículo 2.1.a) sólo puede ser interpretado en el sentido de considerar aplicable la legislación

española «cuando el tratamiento sea efectuado en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento, siempre que dicho establecimiento se encuentre ubicado en territorio español», haciendo recaer en la localización del establecimiento el criterio determinante de la aplicación.

Por lo tanto, cabe concluir que la protección conferida por la LOPD es aplicable al presente supuesto y, por ende, la Agencia Española de Protección de Datos es competente para la tramitación del presente procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1.a) de la citada Ley Orgánica.

En todo caso, e incluso en los supuestos en los que el servicio no se financia con la publicidad, la entidad Google Inc. recurre a medios situados en el territorio español con el fin de captar información en nuestro territorio (utilizando, entre otros, los equipos de los usuarios residentes en España para almacenar información de forma local a través de cookies y otros medios, así como ejecutando código en dichos dispositivos), sin que la utilización de tales equipos para la recogida de datos se realice exclusivamente con fines de tránsito por el territorio de la Unión Europea, es decir, no se trata de equipos de transmisión, sino que dichos equipos se emplean para la recogida y tratamiento de los datos.

Google Inc. ha manifestado que no hace uso de medios para el tratamiento de datos que estén situados en España y rechaza que puedan considerarse como tales los equipos pertenecientes a los "usuarios", sobre los que no ejerce control alguno.

Esta cuestión se analiza con detalle por el Grupo de Trabajo del artículo 29 en el Documento de Trabajo relativo a la aplicación internacional de la legislación comunitaria sobre protección de datos al tratamiento de los datos personales en Internet por sitios web establecidos fuera de la UE, aprobado el 30 de mayo de 2002 (Documento WP 56).

Google ha manifestado que este documento no puede servir como criterio considerando que no tiene carácter vinculante para los Estados Miembros de la UE y que la AEPD, como miembro de dicho Grupo, es coautora del citado documento. Sin embargo, el Grupo de Trabajo del artículo 29 es un órgano establecido en virtud de la Directiva 95/46/CE que carácter consultivo e independiente, y cuyos dictámenes y recomendaciones sirven como elemento interpretativo en la materia que nos ocupa admitido por la jurisprudencia.

En el Documento citado, el Grupo de Trabajo señala: *<<no es necesario que el responsable del tratamiento tenga un control total sobre los medios. El responsable del tratamiento puede tener un control variable de estos medios. El control es suficiente cuando el responsable del tratamiento, al determinar la forma en que estos medios funcionan, toma las decisiones adecuadas en relación con la naturaleza de los datos y su tratamiento. En otras palabras, el responsable determina qué datos se recogen, se almacenan, se transfieren, se modifican, etc., de qué forma y con qué objetivo.*
El Grupo de Trabajo considera que el concepto de «recurrir» presupone dos elementos: un determinado tipo de actividad emprendida por el responsable y su intención de tratar datos personales. Esto implica que no todo «recurso» a «medios» dentro de la UE lleva a la aplicación de la Directiva.
No obstante, la facultad de disposición del responsable no debe confundirse con la propiedad o la posesión de los medios, ya sea por el responsable del tratamiento, o por la persona. De hecho, la Directiva no concede ninguna importancia a la propiedad de los medios.
La interpretación presentada por el Grupo de Trabajo concuerda plenamente con la motivación del legislador europeo para la elaboración de la disposición de la letra c) del apartado 1 del

artículo 4 de la Directiva. El considerando 20 explica que «el hecho de que el responsable del tratamiento de datos esté establecido en un país tercero no debe obstaculizar la protección de las personas contemplada en la presente Directiva; que en estos casos el tratamiento de datos debe regirse por la legislación del Estado miembro en el que se ubiquen los medios utilizados y deben adoptarse garantías para que se respeten en la práctica los derechos y obligaciones contempladas en la presente Directiva». Es el corolario necesario si se quiere lograr el objetivo más amplio de la Directiva, que es: "evitar que una persona sea excluida de la protección garantizada por la presente Directiva">>.

En el mismo documento se refieren algunas soluciones concretas aplicables a casos típicos. En concreto, se indica que <<*los PC, los terminales y los servidores, que se pueden utilizar para casi todos los tipos de operaciones de tratamiento de datos, son ejemplos de "medios">>*.

Entre los ejemplos prácticos que se analizan en el citado Documento figura el relativo a la introducción de cookies en el equipo de un usuario de Internet. Se declara que el equipo del usuario puede considerarse un "medio":

"Caso A: Cookies
El responsable del tratamiento decide recoger datos de carácter personal por medio de un fichero de texto (cookie) que se coloca en el disco duro del ordenador personal del usuario…
Tal como se ha explicado anteriormente, el PC del usuario puede considerarse un «medio» con arreglo a la letra c) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 95/46/CE. Está ubicado en el territorio de un Estado miembro. El responsable decidió utilizarlo para el tratamiento de datos personales y, tal como se explica en los apartados anteriores, tienen lugar varias operaciones técnicas sin un control por parte del interesado. El responsable del tratamiento emplea los medios del usuario y no lo hace solamente con fines de tránsito en el territorio de la Comunidad.
El Grupo de Trabajo opina por lo tanto que las condiciones en que pueden recogerse datos personales del usuario mediante la colocación de cookies en su disco duro son reguladas por el Derecho nacional del Estado miembro donde se sitúa este ordenador personal".

Por tanto, la Agencia Española de Protección de Datos también es competente para decidir sobre el tratamiento llevado a cabo por un responsable no establecido en territorio del Espacio Económico Europeo que ha utilizado en el tratamiento de datos medios situados en territorio español, por lo que debe concluirse, igualmente, que la LOPD es aplicable al presente supuesto y procedente la intervención de la Agencia Española de Protección de Datos, por virtud de lo dispuesto en el artículo 2.1.c) de la LOPD, ya citado.

Considerando cuanto antecede, el procedimiento debe dirigirse contra las entidades Google Spain, S.L. y Google Inc.

VI

Google Inc. es una empresa con domicilio social en California y con filial en España, que actúa bajo la forma jurídica de sociedad de responsabilidad limitada con la denominación Google Spain, S.L., que tiene como objeto de su actividad la oferta de productos y la prestación de servicios on-line. Su modelo económico, según ha quedado expuesto, se basa en la obtención de beneficios a través de la publicidad en línea, que constituye su fuente principal de ingresos.

A esos productos y servicios, casi en su totalidad, se aplica la Política de Privacidad, que en su apartado "Aplicación" declara: *"Nuestra Política de privacidad se aplica a todos los*

servicios ofrecidos por Google Inc. y sus filiales, incluyendo los servicios ofrecidos en otros sitios web (como, por ejemplo, nuestros servicios publicitarios), pero excluye aquellos servicios que estén sujetos a políticas de privacidad independientes que no incorporen la presente Política de privacidad".

En el apartado "Políticas relacionadas con productos específicos" se mencionan "determinados productos y servicios de Google", en concreto, Chrome y Chrome OS, Google Libros, Google Wallet y Fiber, que tienen políticas de privacidad específica. Sin embargo, ello no significa que la nueva Política de Privacidad no se aplique a los mismos (en las políticas de privacidad específicas de productos como Google Chrome, Google Wallet y el buscador existen referencias a la Nueva política de privacidad).

Las actuaciones de Inspección han permitido identificar hasta 90 productos o servicios, aproximadamente, que constan detallados en el Apartado "C" del Informe de Actuaciones Previas de Investigación.

Google, en cambio, plantea en su escrito de alegaciones la existencia de un servicio único con diferentes funcionalidades, como fundamento último de la inexistencia de las infracciones que se imputan.

Sin embargo, los productos y servicios identificados en las actuaciones por los Servicios de Inspección (90 aproximadamente) tienen naturalezas y ámbitos muy diversos, así como diferentes regímenes de prestación y destinatarios, resultando inaceptable el planteamiento realizado por Google en sus alegaciones, que, por otra parte, es contrario a lo que la propia entidad ha señalado en todo momento en la información que ofrece o ha ofrecido a los usuarios y contrario al contenido de las respuestas efectuadas por la misma durante las investigaciones, referidas siempre a distintos productos y servicios.

Google ha reconocido la existencia de una pluralidad de servicios, y no sólo uno, en sus respuestas durante la fase de investigación, y así consta en la información que facilita a los usuarios. En la página "Condiciones de servicio de Google" la propia entidad distingue, incluso, entre "servicios" y "funcionalidades":

"Nuestros servicios son muy diversos, por lo que en ocasiones se pueden aplicar condiciones o requisitos de productos adicionales (incluidas restricciones de edad). Las condiciones adicionales estarán disponibles junto con los Servicios pertinentes…".
"Google cambia y mejora sus productos constantemente. Por ello, es posible que añadamos o eliminemos algunas funciones o características, o que suspendamos o cancelemos un Servicio por completo".

Dichos productos y servicios disponibles on-line no se ofrecen a los interesados como un producto único al que pueda accederse a través de un portal único. No se trata de un servicio que pueda iniciarse en un solo acto y que permita el acceso a las funcionalidades a las que se refiere Google, sino de una gama de productos o servicios disponibles, incluso, en distintos dominios. Es más, existen unos que se ofertan a través de sitios web de Google y otros que utilizan sitios web de terceros

Los destinatarios de los mismos son tanto personas físicas como jurídicas, y sus regímenes de prestación varían, siendo en unos casos servicios abiertos y gratuitos y en otros retribuidos, cuya utilización requiere una contratación previa. En la respuesta de Google a la pregunta 47 del cuestionario de la CNIL en relación a Google Apps, Google manifiesta *"Para*

todas las ediciones excepto para la edición gratuita…”.

Además, por su objeto, comprenden sistemas operativos en varias plataformas, aplicaciones para dispositivos móviles, correo, redes sociales, mapas, monedero electrónico, publicidad, video, blogs, Servicios de Cloud, aplicaciones como Google AdWords, Dobleclick, Google +1, Analytics, específicas para empresas, entre otros, unos están orientados a contenidos, otros a comunicación, etc., y su utilización necesita el empleo de diferentes tipos de dispositivos.

La misma combinación de datos entre servicios que se analiza en el procedimiento niega la existencia de un servicio único con diferentes funcionalidades alegada por Google. En la Política de Privacidad dicha entidad declara: *"Podemos combinar la información personal de un servicio con la información de otros servicios de Google, incluida la información personal...* ".

Igualmente, la dispersión de medios establecido por Google para que el usuario ejercite los derechos previstos en la normativa aplicable, en los casos en que están previstos, demuestra que los productos y servicios son distintos. Cada servicio tiene un modo de ejercer tales derechos, en particular los servicios de publicidad, Youtube, Buscador, etc.

Los productos y servicios de Google se ofrecen con carácter opcional para el usuario, que decide si los utiliza o no y cuál de ellos utiliza, y dan lugar a tratamientos de datos diferenciados.

En definitiva, a pesar del empeño de Google en presentar el objeto de su actividad como la prestación de un servicio único, la realidad es bien distinta, según ha quedado expuesto.

En el citado escrito de alegaciones, Google manifiesta que la presentación que hace de su servicio online como una experiencia unificada es un enfoque que utilizan muchas otras empresas del sector. Cita como ejemplo el caso de un usuario que tenga una cuenta corriente en un banco, el cual no considera que está utilizando un "producto" diferente cuando realiza un reintegro en la ventanilla de una oficina, retira dinero en un cajero automático, paga con una tarjeta de débito, consulta el saldo a través de la app de una tablet u ordena una transferencia bancaria a través de Internet.

Sin embargo, el ejemplo expuesto no ha de entenderse, según pretende Google, un servicio único que posibilite una utilización de los datos personales de los clientes ilimitada y permita la combinación de tales datos entre todos los servicios sin la adecuada legitimación, o la utilización de los datos recabados con motivo de la contratación de los productos de que se trate para cualquier tratamiento futuro, pues ello es contrario a la LOPD, en cualquier sector. Además, en el sector señalado suele ser habitual formalizar una relación contractual para cada uno de los servicios que interesen al cliente, como el de apertura de la cuenta corriente, la emisión de la tarjeta de crédito que es utilizada para acceder al cajero automático u otros usos o el que tiene por objeto habilitar el acceso a la banca on-line, etc.

Por otra parte es reiterada la jurisprudencia que vincula, también en el ámbito bancario, el consentimiento a los servicios concretos para los que se otorga sin que quepa admitir, en el sentido alegado por Google la existencia de uno único transversal y omnicomprensivo de todos los que suministra. No cabe por tanto aceptar así un argumento que podría ser reproducido por cualquier responsable del fichero, invocando sobre la base del consentimiento otorgado a uno de sus servicios un tratamiento de datos en todo su ámbito de actuación -habitualmente de menor alcance- que pasaría a depender no de la voluntad del ciudadano sino de la dimensión y

estructura empresarial del responsable. En tal sentido se manifiesta la SAN 11/02/2013:

"Se debe desestimar en primer lugar la alegación de la actora de que no hay tratamiento sin consentimiento, puesto que se trataba de datos de un cliente previo. Esta obligación de obtener el consentimiento previo inequívoco, no se excluye en los supuestos de clientes previos de la entidad que prestaran su consentimiento en el tratamiento de datos personales para otros servicios, como ya se ha resuelto en otras ocasiones, entre otras en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de febrero de 2012 (rec. 92/2011)".

Gráficamente se recoge en la SAN de 20 de octubre de 2004 (rec 1002/2002) que parte de un supuesto en que los datos personales de la denunciante se facilitaron a la entidad bancaria con la exclusiva finalidad de un contrato de cuenta corriente, por tanto, dicha entidad no precisaba el consentimiento de la interesada para todas aquellas cuestiones que eran necesarias para el mantenimiento de las relaciones o para el cumplimiento del contrato. Si utilizó esos datos personales para elaborar una tarjeta, que no tenía aquella finalidad, y que el propio recurrente reconoce que se trataba de un producto financiero diferente, es obvio que precisaba la autorización de la afectada, y al no tenerlo, efectuó un tratamiento de datos de carácter personal sin el consentimiento de la misma, al no concurrir las causas establecidas en el apartado 2 de dicho artículo para que no se precise de dicho consentimiento.

En el mismo sentido han recaído diferentes resoluciones de esta Agencia (por todas PS 561/2011 y PS 130/2013).

VII

La Política de Privacidad, en el apartado referido a los "Datos recogidos por Google", muestra dos formas de llevar a cabo la recogida de datos. La primera se refiere a la información facilitada directamente por el usuario y la segunda a la obtención de datos por Google a través de la utilización de sus servicios.

En el primer caso, la Política de Privacidad se refiere expresamente a los datos que el usuario proporciona directamente al dar de alta una cuenta para hacer uso de los productos de Google como *"usuario autenticado"* y menciona, entre las categorías de datos personales recabados, los relativos a *"nombre, dirección de correo electrónico, número de teléfono o los datos de tu tarjeta de crédito…es posible que también te pidamos que crees un perfil de Google público, que podrá incluir tu nombre y fotografía"*.

Entre los datos recabados a través de la utilización de los servicios, se indican expresamente datos sobre el dispositivo (como modelo de equipo, la versión del sistema operativo, los identificadores únicos y los datos sobre la red móvil, incluyendo el número de teléfono), datos de registro (por ejemplo, consultas de búsqueda, páginas visitadas, datos telefónicos, dirección IP, tipo de navegador, idioma del navegador, cookies), datos sobre la ubicación física (señales de GPS enviadas por un dispositivo móvil), cookies e identificadores anónimos.

En respuesta a la CNIL, en relación a si la lista anterior es completa o si se recaba información adicional a la señalada en la NPPG, Google manifestó que dicha información es *"ilustrativa y no necesariamente exhaustiva".*

Al referirse a la obtención de datos por Google a través de la utilización de sus servicios, la Política de Privacidad informa expresamente al usuario que *"Podremos recoger datos acerca*

de qué servicios utilizas y de cómo los utilizas, por ejemplo, cuando visites una página web que emplee nuestros servicios publicitarios o cuando visualices nuestros anuncios y nuestro contenido e interactúes con ellos".

En concreto, en relación con las cookies e identificadores anónimos se indica *"También utilizamos las cookies y los identificadores anónimos cuando interactúas con los servicios que ofrecemos a nuestros partners, como los servicios de publicidad o las funciones de Google que pueden aparecer en otras páginas web"*. Google emplea numerosas cookies para identificar al usuario durante su interacción con sus productos, que son de dos tipos: cookies de sesión, que se eliminan cuando se cierra el navegador, y cookies persistentes, que permanecen almacenadas en el dispositivo aunque el navegador se cierre o se apague el dispositivo.

Si el navegador está configurado para no permitir que se almacenen cookies, pero sí para aceptar el intercambio de cookies (lo cual es obligatorio para darse de alta como usuario en los productos de Google), Google puede realizar el intercambio de cookies durante la sesión del navegador, aunque no almacene las cookies en el disco. Además, durante la sesión del navegador, Google intercambia dichas cookies (lo que es más importante, el identificador único asociado a las mismas) entre distintos productos.

Todas las cookies emplean un identificador unívoco. Según los Servicios de Inspección, si diferentes personas emplean el mismo dispositivo con distinto usuario, las cookies les asignarán distinto identificador y permitirán distinguir su actividad dentro del mismo dispositivo. Es más, a través de la información específica del dispositivo (IP, huella digital, localización geográfica) se podría realizar una asociación entre ambos usuarios.

En cookies como PREF, NID y otras, Google añade un identificador que almacena en cada dispositivo para señalar de forma unívoca el dispositivo y usuario que está haciendo uso de los productos de Google. Esta entidad manifestó que *la cookie PREF se utiliza por la mayor parte de productos, incluso cuando el usuario accede a páginas web que no son de Google, y permite almacenar las preferencias del usuario y "otra información" (idioma, número de resultados de búsqueda a mostrar, filtro SafeSearch) y para personalización de publicidad: la búsqueda de Google. En la cookie PREF el identificador de la cookie no se cambia cuando el usuario actúa con rol autenticado o cuando actúa con rol no autenticado. Por lo tanto, permite identificar a un mismo usuario entre diferentes roles.*

Las cookies que se incluyen en el dispositivo de un usuario cuando se accede a Youtube varían dependiendo de la página a la que se acceda y se *emplean tanto para publicidad como para mediciones del Analytics de Youtube:*

. En el caso de publicidad, en la página *"La publicidad en Youtube y usted"* se indica:
"YouTube utiliza información basada en los tipos de páginas que visita en sitios web… También permitimos que los anunciantes le muestren anuncios basados en las interacciones que ha mantenido con ellos, como las visitas a sus sitios web.
Mientras reproduce vídeos o realiza determinadas acciones (como subir vídeos), YouTube almacena una cookie de publicidad en el navegador para determinar el tipo de vídeos que le gusta ver. A partir de esta información, YouTube asociará su navegador a las categorías de intereses relevantes y utilizará estas categorías para mostrarle anuncios basados en sus intereses junto a los vídeos que reproduzca.
YouTube no asociará a su cookie de publicidad categorías de intereses de naturaleza confidencial (como aquellas basadas en la raza, religión, orientación sexual, salud o categorías financieras confidenciales) y no utilizará dichas categorías para publicar anuncios basados en

sus intereses".
. En el caso de Analytics de Youtube, generará una serie de informes en función de la actividad recogida de los usuarios (reproducciones, datos demográficos, ubicaciones de reproducción, fuentes de tráfico, retención de la audiencia, dispositivos, u otros).

Google también incluye "Identificadores anónimos en dispositivos móviles", que permitan generar una identificación unívoca de dicho dispositivo. A este respecto, en la página *"Publicidad"* se indica: *"Para mostrar anuncios en servicios en los que la tecnología de las cookies puede no estar disponible (por ejemplo, en aplicaciones para dispositivos móviles), podemos utilizar identificadores anónimos, que funcionan de forma similar a las cookies"*. En la herramienta *Panel de Control/Dashboard de Google* muestra que del dispositivo móvil se recoge, al menos, la marca, tipo, compañía contratada, IMEI, fecha de última actividad del teléfono (no de los servicios de Google) y cuándo fue iniciado el dispositivo por primera vez. Por otro lado, y dentro de la información que proporciona al usuario de dispositivos móviles cuando pretende ejercer su derecho a oponerse a la recepción de publicidad personalizada, Google manifiesta: *"Asimismo, con el identificador de dispositivo, podemos obtener información anónima sobre las aplicaciones que tiene en su dispositivo, proporcionada por tiendas de aplicaciones que aceptan facilitar esa información"*. En la misma información proporcionada al usuario Google manifiesta que *"AdMob deduce sus intereses y datos demográficos a partir de los anuncios en los que hace clic y las aplicaciones que tiene en su dispositivo. Esta acción se lleva a cabo mediante identificadores de dispositivo únicos. Algunas aplicaciones también pueden enviarnos información anónima sobre la edad y el sexo mediante el identificador de dispositivo"*.

En el caso de Google Analytics, que es un producto software desarrollado por Google que permite a los administradores de un sitio web recoger información sobre la forma en la que navegan los visitantes de dicho sitio, y es gratuita para sitios web con menos de 5 millones de visitas al mes, Google utiliza un código ejecutable para obtener información de la actividad en la web de un usuario, que no está accediendo a una página relativa a sus productos o alojada en sus servidores y por lo tanto actúa con el rol de usuario pasivo. Este código se descarga en el dispositivo del usuario cuando accede a una página que no es de Google y permite descargar cookies desde Google, almacenar dichas cookies en el dispositivo del usuario y enviar los datos sobre la navegación a los servidores de Google Analytics donde se almacena y se pone a disposición del cliente que ha contratado el servicio. Esas cookies se utilizan para guardar en el ordenador del visitante un conjunto de datos, uno de los cuales es un identificador de usuario que permite distinguir a ese visitante de otros.

Las cookies de Analytics se instalan en el dispositivo como pertenecientes al dominio del editor o webmaster, pero la información de dichas cookies no se trata o procesa por el editor o webmaster, sino por Google directamente. También existen casos en que las cookies de Analytics no se instalan en el dominio del editor o del webmaster, sino directamente en el dominio de Google, pues la información recabada sólo se va a procesar por Google para sus propios servicios. Es el caso, por ejemplo, de las cookies de Analytics instaladas cuando en una página web se incluye el botón +1.

Tanto los programas como las cookies son descargados y ejecutados sin que el usuario común sea consciente de que no está accediendo solamente a la página que está consultando, sino también a los servidores de Google Analytics.

Google Analytics ofrece información sobre muchos aspectos relacionados con la navegación en el sitio web, como el número de visitas de un visitante determinado, la fecha y hora en las que realizó dichas visitas, el tiempo que ha pasado en cada una de las páginas

visitadas o los enlaces que se han seguido para entrar, salir o navegar por el sitio, *cuántas veces se ha pulsado un botón o cuantas veces se ha empleado un elemento dentro de un juego web, cómo interaccionan los usuarios de su sitio web con redes sociales, aunque no sean de Google.*

Los servidores de recaban información de *los parámetros requeridos en toda petición realizada mediante protocolo HTTP, según el estándar internacional (servidor al que se le solicita la imagen, nombre y versión del navegador y nombre y versión del sistema operativo, etc), guarda la IP de los visitantes y otra información definida por Google, como información asociada a campañas de publicidad AdWords o asociada a compras en el sitio web.*

En el Buscador de Google, según se informa en la página *"Términos clave"*, se recogen los siguientes datos de los usuarios: *"nuestros servidores registran de forma automática las solicitudes de páginas que se realizan cuando se visitan nuestros sitios. Estos «registros de servidor» incluyen la solicitud web, la dirección IP, el tipo de navegador, el idioma del navegador, la fecha y la hora de la solicitud, y una o varias cookies que identifican de forma exclusiva al navegador del usuario"*. Y en la respuesta de Google a la pregunta 29 del cuestionario de la CNIL, manifestó que ese tipo de registros se almacenan en cada acceso tanto al producto Buscador como a los productos Maps, Youtube y News.

En relación con el registro de datos de los usuarios al utilizar los productos de Google, esta entidad gestiona un servicio denominado *"Historial de Búsqueda en la Web*" utilizado para personalizar la información que ofrece a los usuarios de sus productos, por lo que, asociado a cada usuario, almacena información relacionada con las búsquedas, los resultados que se han mostrado y las páginas que has visitado como, por ejemplo, la URL (página *"Conceptos básicos: historial web de Google"*). En la página *"Conceptos básicos: personalización del historial de búsqueda"* se amplia esta información señalando que se registra información sobre el número de veces que se visita la página, cuándo se visitó por última vez o un término de búsqueda anterior relacionado con la página. Además, en la página *"Preguntas frecuentes sobre la privacidad del historial web de Google"* se menciona la dirección IP, el tipo de navegador utilizado, el idioma en el que está configurado y una o varias cookies que permiten identificarlo de forma exclusiva.

En la información sobre privacidad en Google Chrome se indica que podrán conservarse durante dos semanas las búsquedas parciales, si Google se establece como buscador predeterminado, e información sobre sitios web maliciosos, a criterio de Google. Para usuarios autenticados, en la misma información se indica: "…y accedes a una página web que incluya un formulario, Chrome enviará alguna información sobre este formulario a Google. Esta información incluye un fragmento del nombre de host de la página web, junto con identificadores del formulario, como nombres de campos, la estructura básica del formulario y la determinación de Chrome del tipo de datos de cada campo (es decir, "el campo X parece un número de teléfono y el campo Y un país")... Chrome pueda buscar coincidencias entre los datos de Autocompletar almacenados localmente y el contenido del formulario... Chrome enviará los tipos de datos que en realidad utilizaste para rellenar el formulario para mejorar sus predicciones a lo largo del tiempo. El propio texto que se introduce en el formulario no se envía". Asimismo, en el caso de utilizar el producto Chrome de Google, u otro navegador como Firefox, y si se quiere compartir la ubicación geográfica con una página web, incluso que no sea de las dos anteriores compañías, se transmitirá a Google información de puntos WIFI, estaciones de telefonía móvil, dirección IP, que quedará ligada a la información sobre el usuario que se haya obtenido a través de las cookies.

Existe una referencia a información biométrica, en la NPPG, en el apartado "Cómo utilizamos los datos recogidos", en el que se informa: "Si otros usuarios ya tienen tu dirección de

correo electrónico o los datos que sirvan para identificarte, podremos mostrarles los datos de tu perfil público de Google, como, por ejemplo, tu nombre y fotografía". Google manifiesta, en la respuesta 11 del cuestionario de la CNIL, que emplea tecnología de reconocimiento facial en el servicio Google+ Reconóceme (Find my Face) previo consentimiento del usuario. Si existe dicho consentimiento, la foto se sugerirá a los usuarios que "conocen" al que ha subido la foto, que lo podrán etiquetar en otras fotos. El usuario que ha subido la foto tiene control sobre dichas etiquetas. Entre esos usuarios a los que puede consultar se incluyen personas que forman parte de los círculos ampliados (círculos de círculos), tus conexiones en Google (por ejemplo, las personas con las que compartes álbumes de fotos), las conexiones asociadas a los enlaces que hayas añadido a tu perfil o amigos de sitios externos, siempre y cuando hayan conectado sus cuentas con sus perfiles de Google+.

Existe, también, una página de Google "Informar de suplantación de identidad" en la que se ofrece la posibilidad de denunciar una suplantación de identidad y que reclama específicamente una fotografía del usuario como campo obligatorio.

La Política de Privacidad define la política de nombres en el apartado "Cómo utilizamos los datos recogidos", párrafo segundo, como sigue:
"Podremos usar el nombre que proporciones para tu perfil de Google en todos aquellos servicios para cuya utilización sea necesario disponer de una cuenta de Google.
Asimismo, podremos sustituir los nombres que hayas asociado con anterioridad a tu cuenta de Google de modo que se te identifique de forma coherente en todos nuestros servicios.
Si otros usuarios ya tienen tu dirección de correo electrónico o los datos que sirvan para identificarte, podremos mostrarles los datos de tu perfil público de Google, como, por ejemplo, tu nombre y fotografía".

Sobre los datos de tráfico, en la información que ofrece Google a sus usuarios del producto Gmail, se muestra cómo se almacenan direcciones IP completas de los usuarios autenticados en el servicio Gmail. Asociada a la dirección IP, aparece información adicional como es una localización geográfica (país), la hora a la que se accedió al servicio por parte del usuario e información técnica sobre que herramientas se utilizaron para acceder al mismo.

Google también lleva a cabo un filtrado del contenido del correo, así como de los ficheros anexos, que se utiliza para insertar publicidad. Durante la creación de una cuenta de Gmail no se solicita el consentimiento para incluir anuncios personalizados basados en el contenido, ni se informa explícitamente sobre ello, y tampoco hay una opción de configuración en la cuenta para que no se incluyan anuncios personalizados basados en el contenido, siendo necesario acudir a la herramienta Configuración de Anuncios en la que no existe una referencia explícita a configurar el filtrado del contenido de los mensajes para personalizar anuncios.

Google proporciona unas páginas explicativas en español relativas a la inclusión de publicidad en Gmail. Una de ellas titulada "Acerca de los anuncios de Google", en la que se indica *"En Gmail pueden aparecer anuncios de texto o de imagen estáticos mientras lee el correo. Estos pueden estar relacionados con muchos de los factores que también influyen en la aparición de publicidad en la Búsqueda de Google, así como en otros elementos tales como los mensajes de la bandeja de su buzón"*, y otra titulada "Anuncios en Gmail y tus datos personales", que informa *"En Gmail, los anuncios están relacionados con el contenido de tu cuenta de Google. Nuestro objetivo es ofrecer a los usuarios de Gmail anuncios que resulten útiles y relevantes según sus intereses… Por ejemplo, podríamos utilizar información de las consultas de búsqueda de Google que realizas en la Web, de los sitios que visitas, de tu perfil de Google y de los +1 que haces, así como cualquier otra información de tu cuenta de Google, para mostrarte*

anuncios más relevantes en Gmail... No se proporcionará el contenido del correo electrónico ni otra información personal a los anunciantes".

En relación con los dispositivos, en la Política de Privacidad y en la página *"Publicidad"* de la Política de Cookies, se indica: "También podemos seleccionar anuncios basándonos en la información de tu ordenador o de tu dispositivo como, por ejemplo, el modelo de dispositivo, el tipo de navegador o los sensores del dispositivo (como el acelerómetro)". *Por los Servicios de Inspección se ha comprobado que Google puede identificar un usuario que está intentando crear múltiples cuentas en Google desde un mismo dispositivo, aunque se elimine información común identificativa como misma dirección IP o cookies.*

El Botón +1 es un servicio que permite al editor de un sitio web poner un código, que aparece como un botón en su página, para que los usuarios autenticados de Google+ puedan asociar ese sitio web como uno de sus preferidos. Google puede recomendarlos al círculo de amigos de Google+, si dan el consentimiento para ello en su perfil. Es uno de los elementos que utiliza Google para definir el impacto y la efectividad de las medidas sociales que un editor de un sitio web inserta en sus páginas.

Existen casos en los que los datos que recopila Google no se recaban directamente del interesado. La herramienta de Google llamada Panel de Control o Dashboard, en la opción "Tu presencia en Internet", ofrece una opción para mostrar los enlaces a distintas páginas que Google registra o asocia en relación a un usuario autenticado. Una vez dado de alta como usuario y accediendo al Panel de Control, se ofrece la posibilidad de mostrar los datos que Google ha recogido a través de sus herramientas de indexación de contenidos en la red y que está asociando a dicho usuario a través de la herramienta Buscador de Google. El campo de búsqueda lo rellena automáticamente Google en función del nombre con el que el usuario ha creado su cuenta.

Google ofrece sólo la posibilidad de visualizar, pero no ofrece la posibilidad de administrar, es decir, de eliminar o añadir enlaces a la asociación que está realizando Google con el usuario.

También se advierte sobre la posibilidad de obtener de terceros información relativa al usuario en relación al Aviso de Privacidad del producto Google Wallet: *"es posible que obtengamos información de ti a través de servicios de verificación de terceros, de la información derivada de las transacciones de Google Wallet en las ubicaciones de los comerciantes, de la información relacionada con el uso de métodos de pago de terceros vinculados al servicio Google Wallet, de la información relacionada con el acceso a los saldos de tu cuenta de Google Wallet y de la información de un operador en relación con la facturación del operador"*.

En cuanto a los datos especialmente protegidos, en el apartado "Cómo utilizamos los datos recogidos" de la Política de Privacidad se indica *"Cuando te mostremos anuncios personalizados, no asociaremos cookies o identificadores anónimos a datos especialmente protegidos como, por ejemplo, los relativos a raza, religión, orientación sexual o salud"*. De igual forma, en el punto "Consentimiento" del apartado "Qué datos personales compartimos", se declara *"Tu consentimiento será necesario para compartir datos personales especialmente protegidos"*. La Política de Privacidad no detalla cómo se identifica, recogen o almacenan datos especialmente protegidos, ni la forma en que se recabará el consentimiento para compartir este tipo de datos.

Lo expuesto resume la multitud de operaciones de tratamiento que lleva a cabo Google y

la intención de esta entidad de manejar un enorme volumen de datos y relacionarlos todos ellos en su análisis y posterior utilización.

VIII

Procede analizar si la información recabada incluye datos de carácter personal, considerando que el objeto de la LOPD señalado en su artículo 1 tiene que ver con la garantía y protección, en lo que concierne al tratamiento de datos personales, de las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar.

La LOPD viene a regular el derecho fundamental a la protección de datos de las personas físicas, esto es, el derecho a disponer de sus propios datos sin que puedan ser utilizados, tratados o cedidos sin su consentimiento, con la salvedad de las excepciones legalmente previstas.

En cuanto al ámbito de aplicación de la citada norma, el artículo 2.1 de la misma señala que *"La presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado"*. Por ello resulta preciso determinar que ha de entenderse por dato de carácter personal y tratamiento de datos.

El artículo 3.a) de la LOPD define el concepto de dato de carácter personal como *"cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables"*.

Y el apartado 1.f) del artículo 5 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (RLOPD), por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD, define dato de carácter personal como *"cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables"*.

De ello se desprende que el concepto de dato personal, según la definición de la LOPD, requiere la concurrencia de un doble elemento: por una parte, la existencia de una información o dato y, por otra, que dicho dato pueda vincularse a una persona física identificada o identificable.

La definición de persona identificable aparece en la letra o) del citado artículo 5.1 del RLOPD, que considera como tal *"toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, mediante cualquier información referida a su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. Una persona física no se considerará identificable si dicha identificación requiere plazos o actividades desproporcionados"*.

En relación con lo anterior, el artículo 2.a) de la Directiva 95/46/CE considera identificable *"toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social".* Asimismo, el Considerando 26 de la Directiva se refiere a esta cuestión señalando que, para determinar si una persona es identificable, hay que considerar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona para identificar a aquélla.

Sobre este concepto, la Audiencia Nacional en su sentencia de 08/03/2002, ha señalado que *para que exista dato de carácter personal (en contraposición con dato disociado) no es*

imprescindible una plena coincidencia entre el dato y una persona concreta, sino que es suficiente con que tal identificación pueda efectuarse sin esfuerzos desproporcionados…".

En su Dictamen 4/2007, sobre el concepto de dato personal, adoptado el 20 de junio, el Grupo de Trabajo del Artículo 29 se refiere a esta cuestión en los siguientes términos:

"Por su parte, cuando hablamos de «indirectamente» identificadas o identificables, nos estamos refiriendo en general al fenómeno de las «combinaciones únicas», sean éstas pequeñas o grandes. En los casos en que, a primera vista, los identificadores disponibles no permiten singularizar a una persona determinada, ésta aún puede ser «identificable», porque esa información combinada con otros datos (tanto si el -15- responsable de su tratamiento tiene conocimiento de ellos como si no) permitirá distinguir a esa persona de otras. Aquí es donde la Directiva se refiere a «uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social». Algunas de esas características son tan únicas que permiten identificar a una persona sin esfuerzo (el «actual Presidente del Gobierno de España »), pero una combinación de detalles pertenecientes a distintas categorías (edad, origen regional, etc.) también puede ser lo bastante concluyente en algunas circunstancias, en especial si se tiene acceso a información adicional de determinado tipo. Este fenómeno ha sido estudiado ampliamente por los estadísticos, siempre dispuestos a evitar cualquier quebrantamiento de la confidencialidad.

Al llegar a este punto, conviene señalar que, si bien la identificación a través del nombre y apellidos es en la práctica lo más habitual, esa información puede no ser necesaria en todos los casos para identificar a una persona. Así puede suceder cuando se utilizan otros «identificadores» para singularizar a alguien. Efectivamente, los ficheros informatizados de datos personales suelen asignar un identificador único a las personas registradas para evitar toda confusión entre dos personas incluidas en el fichero. También en Internet, las herramientas de control de tráfico permiten identificar con facilidad el comportamiento de una máquina y, por tanto, la del usuario que se encuentra detrás. Así pues, se unen las diferentes piezas que componen la personalidad del individuo con el fin de atribuirle determinadas decisiones. Sin ni siquiera solicitar el nombre y la dirección de la persona es posible incluirla en una categoría, sobre la base de criterios socioeconómicos, psicológicos, filosóficos o de otro tipo, y atribuirle determinadas decisiones puesto que el punto de contacto del individuo (un ordenador) hace innecesario conocer su identidad en sentido estricto. En otras palabras, la posibilidad de identificar a una persona ya no equivale necesariamente a la capacidad de poder llegar a conocer su nombre y apellidos. La definición de datos personales refleja este hecho".

Y al referirse a los "medios de identificación", en el mismo Dictamen señala:

"El criterio del «conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona» debe tener especialmente en cuenta todos los factores en juego. Lo costoso de la identificación es un factor, pero no el único. La finalidad del tratamiento, la manera en que el tratamiento está estructurado, el rédito que espera obtener el responsable del tratamiento, los intereses individuales en juego, así como el riesgo de que se produzcan disfunciones organizativas (por ejemplo, un quebrantamiento del deber de confidencialidad) y los fracasos técnicos son todos ellos elementos que deben tenerse en cuenta. Por otra parte, se trata de una prueba dinámica, por lo que debe tenerse en cuenta el grado de avance tecnológico en el momento del tratamiento y su posible desarrollo en el período durante el cual se tratarán los datos…

Un factor importante, como se dijo anteriormente, para evaluar el «conjunto de los medios que

puedan ser razonablemente utilizados» para identificar a las personas será la finalidad perseguida por el responsable del tratamiento al llevarlo a cabo. Las autoridades nacionales de protección de datos se han enfrentado a casos en los que el responsable del tratamiento sostenía que sólo se habían tratado informaciones dispersas, sin referencias a nombres u otros identificadores directos, y abogaba porque los datos no se considerasen como personales y no estuvieran sujetos a las normas de protección de los datos. Y, sin embargo, el tratamiento de esa información sólo cobraba sentido si permitía la identificación de individuos concretos y su tratamiento de una manera determinada. En estos casos, en los que la finalidad del tratamiento implica la identificación de personas, puede asumirse que el responsable del tratamiento o cualquier otra persona implicada tiene o puede tener medios que «puedan ser razonablemente utilizados», para identificar al interesado. De hecho, sostener que las personas físicas no son identificables, cuando la finalidad del tratamiento es precisamente identificarlos, sería una contradicción flagrante. Por lo tanto, debe considerarse que la información se refiere a personas físicas identificables y el tratamiento debe estar sujeto a las normas de protección de datos".

Considerando las dos formas de llevar a cabo la recogida de datos expuestas en el Fundamento de Derecho anterior (información facilitada directamente por el usuario e información obtenida por Google a través de la utilización de sus servicios), Google ofrece la utilización de sus productos o servicios a usuarios que previamente se hayan registrado como usuarios autenticados, en términos de la propia Política de Privacidad, y a usuarios no autenticados.

El usuario autenticado es un usuario activo que utiliza los productos de Google iniciando previamente una sesión en una de las posibles cuentas de Google en las que se ha registrado y ello le da acceso a ciertos productos que así lo exigen o a servicios adicionales en otros productos que son accesibles a usuarios no autenticados. El usuario no autenticado es también un usuario activo, si bien utiliza los productos o servicios de Google sin iniciar una sesión como usuario registrado, cuando esto no es necesario según la configuración del producto o servicio (servicios "abiertos"), como en el caso del buscador o en otros productos en los que se ofrece un acceso parcial a los usuarios no autenticados. En otros casos, basta con proporcionar cierta información personal para acceder al producto de que se trate.

Existe, sin embargo, un tercer tipo de usuario, que puede denominarse *"pasivo"*, que es aquel usuario que no es consciente de que está utilizando un producto ni reclamando un servicio de Google, que a pesar de ello recaba datos personales relativos al mismo, incluso puede hacerlo sin prestarle un servicio. Es el caso del botón +1, del tratamiento de sus datos en Google Analytics, AddWords, DoubleClick, el mapa incluido en una página web de terceros, traductor de sitios web o de un calendario en una misma página. En estos casos, el usuario accede a los servicios de Google cuando son utilizados por el sitio web de un tercero.

Google Inc. ha admitido que intervienen como responsable del tratamiento en algunas funcionalidades ofrecidas a través de otras páginas Web (como publicidad o funcionalidades de Google que puedan aparecer en otras páginas web), y que cuando muestra anuncios en la Google Display Network, proporciona avisos "intra-producto" que complementan la Política de Privacidad e informan a los usuarios acerca de la recogida y tratamiento de sus datos con base en una estructura de información contextual y por capas.

De acuerdo con lo expuesto en el Fundamento de Derecho Tercero, Google obtiene información de cualquier usuario que utiliza sus servicios. Un usuario adoptará los roles de autenticado, no autenticado y pasivo a lo largo de su relación con los productos de Google, y la utilización de identificadores permite a dicha entidad recoger datos de los aquellos de forma no

anónima, aunque los usuarios pretendan tener una relación con Google anónima al no autenticarse.

Las entidades imputadas únicamente reconocen la existencia de dos tipos de usuarios, los autenticados y los no-autenticados, y no han planteado controversia alguna en relación con el tratamiento de datos personales relativos a los usuarios autenticados, considerando que sólo en este caso la información recabada concierne a una persona física identificada o identificable. En otro caso, califican como “especulativo” entender que Google es capaz de trazar sin esfuerzos desproporcionados la identidad de una persona que no se haya dado de alta nunca en una cuenta de Google y señalan que no se ha probado que la información presuntamente recabada, en su mayor parte relativa a máquinas, sea concerniente a personas físicas.

En relación con los "usuarios pasivos", denominación que a juicio de dichas entidades no describe de forma precisa la tipología de "usuarios", manifiestan que la información se recaba a través de cookies y otros identificadores anónimos cuando el usuario interactúa con prestaciones que Google Inc. ofrece a través de terceros, y esa información no permite la identificación de personas y, por consiguiente, no pueden ser considerados datos de carácter personal, de modo que su tratamiento no está sujeto a los requisitos previstos en la LOPD.

En definitiva, entiende Google que la información relativa a usuarios no autenticados o “pasivos”, al no poder asociarse a ninguna persona física identificada, se trata de una información anonimizada o disociada.

Es preciso analizar si dicha información puede asociarse a personas físicas identificables. El citado Considerando 26 de la Directiva se refiere a esta cuestión señalando que, para determinar si una persona es identificable, hay que considerar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona para identificar a aquélla.

En este caso, atendiendo a los detalles expresados sobre la capacidad de recabar información que se atribuye a Google y la posibilidad de asociar toda esa información a un único usuario, y considerando los recursos técnicos de dicha entidad, tal como se han expuesto, que posibilitarán, sin duda, la identificación de los usuarios que utilicen los productos de Google sin haberse registrado previamente a partir de datos en principio anónimos, entiende la AEPD que no queda asegurada la anonimización real y completa de los mismos.

Con carácter general, Google puede identificar a un usuario de los productos de las siguientes formas:
. Mediante la creación de una cuenta de usuario y el uso de los productos de Google a través de dicha cuenta de usuario (puedo tener una cuenta de usuario y utilizar ciertos productos de Google sin iniciar la sesión).
. Mediante la utilización de cookies o identificadores que Google almacena en el dispositivo del usuario y que lo identifican unívocamente.
. Mediante la huella digital del dispositivo con el que se accede a sus servicios, que incluye información de configuración del mismo.
. Mediante la dirección IP y la localización geográfica.

Según los Servicios de Inspección, la información almacenada en los servidores de Google, enlazada con la cookie mediante el identificador único, permite el almacenamiento de información sobre la actividad del usuario y su equipo, incluso del usuario no autenticado y del usuario en rol pasivo, potenciando las posibilidades de tratamientos por parte de Google.

Asimismo, dichos Servicios han expresado dos modos de asociar a una persona física la información almacenada por una cookie en los servidores de los usuarios:

. De forma directa, cuando el usuario se ha autenticado al menos una vez mientras la cookie estaba almacenada en el dispositivo del usuario. Cuando el usuario inicia una sesión en Google, se transmite a esta entidad tanto la identificación de ese usuario como los identificadores de las cookies que estuviesen almacenados en el dispositivo. La asociación entre usuario e identificadores de las cookies es inmediata, así como la asociación entre la información relativa al usuario y la información relativa a las cookies almacenada en los servidores de Google. Esta última, recogida tanto durante la actividad del usuario en Internet cuando el usuario estaba autenticado como cuando no lo estaba, e incluso después de cerrar la sesión como usuario autenticado.

. De forma indirecta, que se puede llevar a cabo de tres maneras:

. En el caso de que un usuario nunca se haya autenticado durante la permanencia de la cookie en el dispositivo (porque la borra antes de autenticarse). Pero, asociada a la cookie se ha registrado, no sólo su actividad en Internet, sino datos adicionales como direcciones IP, números de teléfono o localizaciones geográficas. Esos datos coinciden con que registra Google cuando se autentica.

. Cuando esos datos registrados por la cookie, coinciden con los asociados con otra cookie que estaba en el dispositivo cuando el usuario se autenticó.

. Cuando ambas cookies, la que estaba cuando se autenticó el usuario, y la que no estaba cuando se autenticó el usuario, se han enviado simultáneamente a Google durante la interacción con un producto de Google, y se almacenan en los registros del servidor. De esa forma, se establece una relación entre ambas.

El Grupo de Trabajo del artículo 29 se ha pronunciado sobre esta cuestión en su Dictamen 2/2010, sobre publicidad comportamental en línea:

"El Grupo de Trabajo del artículo 29 hace observar que los métodos de publicidad comportamental descritos en el presente Dictamen implican frecuentemente el tratamiento de los datos personales que se definen en el artículo 2 de la Directiva 95/46/CE… Ello se debe a distintas razones: i) la publicidad comportamental implica normalmente la recogida de direcciones IP y el tratamiento de identificadores únicos (mediante el cookie). La utilización de dichos dispositivos permite «aislar» a los usuarios, aun desconociéndose sus nombres verdaderos. ii) Además, la información recogida en el contexto de la publicidad comportamental se refiere a características o comportamiento de una personal y se utiliza para influir a dicha persona concreta. Esta opinión se confirma cuando se tiene en cuenta la posibilidad de que los perfiles se vinculen en todo momento con información directamente identificable proporcionada por los usuarios, como la información aportada en el registro. Otras situaciones que pueden llevar a la posibilidad de identificación son las fusiones, los extravíos de datos y la creciente disponibilidad en internet de datos personales combinados con direcciones IP".

Y en su Dictamen 1/2008, sobre cuestiones de protección de datos relacionadas con motores de búsqueda, emitido el 4 de abril de 2008, el Grupo de Trabajo del artículo 29 confirma que, en la mayoría de los casos, los cookies y las direcciones IP deben considerarse datos personales. El texto dice: *"Cuando un cookie contiene un identificador único de usuario, éste es claramente un dato personal. La utilización de una cookie permanente o de dispositivos similares con un identificador único de usuario permite seguir a los usuarios de un ordenador concreto, incluso en caso de utilización de direcciones IP dinámicas. Los datos sobre comportamiento generados por la utilización de estos dispositivos permiten centrarse más aún en las características personales del individuo en cuestión"*.

En relación con la dirección IP, el Dictamen 4/2007, antes citado, determina lo siguiente:

"El Grupo de trabajo considera las direcciones IP como datos sobre una persona identificable. En ese sentido ha declarado 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, pues registran sistemáticamente en un fichero la fecha, la hora, la duración y la dirección IP dinámica asignada al usuario de Internet. Lo mismo puede decirse de los proveedores de servicios de Internet que mantienen un fichero registro en el servidor HTTP. En estos casos, no cabe duda de que se puede hablar de datos de carácter personal en el sentido de la letra a) del artículo 2 de la Directiva".

Por tanto, atendiendo a la definición contenida en las normas citadas, que consideran dato de carácter personal *"cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables"*, la información recabada por Google se ajusta a dicho concepto, al tratarse de información concerniente a personas físicas identificadas o identificables, ya que con los datos almacenados es posible la identificación de los titulares de los mismos sin un esfuerzo exagerado o desproporcionado.

Por otra parte, la garantía del derecho a la protección de datos, conferida por la normativa de referencia requiere que exista una actuación que constituya un tratamiento de datos personales. El artículo 3 de la LOPD define en su letra c) el tratamiento de datos como aquellas *"operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias"*.

En el presente caso, se recogen datos personales mediante la utilización de los medios expresados y se someten a los numerosos tratamientos acreditados en las actuaciones, que se ajustan a la definición indicada.

Así, en el presente supuesto, considerando que la información recogida permite la identificación de los afectados, debe concluirse la existencia de datos de carácter personal que son sometidos a tratamiento y la plena aplicabilidad de los principios y garantías expuestas en la normativa de protección de datos de carácter personal.

En sus alegaciones a la propuesta de resolución, Google se limita a reiterar que la Agencia no aporta prueba sobre sus conclusiones y que asume hechos que no están presentes, añadiendo nuevamente que el Informe de Actuaciones Previas de Investigación contiene afirmaciones erróneas, omitiendo cualquier referencia a las constataciones ampliamente detalladas en el presente Fundamento de Derecho y el anterior sobre los tratamientos de datos de carácter personal que lleva a cabo. A este respecto, cabe remitirse a lo indicado en el Fundamento de Derecho II sobre la fuerza probatoria de las comprobaciones efectuadas por los Servicios de Inspección.

Finalmente, se estima oportuno reiterar que Google trata datos personales de usuarios autenticados, incluso datos referidos a estos usuarios pero distintos a los aportados por los mismos, de usuarios no autenticados y usuarios pasivos, sometidos al ámbito de aplicación de la LOPD por tratarse de información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.

IX

El derecho fundamental a la protección de datos se traduce, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, en un poder de disposición y control sobre los datos relativos a la propia persona, que le faculta para decidir cuáles de estos datos facilita a un tercero o cuáles puede el tercero recabar, y también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Ese poder de disposición y control se concreta en la facultad de consentir sobre la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento por un tercero, así como sus usos posibles.

A partir de esta consideración deberán analizarse los principios generales que constituyen el contenido esencial del derecho a la protección de datos y configuran un sistema de tutela que garantiza una utilización racional y razonable de los datos personales. Entre tales principio, el de proporcionalidad y limitación de los fines, el de conservación, el derecho de información, el principio del consentimiento.

X

Con anterioridad a marzo de 2012, Google aplicaba su política de privacidad de forma específica y diferenciada por productos o servicios, señalando para cada uno de ellos la información relativa a la recogida y tratamiento de los datos personales. A partir del 1 de marzo de 2012, modificó esa política y las condiciones de los servicios, elaborando una nueva Política de Privacidad con la que persigue la unificación de todas las anteriores, que ha sido diseñada como un instrumento con el que Google pretende legitimar un nuevo modelo de tratamiento de los datos de carácter personales basado en la transversalidad de todos los servicios y de la información que recaba con cada uno de ellos, posibilitando que la información personal de un servicio pueda combinarse con la de otros servicios y utilizarse con cualquiera de las finalidades que, supuestamente, constituyen el objeto de la recogida de información en general, para lo que se sirve de distintas herramientas para hacer viable técnicamente el cruce de datos entre un servicio y otro. A partir de esta combinación de datos, que excede ampliamente las expectativas que un usuario común puede esperar de la utilización de un servicio determinado, en relación con la utilización de sus datos, el tratamiento de éstos por parte de Google podría quedar sin legitimidad.

La nueva Política de Privacidad, según está configurada, es aplicable a todos los servicios prestados por Google, con alguna excepción, prestados a personas físicas y a empresas titulares de web que utilicen productos de aquella, y a todos los tipos de usuarios, ya sean autenticados, no autenticados o usuarios que acceden a sitios web de entidades terceras (usuarios en rol pasivo).

Especialmente relevante es el propósito anunciado por Google de utilizar la información para su actividad futura, para la mejora de servicios actuales o el desarrollo de nuevos servicios cuyas características y alcance se desconocen. Si el servicio no está ni siquiera previsto, es difícil que el interesado pueda conocer, y menos consentir, un tratamiento de datos para algo que el propio responsable desconoce.

Google en ningún caso informa de manera clara y sistemática sobre los tratamientos de datos de carácter personal, sus finalidades, no delimita la naturaleza de la información sometida a tratamiento y su posterior utilización. Cuando hace referencia a estas cuestiones emplea una terminología imprecisa que impide a los afectados conocer el sentido y significado real de sus indicaciones.

Por otra parte, según el contenido recogido en sus informaciones y de las constataciones realizadas, podría entenderse que Google conserva los datos por tiempo indeterminado y que no ha prestado la atención debida al ejercicio de los derechos por parte de los usuarios, según puede apreciarse del diseño elaborado para que a través de sus sistemas éstos pudieran gestionar sus datos, existiendo indicios, incluso de que no se atienden tales derechos y en especial el de cancelación de los datos personales.

Además, la Política de Privacidad de Google es indeterminada, considerando las expresiones genéricas y poco claras que utiliza, así como la multitud de enlaces que han de manejarse para conocerla en su totalidad. Asimismo, se presentan enlaces que no conducen a ninguna página o lo hacen a sitios cuyo contenido no tiene relación con la política de privacidad, sino con cuestiones totalmente independientes.

A pesar de la pretendida unificación de su Política de Privacidad mediante el nuevo documento elaborado, la información que ofrece se encuentra dispersa en multitud de medios o documentos como:
. En la NPPG y el conjunto de páginas que están referidas en los enlaces que incluye la página donde se muestra dicha política de privacidad, como por ejemplo:
. Google ofrece una ampliación de información sobre las políticas de privacidad de Google siguiendo el enlace “pongas en contacto con nosotros”.
. En la página de “Solución de Incidencias Relacionadas con la Privacidad”.
. En la política específica de nombres de Google+ y en general de los servicios que requieren usuarios autenticados (apartado "Suspensión del perfil de Google+ y otros servicios de Google" en la Política de Nombres de Google+).
. También existe información adicional sobre privacidad que se proporciona in-product, como los 29 avisos contextuales que manifiesta Google en las respuestas al cuestionario de la CNIL.
. En las condiciones y términos de servicio de determinados productos, como es el caso de los productos Youtube o Analytics.
. En las páginas de FAQ o preguntas más frecuentes.
. En el blog en castellano de Google, y otros blog en ingles.

En total, la política de privacidad, sus matizaciones, excepciones, y la información para ejercer derechos se extiende a un número indeterminado de páginas, según se recoge a lo largo del informe de actuaciones previas, lo que demuestra hasta qué punto es necesario ser un experto para entender dicha política de privacidad.

La información sobre aspectos claves como el consentimiento, el ejercicio de derechos o las comunicaciones de datos se encuentran distribuidos a lo largo del texto (8 páginas) y emplea expresiones “podremos”, “podrá”, “podrán”, “pueden” (24 veces), “es posible” (4 veces) o “podemos” (2 veces), así como otras expresiones con significados ambiguos, como “mejorar la experiencia la experiencia del usuario” (primer párrafo página 4).

Esta forma de expresión, en la que no se afirma sino que se sugiera la posibilidad, es utilizada a lo largo de toda la información relacionada con la página de la NPPG y en la información complementaria sobre privacidad, como por ejemplo en la página de descripción de los tipos de cookies.

Parte de la información relativa a la privacidad no se encuentra disponible en idioma español, sino en idioma inglés, por ejemplo:
. La página relativa al “Data Liberation Front” enlazada en la página de la NPPG como una de las

formas de ejercer los derechos.
. La política específica de privacidad del producto Sketchup se encuentra en inglés.
. Las excepciones al derecho de acceso en el caso del registro de información de tráfico en el uso del producto Gmail se encuentran en inglés, así como toda la información relativa al acceso a la última actividad de la cuenta de Gmail.
. Parte de la página relativa a "Informar de una suplantación de identidad".
. La página "Contact a site's webmaster" cuando se solicita una retirada de contenido del producto Buscador.
. La página para ejercer derechos en el producto Google Talk dentro del Panel de Control.
. La página para ejercer derechos en el producto Google Task-Tareas dentro del Panel de Control.
. La página “Google Analytics Cookie Usage on Websites” que explica a los usuarios cómo funcionan las cookies de Google Analytics y que se accede a partir de la página “Tipos de cookies que utiliza Google”.
. La página (y los numerosos enlaces que aparecen en ella) que proporciona Google para dar "Mas información" al usuario autenticado que desea administrar la publicidad personalizada que Google le ofrece a través de la gestión de sus acciones con el botón +1.

Google Inc. alega que sigue el planteamiento recomendado por el GT29 en su Opinión 3/2013, de 2 Abril 2013, sobre la Limitación de la Finalidad del Tratamiento (*"Purpose Limitation")* a través de *"avisos por capas"*, donde los avisos o notificaciones contextúales "'intra-producto" simplemente aclaran lo ya contenido en la Política de Privacidad o proporciona información adicional y/o solicita nuevos consentimientos cuando es necesario, si bien, en realidad, nunca alude a una nueva finalidad del tratamiento de los datos. Se trata de una estructura de enlaces o árbol para suministrar información -sumamente fácil de utilizar- que no solo no dificulta la comprensión del usuario, sino que la aclara. Un ejemplo de ello, señala, es la sección *"Términos clave"* de la Política de Privacidad, como forma de acomodar la Política de Privacidad a las necesidades de los distintos tipos de usuarios del servicio on-line de Google Inc. Esta "información adicional", como los *"Términos clave",* es opcional pero está siempre disponible para aquellos usuarios que la necesitan.

La AEPD no cuestiona el uso de la información por capas, recomendable y pertinente en muchos casos, pero eso no significa que se utilice para confundir al usuario mediante la diseminación de la información en multitud de capas. Esta forma de materializar la información que se ofrece a los usuarios debe emplearse para hacerla más precisa y facilitar su comprensión, exponiéndola en todo caso de forma visible y en el momento en que resulte necesaria, mediante enlaces fácilmente accesibles cuyos objetos se correspondan claramente con la política de privacidad.

Google no presenta la información gradualmente, de modo que el usuario pueda acceder a la misma cuando activa el servicio de que se trate, y emplea multitud de enlaces no reconocibles.

De todo ello se deriva que la política de privacidad es inaccesible para cualquier usuario, con independencia de su cualificación, que Google recoge datos personales de forma indiscriminada, incluso para posibles finalidades que aun no ha previsto, y ello supone entender vulnerado el derecho a la protección de datos de carácter personal, entendido como la capacidad del afectado de decidir sobre el tratamiento.

XI

La normativa que regula el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal exige al responsable del tratamiento cumplir el principio de proporcionalidad recogido en el artículo 4.1 de la LOPD, cuyo tenor literal dispone que *"Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido".*

Este artículo 4 de la LOPD, con la denominación *"Calidad de datos"*, es el primer precepto del título II dedicado a los *"Principios de calidad de datos",* que derivan del derecho fundamental a la protección de datos. El apartado 1 del artículo 4 de la LOPD comienza estableciendo que los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, de acuerdo con una serie de criterios, que se resumen en el principio de proporcionalidad.

Este artículo 4.1 de la LOPD consagra el principio de proporcionalidad en el tratamiento de los datos de carácter personal y limitación de los fines, que impide el tratamiento de aquellos que no sean necesarios o proporcionales a la finalidad que justifica el tratamiento, resultando contrario a la LOPD el tratamiento de los datos excesivos. En consecuencia, el tratamiento del dato ha de ser pertinente y no excesivo en relación con el fin perseguido. Únicamente pueden ser sometidos a tratamiento aquellos datos que sean estrictamente necesarios para la finalidad perseguida. Por otra parte, el cumplimiento del principio de proporcionalidad no sólo debe producirse en el ámbito de la recogida de los datos, sino que ha de respetarse, asimismo, en el posterior tratamiento que se realice de los mismos.

Este criterio, se encuentra recogido también en el artículo 6 de la Directiva 95/46/CE y aparece reflejado en el Convenio 108, del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, cuyo artículo 5.c) indica que *"los datos de carácter personal que sean objeto de un tratamiento automatizado... serán adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con las finalidades para las cuales se hayan registrado".*

Son los mismos principios recogidos en el Considerando 28 de la citada Directiva: *"(28)Considerando que todo tratamiento de datos personales debe efectuarse de forma lícita y leal con respecto al interesado; que debe referirse, en particular, a datos adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los objetivos perseguidos; que estos objetivos han de ser explícitos y legítimos, y deben estar determinados en el momento de obtener los datos; que los objetivos de los tratamientos posteriores a la obtención no pueden ser incompatibles con los objetivos originalmente especificados"*.

En definitiva, el momento en el que han de determinarse las finalidades es el de la recogida de los datos, cualquier tipo de recogida, careciendo de validez la recogida de datos con finalidades que no hayan sido fijadas o determinadas de modo preciso, o tan vagas o genéricas que admitiera cualquier propósito. Se trata de que el particular pueda identificar las finalidades de forma clara y precisa, sin que le genere ninguna duda o dificultad para su compresión.

Además, la determinación de las finalidades es necesaria para valorar si el tratamiento del dato personal es "pertinente" al fin perseguido e implica que no deberán recabarse datos personales que no sean necesarios para el propósito al que serán destinados.

En la Política de Privacidad de Google, la finalidad con la que se recaban datos

personales se declara en varios apartados:

. En el párrafo introductorio:
Cuando compartes datos con nosotros (por ejemplo, al crear una cuenta de Google), podemos mejorar aún más esos servicios para mostrarte resultados de búsqueda y anuncios más relevantes y ayudarte a ponerte en contacto con otros usuarios o compartir de forma más rápida y sencilla.
. En el primer párrafo del título "Datos recogidos por Google":
La recogida de datos se realiza para mejorar el servicio que ofrecemos a todos nuestros usuarios (desde aspectos básicos como deducir el idioma que hablan hasta aspectos más complejos como determinar qué anuncios les puedan resultar más útiles o qué usuarios son más importantes para ellos en la Web).
Para aprovechar al máximo las funciones de compartir que te ofrecemos, es posible que también te pidamos…
. En el primer párrafo del título "Cómo utilizamos los datos recogidos", se amplía el uso que se va a dar a dichos datos:
Los datos que recogemos a través de todos nuestros servicios se utilizan para prestar, mantener, proteger y mejorar dichos servicios, desarrollar nuevos servicios y velar por la protección de Google y de nuestros usuarios. También utilizamos estos datos para ofrecerte contenido personalizado como, por ejemplo, resultados de búsqueda y anuncios más relevantes.
. En los párrafos siguientes se concretan casos específicos de procesamiento para determinadas categorías de datos:
Podremos usar el nombre que proporciones para tu perfil de Google en todos aquellos servicios para cuya utilización sea necesario disponer de una cuenta de Google.
Asimismo, podremos sustituir los nombres que hayas asociado con anterioridad a tu cuenta de Google de modo que se te identifique de forma coherente en todos nuestros servicios.
Si te pones en contacto con Google, es posible que guardemos un registro de tu comunicación para poder resolver más fácilmente cualquier incidencia que se haya producido.
Si otros usuarios ya tienen tu dirección de correo electrónico o los datos que sirvan para identificarte, podremos mostrarles los datos de tu perfil público de Google, como, por ejemplo, tu nombre y fotografía.
Podremos utilizar tu dirección de correo electrónico para enviarte información acerca de nuestros servicios, incluyendo información sobre próximos cambios o mejoras.
Utilizaremos los datos recogidos a través de las cookies y otras tecnologías como, por ejemplo, los contadores de visitas, para mejorar la experiencia del usuario y la calidad general de nuestros servicios.
Podemos combinar la información personal de un servicio con la información de otros servicios de Google, incluida la información personal, para que puedas compartir contenidos con usuarios que conozcas más fácilmente, entre otros uso.

En resumen, en la NPPG se declara que los datos se usarán por Google para proporcionar, mantener y mejorar los servicios, desarrollar otros nuevos, para la protección de los servicios, de la entidad y de los usuarios, para ofrecer contenido y publicidad personalizada. No se especifica si dichos fines corresponden exclusivamente al producto que está empleando el usuario.

La Audiencia Nacional, en numerosas sentencias ha tratado la cuestión relativa a las finalidades legítimas y determinadas. En Sentencia de 27/04/2006 analiza la expresión «comunicarles actividades culturales, formativas, deportivas y de ocio», que considera excesivamente genérica. Argumenta que el hecho de que “se haga mención en la citada cláusula de 'promociones comerciales" no permite entender incluida cualquier clase de promoción

comercial, sino que es necesario vincular el término "comercial" con el resto de finalidades del club y con las actividades generales de aquél y del público destinatario. No es posible considerar legítimo que dicha cláusula incluya y autorice cualquier clase de promoción comercial en relación a productos que pueden ser, incluso, contrarios a los intereses del público infantil y juvenil".

La misma Audiencia Nacional, en Sentencia de 18/05/2007, señaló lo siguiente: *"Consideramos, como asimismo estima la resolución impugnada, que dados los poco concretos términos de dicha leyenda, no es posible entender que exista información sobre las finalidades determinadas y explícitas, ya que requiere, genéricamente, el consentimiento para el tratamiento de los datos para remitirles información y ofertas sobre productos y servicios, adecuar éstos a sus intereses, necesidades y perfiles particulares…"*.

El Grupo de Trabajo del Artículo 29 emitió un Dictamen sobre cuestiones de protección de datos en relación con buscadores, de fecha 04/04/2008, en el que se analiza la cuestión de los fines y motivos para los que se tratan los datos y se pronuncia sobre algunos en concreto, similares a los manifestados por Google. En este Dictamen se indica lo siguiente:

"En general, los proveedores de servicios de búsqueda no proporcionan una visión general exhaustiva de las distintas finalidades determinadas, explícitas y legítimas para los que tratan datos personales. En primer lugar, algunas finalidades como "mejorar el servicio" u "ofrecer publicidad personalizada" se definen con demasiada amplitud para ofrecer un marco apropiado para juzgar la legitimidad de la finalidad".

"Mejora del servicio
Algunos proveedores de servicios de búsqueda almacenan el contenido de las búsquedas de los usuarios en logs. Dicha información es una herramienta importante para los proveedores de servicios de búsqueda, pues les permite mejorar sus servicios analizando el tipo de búsquedas que realizan las personas, la forma de la que eligen mejorar dichas búsquedas y los resultados de las búsquedas que decidieron seguir. Sin embargo, el Grupo de Trabajo del Artículo 29 opina que las búsquedas no necesitan ser atribuibles a personas identificadas para poder utilizarse para mejorar los servicios de búsqueda.
Con el fin de establecer una correlación con las acciones de un usuario individual (y, de este modo, descubrir, por ejemplo, si las sugerencias efectuadas por el buscador resultan útiles), sólo es necesario distinguir las acciones de un usuario durante una única búsqueda de las de otro; no es necesario poder identificar a dichos usuarios. Por ejemplo, un buscador puede querer saber que el Usuario X buscó "Woodhouse" y posteriormente decidió pinchar también en los resultados para la variación de ortografía sugerida "Wodehouse", pero no necesita saber quién es el Usuario X. Por lo tanto, la mejora del servicio no puede considerarse un motivo legítimo para almacenar datos que no se han hecho anónimos.

Seguridad del sistema
Los buscadores pueden considerar la necesidad de mantener la seguridad de su sistema como un interés legítimo y unos motivos adecuados para efectuar un tratamiento de datos personales. Sin embargo, cualquier dato personal almacenado con fines de seguridad debe estar sujeto a una limitación estricta de la finalidad. Por lo tanto, los datos almacenados con fines de seguridad no pueden utilizarse para optimizar un servicio, por ejemplo. Los proveedores de servicios de búsqueda argumentan que los registros de los servidores deben almacenarse durante un periodo razonable (el número de meses difiere de un buscador a otro) para permitirles detectar patrones de comportamientos de usuarios y, de este modo, identificar e impedir ataques de denegación de servicio y otras amenazas para la seguridad. Todos los proveedores deben poder justificar exhaustivamente el periodo de retención que adopten con este fin, el cual dependerá de

la necesidad de tratar estos datos.

Prevención de fraudes
Los buscadores también pueden tener un interés legítimo en detectar e impedir fraudes como "el fraude del clic", pero al igual que ocurre con los fines de seguridad, la cantidad de datos personales almacenados y objeto de tratamiento, así como la longitud del periodo durante el que éstos se conservan con este fin dependerán de si los datos son realmente necesarios para detectar e impedir fraudes.

Contabilidad
Los requisitos de contabilidad no pueden justificar el registro sistemático de datos de búsqueda normales, en los que el usuario no hizo clic en un enlace patrocinado. El Grupo de Trabajo también tiene serias dudas (basándose en la información recibida de los proveedores de servicios de búsqueda al responder al cuestionario) de que los datos personales de los usuarios de los buscadores sean realmente esenciales para fines contables. Para una evaluación concluyente se necesitará una investigación ulterior. En cualquier caso, el Grupo de Trabajo pide a los proveedores de servicios de búsqueda que desarrollen mecanismos de contabilidad más respetuosos con la privacidad, por ejemplo, utilizando datos anónimos.

Publicidad personalizada
Los proveedores de servicios de búsqueda que deseen ofrecer publicidad personalizada para aumentar sus ingresos pueden encontrar un motivo para el tratamiento legítimo de algunos datos personales en el artículo 7 (a) de la Directiva (consentimiento) o en el artículo 7 (b) de la misma (ejecución de un contrato), pero es difícil encontrar un motivo legítimo para esta práctica para usuarios que no se hayan registrado específicamente basándose en información específica sobre la finalidad del tratamiento. El Grupo de Trabajo prefiere claramente los datos anónimos".

"Tratamiento ulterior con fines distintos
…Asimismo, los proveedores de servicios de búsqueda no pueden defender que su objetivo al recabar datos personales es el desarrollo de nuevos servicios cuya naturaleza todavía no se ha decidido. La legalidad exige que los interesados conozcan el grado de intromisión en su intimidad en el momento en el que se obtienen sus datos. Esto no será posible a no ser que se definan las finalidades de forma más precisa".

De conformidad con lo expuesto, La Política de Privacidad de GOOGLE es indeterminada, considerando las expresiones genéricas y poco claras que utiliza, así como la multitud de enlaces que han de manejarse para conocerla en su totalidad. Hace referencia a una serie de finalidades caracterizadas por su imprecisión y no especifica los servicios y datos personales que se asocian a dichas finalidades.

Por su indefinición, no permite al usuario conocer en la forma precisa que resulta exigible el fundamento que justifica la recogida de sus datos personales, con carácter general, y, menos aun, la utilización que se hará de los mismos, no se especifica si corresponden exclusivamente al producto que está empleando el usuario, qué otros servicios concretos requieren la utilización de sus datos y qué finalidades específicas justifican esta utilización por un servicio que el usuario no está empleando o que se creará en el futuro.

No establece restricción alguna sobre los datos que se someten a tratamiento en relación con las finalidades expresadas, por lo que el usuario, según la exposición que realiza Google, y considerando los términos empleados ("podremos", etc.), ha de entender que sus datos se utilizarán para todos estos fines, que son muy generales, a pesar de la diversa naturaleza de los

datos recogidos. Incluso, al referirse a los fines lo hace de forma imprecisa con términos como “posible”.

Tampoco el usuario es consciente del alcance del término “servicio” y, tal como se expresa la Política de Privacidad, espera que se refiera al que utiliza y según las expectativas que resultan razonables en cada caso, especialmente en usuarios no autenticados.

En relación con este principio de determinación de los fines, Google advierte que siempre recoge y trata datos como parte de las distintas funcionalidades del servicio, y lo hace para la única, determinada y legítima finalidad de prestar su servicio on-line a los usuarios. En este contexto, no cabe preguntarse, como hace la Agencia, por los "productos" que usan los datos o con qué finalidad determinada.

Esta mención adolece de todos los defectos expresados en cuanto a la determinación de las finalidades, y no puede englobar la multitud de propósitos declarados ni fundamentar las numerosas operaciones de tratamiento que lleva a cabo. Además, es contraria a la información que se muestra al usuario por parte de Google, que nunca se presenta como una unidad sino como una multitud de productos y servicios separados, y así lo percibe el usuario.

Google ha alegado que el carácter "determinado" de la información sobre la finalidad del tratamiento debe ponderarse con la necesidad de proporcionar información clara y útil, y resalta la opinión del GT29 según la cual *"El hecho de que la información deba ser precisa no significa que especificaciones más extensas y detalladas sean siempre necesarias o útiles".* Sin embargo, en este caso, las deficiencias planteadas en relación con la limitación de la finalidad no van dirigidas a exigir una información más extensa, sino más clara y precisa.

Asimismo, Google ha manifestado que la Política de Privacidad ha adoptado un lenguaje, estilo y nivel de detalle apropiado para comunicarse con la amplia base de usuarios a la que se dirige, valorando el contexto.

La diversidad y volumen de usuarios de los productos y servicios de Google no puede presentarse como justificación de una información vaga o ambigua, sino que representa una exigencia aún mayor de aportar una información clara y precisa, que se presente de forma sistemática y visible, para que pueda ser comprendida por todos, considerando el entendimiento común y las expectativas razonables de los titulares de los datos

Por otra parte, la delimitación de la naturaleza de la información que se recaba y que será tratados en relación con una finalidad específica contribuye a la delimitación y comprensión de los fines y, además, es necesarias para valorar la proporcionalidad de la recogida de dicha información y para poder evaluar la compatibilidad de cualquier tratamiento de datos posterior sobre una base cierta.

Google no considera la anterior fundamentación en sus alegaciones a la propuesta de resolución, en las que declara aplicables “frente a lo esgrimido” y plenamente vigentes sus alegaciones al Acuerdo de Inicio del procedimiento, que habían sido suficientemente respondidas, y no rebate el principio de proporcionalidad en el tratamiento de los datos de carácter personal.

Manifiesta que deja clara la finalidad en la Política de Privacidad cuando se refiere a la utilización de los datos personales para la prestación del servicio, a pesar de que esta forma de definir la finalidad ya es indeterminada. Google no acota las finalidades para las que serán

tratados los datos personales de los usuarios, lo que permitiría que las mismas se respetasen excluyendo otros usos.

En definitiva, los hechos expuestos son constitutivos de una infracción del artículo 4, apartado 1, de la LOPD, tipificada como grave en el artículo 44.3.c) de dicha norma.

XII

El artículo 4.1 de la LOPD debe ponerse en correlación con lo previsto en el apartado 2 del mismo artículo 4, según el cual: "*Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos".* Las finalidades a las que alude este apartado 2 han de ligarse o conectarse siempre con el principio de proporcionalidad o limitación en la recogida de datos.

El responsable del tratamiento ha de tener en cuenta que debe existir una relación entre la finalidad perseguida y el modo en el que se tratan los datos, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios de proporcionalidad y finalidad previstos por los apartados 1 y 2 del mencionado artículo 4 de la LOPD, de modo que el impacto en los derechos de los afectados sea el mínimo posible. En definitiva, los datos no pueden ser tratados para fines distintos a los que motivaron su recogida, pues esto supondría un nuevo uso que requiere el consentimiento del interesado.

La aplicación de los datos a la finalidad para la que fueron recabados constituye un principio fundamental en materia de protección de datos y cada vez despliega mayor relevancia. La conexión entre recogida-tratamiento de datos y finalidad es un elemento fundamental del derecho a la protección de datos. Los apartados 1 y 2 del precepto reflejan, según la SAN, Sección 1.ª, dé 8 de marzo de 2002 *"una sutil distinción entre finalidad de la recogida y finalidad del tratamiento, pues la recogida sólo puede hacerse con fines determinados, explícitos y legítimos, y el tratamiento posterior no puede hacerse de manera incompatible, con dichos fines".*

La STC 254/1993 declaró en relación con el artículo 18.4 CE, que la garantía de la intimidad, *latu sensu,* adopta hoy un entendimiento positivo que se traduce en un derecho de control sobre los datos relativos a la propia persona. La llamada libertad informática es así derecho a controlar el uso de los mismos datos insertos en un programa informático *(habeas data)* y comprende, entre otros aspectos, la oposición del ciudadano a que determinados datos personales sean utilizados para fines distintos de aquel legítimo que justificó su obtención.

En la Política de Privacidad, en el apartado "Cómo utilizamos los datos recogidos", GOOGLE admite la posibilidad de utilizar los datos recabados de los usuarios de forma ilimitada entre todos sus servicios. Se declaran las siguientes combinaciones de datos entre distintos productos de GOOGLE:

. Podremos usar el nombre que proporciones para tu perfil de Google en todos aquellos servicios para cuya utilización sea necesario disponer de una cuenta de Google.
. Asimismo, podremos sustituir los nombres que hayas asociado con anterioridad a tu cuenta de Google de modo que se te identifique de forma coherente en todos nuestros servicios.
.Si otros usuarios ya tienen tu dirección de correo electrónico o los datos que sirvan para identificarte, podremos mostrarles los datos de tu perfil público de Google, como, por ejemplo, tu nombre y fotografía.

. Podremos utilizar tu dirección de correo electrónico para enviarte información acerca de nuestros servicios, incluyendo información sobre próximos cambios o mejoras.
. Podemos combinar la información personal de un servicio con la información de otros servicios de Google, incluida la información personal, para que puedas compartir contenido con usuarios que conozcas más fácilmente, entre otros usos.
. No combinaremos los datos de las cookies de DoubleClick con datos de carácter personal, salvo que prestes tu consentimiento a tal efecto.

En sus respuestas, Google indica que potencialmente puede combinar todos los datos recabados sobre los usuarios de sus servicios. En la respuesta de Google a la pregunta 29 del cuestionario de la CNIL, Google declara que "*si un usuario inicia una sesión en su cuenta, Google puede combinar la información que un usuario proporciona en un servicio con la información de otros servicios. En resumen, nosotros tratamos al usuario como un único usuario a lo largo de todos los productos de Google para mejorar la experiencia del usuario*". Si un usuario que ha iniciado una sesión en cualquier producto de Google accede seguidamente a otro producto, automáticamente Google remite la información del usuario a este nuevo producto, iniciando la sesión automáticamente y sin pedir confirmación al usuario.

Sin embargo, esta combinación de datos personales entre los diferentes servicios de Google, planteada por esta entidad con carácter ilimitado, o casi ilimitado, y que supone agregar todos los datos recabados a través de los servicios que utiliza el usuario para disponer de un perfil único relativo al mismo, no se limita a los usuario autenticados.

Para ello, Google se sirve de diferentes herramientas, principalmente de las cookies, que permiten realizar el seguimiento y almacenamiento de la actividad de un mismo usuario.

Los distintos productos de Google comparten entre sí las mismas cookies, en vez de tener una cookie (o conjunto de cookies) diferenciada por producto. Por ejemplo, la cookie que se utiliza para almacenar las preferencias e información de publicidad personalizada, PREF asociada al dominio google.com, es compartida por los productos News, Maps, Picasa y Blogger, entre otros. Además, alguna de las cookies específicas de producto, como la cookie PREF asociada al dominio .youtube.com, es compartida con productos que no tienen que ver con Youtube, como puede ser Gmail (en ambos casos cuando el usuario no está autenticado).

De esta forma, la información generada por la actividad del usuario en el uso de distintos productos se comparte con otros productos a través de los datos almacenados en los servidores de Google y asociados al usuario a través del número único de la cookie, incluso cuando el usuario accede a páginas que no son de Google pero tienen incrustados servicios de Google, como el Traductor de Sitios Web o el Botón +1, y aunque no haga uso de dichos servicios (usuario en rol pasivo).

Además, aunque algunos productos no compartan cookies, como el caso de Picasa, la información almacenada en los servidores permite realizar una asociación indirecta.

Asimismo, aunque se utilice una configuración en el navegador que impida la instalación de cookies, las cookies se almacenan de forma temporal en el propio navegador y se retransmiten en las peticiones a los nuevos productos, enlazando la actividad del usuario a través de los productos de Google.

Las cookies de Google Analytics pueden ser compartidas entre distintos dominios, incluso entre distintos marcos de una misma página, empleando la técnica pixel tags. Cuando el usuario

accede a una página en Internet de un dominio determinado, se envía información relacionada con el usuario o el dispositivo a otro dominio distinto al de la página web accedida, y sin que dicho usuario tenga conocimiento de ello. Las cookies se instalan en el dispositivo como parte de la página web del editor que ha contratado el servicio Analytics y en el dominio del editor, pero la información recogida por las cookies se trata por Google directamente, aunque luego la ponga a disposición del editor de la página web. El pixel tag es una imagen de tamaño mínimo que se aloja en los servidores de Google y le permite acceder a información almacenada en el dispositivo del usuario que no pertenece a su dominio. También permite acceder a información adicional relativa a la navegación del usuario y que no tiene relación con dichas cookies. La información adicional que se transmite a Google es, por ejemplo, información sobre el navegador, sistema operativo, idioma seleccionado, fecha y hora, aparte de la dirección IP implícita en la propia llamada.

La combinación de datos se lleva a cabo independientemente del rol empleado por el usuario, ya sea autenticado, no autenticado o "pasivo", debido a que Google dispone de varios parámetros que pueden identificar al usuario, como son: la cuenta del usuario, identificadores unívocos de cookies, direcciones IP, identificadores de dispositivo, perfiles de actividad en la web e incluso información geográfica. En usuarios que tienen una cuenta en Google, al menos la información relativa a cookies, IP, localización geográfica, etc., se puede asociar a su nombre y resto de información personal, una vez que se autentica.

Esta posibilidad se reconoce por Google en las respuestas al cuestionario de la CNIL:

. En la respuesta a la pregunta 29, Google manifiesta *"Nosotros podríamos combinar información de usuarios no autenticados con identificadores anónimos almacenados en cookies para mejorar servicios y por seguridad y propósitos asociados"*.

. En los mismos términos se expresa en la respuesta a la pregunta 41. En ella Google manifiesta que, aunque generalmente no lleva a cabo la combinación de datos de un usuario que utiliza los servicios con rol autenticado (iniciando sesión) y otras veces con no autenticado, existen excepciones para casos de "seguridad y propósitos relacionados".

. En relación al cruce de datos entre distintas cuentas de usuarios, se declara en la respuesta a la pregunta 40 que *"si en una misma sesión del navegador se inician sesiones en múltiples cuentas, debido a la naturaleza técnica de las cookies, la asociación puede almacenarse en el navegador, enviada a los servidores de Google y retenida temporalmente"*, y que esta correlación se realiza *"por motivos de seguridad y propósitos de prevención de abuso"*. Ello es posible porque en los servidores de Google existe información común y singular, como los identificadores de cookies, direcciones IP, etc., que permitiría el cruce de los datos entre dichas cuentas. Además, los Servicios de Inspección comprobaron que Google lleva un control del número de cuentas que se abren desde un mismo dispositivo y puede identificar, por un procedimiento que no son las cookies, ni la dirección IP, ni el número de teléfono, que desde un mismo ordenador se están intentando crear nuevos usuarios.

La combinación de datos se declara, igualmente, en relación con diversos productos de Google:

. En la página "Información sobre privacidad de Google Chrome", en el apartado "Configuración regional de búsqueda de Google", se indica que las cookies del dominio google.com asociadas a las preferencias de cualquier otro producto de Google, posiblemente asociadas a un usuario identificado, si se inicia el programa Chrome se remitirán a Google. Incluso si no se accede a

ninguna página en Internet, y si se accede a Internet, aunque se accedan a páginas que no tengan relación alguna con Google.

De forma adicional, en la página "Información sobre privacidad de Google Chrome", en el apartado "predicciones del omnibox", que es dónde el usuario introduce los términos de búsqueda, Google manifiesta: *"…junto con la solicitud, también se envían la dirección IP y algunas cookies al motor de búsqueda predeterminado"*.

. El historial web, que se activa automáticamente cuando el usuario crea una cuenta de Google para registrar las páginas de Internet a las que accede, contiene "*información relativa a las búsquedas realizadas por el usuario en Google, los resultados que se muestran y las páginas visitadas, por ejemplo, la URL"* (página *"Conceptos básicos: historial web de Google"*), y ofrece *"recomendaciones y resultados de búsqueda más relevantes en todos los productos y servicios de Google en función de tu actividad en la Web, lo que permite ofrecerte una experiencia más personalizada en Google".* Supone que Google registrará los términos introducidos en el Buscador y utilizará esa información para personalizar los servicios que da al usuario, tanto en el producto Buscador como en todos los demás productos de Google.

En la misma página *"Conceptos básicos: historial web de Google"*, Google manifiesta que cuando el usuario actúa como no autenticado también utiliza (*"para personalizar tu experiencia"*) información de historial web recogido de otras fuentes ("datos de búsquedas anteriores asociados al navegador del usuario utilizando una cookies).

Asimismo, en la página "Preguntas frecuentes sobre la privacidad del historial web de Google" se refiere un tratamiento adicional de estos datos recogidos en el historial de búsqueda, destinado a tareas de auditoría y a la mejora de la calidad de los servicios que ofrecemos a los usuarios. Por ejemplo, auditorías del sistema de anuncios, averiguar cuáles son las funciones más populares entre los usuarios, mejorar la calidad de los resultados de búsqueda y combatir ciertas vulnerabilidades.

. En relación a la aplicación de la NPPG a los datos recogidos por Google Analytics, en la respuesta de Google a la pregunta 56 del cuestionario de la CNIL, Google manifestó que los webmaster, clientes de Google, están obligados a informar a los visitantes de la página estableciendo sus propias políticas de privacidad. En relación a la comunicación de datos de Google Analytics con terceros, la citada entidad respondió que es el cliente el que fija, a través de la herramienta Data Sharing, qué datos compartirá con los productos y servicios de Google. También permite compartir datos de forma anónima con Google y otros productos *"Esta opción proporciona información sobre Google Analytics para personalizar tanto los informes como la comunicación y ofrecer material informativo a su medida. Google elimina cualquier información que pueda identificar los sitios web fuente, combina los datos con otros cientos de sitios anónimos que utilizan Google Analytics en sectores comparables y genera informes de tendencias agrupadas. Los datos compartidos son totalmente anónimos y no pueden vincularse con cuentas individuales"*.

En cualquier caso, Google manifiesta de forma explícita que los datos recabados los utilizará para la mejora de sus servicios, sin concretar el propósito de esa mejora.

. Google ofrece a través del producto Blogger/Blogspot la posibilidad, tanto a personas físicas como personas jurídicas, de crear un blog y publicarlo en Internet. En este caso, Google incluye las cookies de Google Analytics en el dispositivo del visitante al blog, que actúa con rol de usuario pasivo, y recogen información para remitirla a los servidores de la entidad, que la

procesan y la dejan accesible al editor del blog.
Al acceder al blog del editor, en el dispositivo del visitante también se instalan y acceden las cookies, PREF y NID en el dominio google.com. De esta forma se puede relacionar su actividad en el blog con su actividad como usuario autenticado y/o no autenticado en los productos de Google. El visitante no tiene indicación en la página del blog que la misma recoge información para Google sin que haya sido informado el editor del blog.

. Con el producto Traductor de Sitios Web, Google pone a disposición de los usuarios (particulares y empresas), sin coste, la posibilidad de incluir una opción en sus páginas web personales o corporativas para la traducción automática de las mismas. Para ello, es necesario tener una cuenta en Google y acceder a dicha herramienta.

Cuando se descarga la página a la que accede el usuario (en rol pasivo), incluso aunque no haya hecho uso del botón Traductor. Google inserta en el dispositivo del usuario las cookies PREF, NID, SID, SAPISID, APISID, SSID, HSID (la primera con una caducidad de 1 año, la segunda de 6 meses, y el resto con una caducidad de 10 años), que se instalan en el dominio .google.com, no en el dominio del editor/webmaster que incluyó dicho servicio en su página web y los datos recabados son administrados, accedidos o gestionados por Google. No se proporciona información al editor/webmaster de que se instalarán dichas cookies en los dispositivos de los visitantes a su página, ni sobre el propósito de las mismas.

. Como ocurre con el producto Traductor de Sitios Web, Google pone a disposición de los usuarios (particulares y empresas), sin coste, la posibilidad de incluir en sus páginas web personales o corporativas el botón +1. En este caso, no es necesario tener una cuenta en Google, ni darse de alta en ningún servicio.

Como ocurre en el caso anterior, aunque no utilice el botón +1, al usuario (en rol pasivo) que accede a una página web, se le descargan las cookies PREF, NID (la primera con una caducidad de 2 año, la segunda de 6 meses) y las cookies de Google Analytics, también en el dominio de Google, no en el dominio del editor que ha incluido el botón +1. Los datos por el servicio de Analytics son para uso exclusivo de Google.
En las páginas de configuración del botón +1 no se señale en ningún momento que se van a incluir cookies en los dispositivos de los usuarios que se van a descargar las páginas del editor.

. Google puede conseguir información en sitios web de terceros relativa a los usuarios autenticados en Google+, que tienen activada por defecto en su perfil la opción *"Utilizar mis datos de contacto de Google para sugerir cuentas de otros sitios"*, a la que se accede depués de recorrer varias ventanas. Para obtener información sobre este servicio, se selecciona el enlace "Más información" en la última ventana que conduce a una página en idioma inglés que no explica el significado o implicaciones de marcar dicha opción, sino de las opciones anteriores. No se ha encontrado en google.com ni en google.es explicación oficial al propósito de dicho botón.

. En la respuesta de Google a la pregunta 47 del cuestionario de la CNIL en relación a Google Apps, Google manifiesta *"Para todas las ediciones excepto para la edición gratuita, la configuración por defecto no permite a Google servir publicidad online al usuario final del cliente* [cliente es quien a contratado Google Apps], *pero el cliente puede, si lo desea, habilitar la publicidad"*.

El Grupo de Trabajo del artículo 29, en su Dictamen 2/2010, sobre publicidad comportamental en línea, se refiere a la correlación de datos entre servicios como sigue:

"El artículo 6 de la Directiva 95/46/CE sienta distintos principios que deben respetar los responsables del tratamiento de datos. En este contexto, son de especial interés los siguientes: El Grupo de Trabajo del artículo 29 es consciente de que los perfiles reunidos y utilizados en publicidad comportamental podrían utilizarse para objetivos distintos de la publicidad. Potencialmente podría utilizarse para desarrollar nuevos servicios de índole aún no definida.
No obstante, lo anterior está condicionado al cumplimiento del artículo 6, apartado 1, letra b), que establece el principio de limitación de objetivos. Este principio prohíbe el tratamiento de datos personales que no sean compatibles con los fines que hicieron legítima la recogida de datos inicial. En otras palabras, la utilización segunda incompatible de la información recogida y almacenada con fines de publicidad comportamental iría en contra del artículo 6, letra b), de la Directiva 95/46/CE. Por ejemplo, si las redes de publicidad forman parte de un grupo de empresas que proporciona servicios múltiples, en principio la red de publicidad no puede usar los datos recogidos para la publicidad comportamental en esos servicios distintos (a no ser que se demuestren que los fines son compatibles). Por la misma razón, las redes de publicidad no pueden enriquecer con otra información la reunida a efectos de publicidad comportamental.
Si los proveedores de redes de publicidad desean utilizar la información reunida con fines de publicidad comportamental para fines segundos e incompatibles, por ejemplo en otros servicios, necesitan una nueva base jurídica para ello con arreglo al artículo 7 de la Directiva 95/46/CE. Por ello, deberán informar a los usuarios y, en la mayoría de los casos, obtener su consentimiento con arreglo al artículo 7, letra a)".

Google justifica esta combinación de datos, así como la utilización de los mismos para servicios futuros, en base a un planteamiento que ya ha sido rechazado por esta Agencia, señalando nuevamente que tales tratamientos responden a la única finalidad de prestar su servicio on-line, de modo que los datos recogidos en el contexto de una funcionalidad se utilizan para proporcionar otra funcionalidad del mismo servicio; y, al igual que en el resto de sus alegaciones, se refiere en exclusiva a los usuarios autenticados, sin hacer alusión alguna a la combinación de datos relativos a usuarios no autenticado y "pasivos".

En relación con la cuestión suscitada, interesa conocer las finalidades pretendidas por la entidad, considerando la información proporcionada, para así poder llevar a cabo la evaluación de la compatibilidad a la que Google se refiere en sus alegaciones, que ha de realizarse siempre caso a caso, y sabiendo que corresponde a dicha entidad acreditar las finalidades. Esta evaluación exige considerar distintos factores, como la relación entre las finalidades que justificaron la recogida de datos y las señaladas para el tratamiento posterior que supone la combinación entre servicios, así como el contexto, ambas aludidas por Google, y cualquier otra circunstancia relevante.

La relación entre las finalidades iniciales y el propósito del tratamiento posterior exige una cierta similitud entre ambos. Y el contexto ha de analizarse a partir de las expectativas razonables del usuario.

A este respecto, el Grupo de Trabajo del Artículo 29, en su Dictamen sobre cuestiones de protección de datos en relación con buscadores, indica lo siguiente:

"En general, los proveedores de servicios de búsqueda no proporcionan una visión general exhaustiva de las distintas finalidades determinadas, explícitas y legítimas para los que tratan datos personales… En segundo lugar, dado que muchos proveedores de servicios de búsqueda mencionan muchas finalidades distintas para el tratamiento, no queda claro hasta qué punto se vuelven a tratar los datos para otra finalidad incompatible con la finalidad para la que se recogieron originariamente".

Y en el apartado “Tratamiento ulterior con fines distintos” añade:

“Asimismo, los proveedores de servicios de búsqueda no pueden defender que su objetivo al recabar datos personales es el desarrollo de nuevos servicios cuya naturaleza todavía no se ha decidido. La legalidad exige que los interesados conozcan el grado de intromisión en su intimidad en el momento en el que se obtienen sus datos. Esto no será posible a no ser que se definan las finalidades de forma más precisa”.

En este caso, Google pretende dejar abierta la posibilidad de utilizar los datos personales que estime oportunos, en el momento que la propia entidad considere y con un propósito que no especifica. Esto implica, en la práctica, que el usuario pierde el control de sus datos personales, por cuanto Google llevará a cabo tratamientos de datos personales que el usuario no conoce y sobre los que no puede decidir.

En relación con el contexto, resulta evidente que el usuario que utiliza un servicio de Google no espera que sus datos personales sean tratados sin restricción alguna para otros servicios a los que no accede, menos aún en los casos en que como usuario en rol pasivo ni siquiera conoce que Google está recogiendo sus datos personales y que se someterán a dicho tratamiento posterior, y que se está enriqueciendo la información cada vez que pasa de un servicio a otro. La combinación de datos, tal como se plantea por Google, excede las expectativas razonables del usuario, que no es consciente del carácter masivo y transversal del tratamiento de sus datos. Google se sirve de una tecnología que sobrepasa la capacidad del usuario para tomar sus decisiones de control en relación con el tratamiento de sus datos y que exige una información exacta.

Sobre esta cuestión, la Audiencia Nacional, en Sentencia de 14/06/2002, declaró lo siguiente:

“La Sala entiende con la Agencia de Protección de Datos que la interpretación del término incompatibles debe realizarse de forma sistemática poniendo en relación dicha expresión con el principio de autodeterminación que inspira la ley. Pues una interpretación amplia del término incompatibles sin tener en cuenta dicho principio lo vaciaría de contenido. Principio que implica que el afectado conozca o pueda conocer mediante el empleo de una diligencia razonable, que los datos por él facilitados van a ser empleados en consonancia para los fines que los facilita”.

Además, Google no define suficientemente las operaciones de tratamiento en relación con los fines expresados ni el tratamiento posterior que supone la combinación de datos.

Por otra parte, alega que la AEPD confunde el concepto "distinto" que se indica en el acuerdo de apertura del procedimiento y el concepto "incompatible" que señala el artículo 4.2 de la LOPD y la Directiva 94/46/CE, modificado por el legislador con el propósito de permitir que los datos personales inicialmente tratados para una finalidad pudieran ser utilizados después para finalidades distintas, siempre y cuando no fueran incompatibles

Respecto de la interpretación del término finalidades incompatibles, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17/03/2004 señaló: *“Cuando el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999 se refiere a finalidad incompatible está utilizando una expresión inspirada en el artículo 1.b) de la Directiva 95/46/CE del Parlamento y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, pero la trasposición del término incompatibles resulta confusa y equívoca y como tal ha quedado plasmado en el derecho español. Baste señalar que un dato de carácter personal recabado para una determinada finalidad puede ser indebidamente utilizado para otra actividad diferente que sin*

embargo no sea estrictamente incompatible con aquélla. Aplicando de forma literalista el artículo 4.2 de la Ley Orgánica, quedaría privado de sentido y vaciado de contenido y para evitar este resultado indeseable esta Sala considera que lo que prohíbe el precepto es que los datos de carácter personal se utilicen para una finalidad distinta de aquella para la que han sido recogidos".

En la Sentencia de 11/02/2004, la Audiencia Nacional dice: *"Conclusión igualmente avalada por la interpretación sistemática aludida, pues como señalábamos en la citada sentencia de febrero de 2002, "semejante prescripción no puede ser entendida sino como un enunciado de carácter general, que no puede prevalecer sobre la regulación específica de una materia" citando al efecto el artículo 6 de la citada Ley, y añadiendo que la interpretación de dicho artículo 6.2, a sensu contrario, impone "que cuando los datos se usen con otra finalidad distinta se precisará el consentimiento del afectado". Y no parece que el artículo 4.2, venga a efectuar una ampliación sobre la posibilidad de utilización de los datos, porque ello supondría dejar sin contenido el artículo 6.2, cuya redacción en este punto es igual a su homónimo de la Ley 5/1992"*.

En todo caso, la combinación de datos personales con el alcance expresado supone una utilización de los mismos para una finalidad incompatible con la que determinó su recogida, siguiendo el criterio del Grupo de Trabajo del artículo 29, que evalúa la compatibilidad a partir del criterio de las expectativas razonables del interesado. La combinación de datos entre servicios y productos de Google, tanto por la forma como por el fondo supera las expectativas razonables de cualquier categoría de usuario y, por tanto, no tiene cabida en el artículo 4.2 de la LOPD.

Nuevamente Google, en relación con lo expuesto, que ya constaba con igual detalle en la propuesta de resolución, se remite a las alegaciones manifestadas frente al acuerdo de inicio del procedimiento y a manifestar que la Agencia no presenta prueba alguna.

En este caso, en definitiva, los hechos expuestos vulneran lo establecido en el artículo 4.2 de la LOPD y son constitutivos de una infracción grave tipificada en el artículo 44.3.c) de dicha norma.

XIII

El deber de información al afectado aparece regulado en el artículo 5 de la LOPD, cuyos apartados 1 a 3, aplicables al supuesto de recogida de datos del propio afectado, establecen lo siguiente:

"1. Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco:

a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.
b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.
c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.
d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

Cuando el responsable del tratamiento no esté establecido en el territorio de la Unión Europea y utilice en el tratamiento de datos medios situados en territorio español, deberá designar, salvo que tales medios se utilicen con fines de tránsito, un representante en España, sin perjuicio de las acciones que pudieran emprenderse contra el propio responsable del tratamiento".

2. Cuando se utilicen cuestionarios u otros impresos para la recogida, figurarán en los mismos, en forma claramente legible, las advertencias a que se refiere el apartado anterior.
3. No será necesaria la información a que se refieren las letras b), c) y d) del apartado 1 si el contenido de ella se deduce claramente de la naturaleza de los datos personales que se solicitan o de las circunstancias en que se recaban".

Asimismo, el artículo 10 de la Directiva 95/46/CE establece lo siguiente:

"Artículo 10. Información en caso de obtención de datos recabados del propio interesado

Los Estados miembros dispondrán que el responsable del tratamiento o su representante deberán comunicar a la persona de quien se recaben los datos que le conciernan, por lo menos la información que se enumera a continuación, salvo si la persona ya hubiera sido informada de ello:

a) la identidad del responsable del tratamiento y, en su caso, de su representante;
b) los fines del tratamiento de que van a ser objeto los datos;
c) cualquier otra información tal como:
- los destinatarios o las categorías de destinatarios de los datos,
- el carácter obligatorio o no de la respuesta y las consecuencias que tendría para la persona interesada una negativa a responder,
- la existencia de derechos de acceso y rectificación de los datos que la conciernen, en la medida en que, habida cuenta de las circunstancias específicas en que se obtengan los datos, dicha información suplementaria resulte necesaria para garantizar un tratamiento de datos leal respecto del interesado".

De acuerdo con lo establecido en los artículos citados, el responsable del tratamiento o del fichero debe informar sobre los extremos establecidos en los mismos. La información debe suministrarse a los afectados previamente a la recogida de sus datos personales, y deberá ser expresa, precisa e inequívoca, en clara correspondencia con la información clara y precisa exigida en los fundamentos de derecho anteriores en relación con la determinación de las finalidades.

En la Política de Privacidad no se informa sobre la existencia de ficheros en los que se registren datos de carácter personal, a pesar de las evidencias obtenidas durante las actuaciones de inspección sobre la existencia de más de un fichero:

. En primer lugar ha de existir un fichero de cuentas de usuario con detalle sobre el nombre, sexo, teléfono, cuentas de correo alternativas, direcciones IP, búsquedas, historial web, términos parciales. Para usuarios del navegador web de Google Chrome, además de información de los marcadores del navegador, el historial de navegación y sus opciones, se almacenará información de los formularios de terceras páginas, no pertenecientes a Google, a los que se ha accedido, y el tipo de datos que empleo el usuario procedentes de su perfil para rellenar dicho formulario.
. Asimismo, ha de existir un fichero con datos de carácter personal autentificando las cuentas de usuario que contenga documentación relativa a la historia del usuario en Internet. A este respecto, en la Política de Nombres de Google+, que se aplica a todas las cuentas de usuarios de Google, en el tercer párrafo del apartado "Utiliza tu nombre y apellidos reales" se indica: *"Si cuestionamos el nombre que quieres utilizar, te solicitaremos que envíes una prueba para demostrar que se trata de una identidad establecida con una cantidad de seguidores*

significativa. Para ello, puedes proporcionar enlaces a otros sitios de redes sociales, artículos de noticias o documentos oficiales en los que se refieran a ti con ese nombre".
. En la página de Términos Clave, en el apartado "Registro de servidor" Google manifiesta la existencia del fichero con el registro de accesos a la página del producto Buscador Google:
"... nuestros servidores registran de forma automática las solicitudes de páginas que se realizan cuando se visitan nuestros sitios. Estos «registros de servidor» incluyen la solicitud web, la dirección IP, el tipo de navegador, el idioma del navegador, la fecha y la hora de la solicitud, y una o varias cookies que identifican de forma exclusiva al navegador del usuario".
. Existe una página de Google "Informar de suplantación de identidad" en la que se ofrece la posibilidad de denunciar una suplantación de identidad y que reclama la información relativa a dirección de correo electrónico, nombre, URL del perfil de Google al que se refiere el informe, información adicional (datos concretos), documento de identidad con fotografía. Por lo tanto, debería existir un fichero de reclamaciones relativas a suplantación de identidad que almacene documentos de identidad.
. Existe también un registro de acceso a sitios considerados por Google como sospechosos, asociados a la IP y las cookies del usuario, como declara Google en la página "Información sobre privacidad de Google Chrome", en el apartado "Protección contra phishing y software malicioso".
. Como se ha descrito a lo largo de este informe, han de existir ficheros con datos de los usuarios asociados a las cookies de Google.

Por otra parte, en el Registro General de Protección de Datos, a nombre de Google Spain, Google Inc. o Google Ireland y en relación a los productos de Google, figuran o han figurado inscritos los ficheros que se indican a continuación, que no se mencionan en la información proporcionada por Google:

. A nombre de Google Inc. está registrado el fichero "Google Street view".
. A nombre de Google Spain estuvieron registrados los siguientes ficheros:
  . El fichero "Clientes y contactos comerciales" con la finalidad de "Gestión integral de las relaciones con los clientes y contactos comerciales de la entidad" suprimido el 20/05/2011
  . El fichero "Órdenes de inserción" con la finalidad de "Gestión de incidencias relacionadas con los contratos de Google Inc" (y su versión en papel) suprimido el 20/07/2012
. A nombre de Google Ireland Limited están inscritos:
  . El fichero "Ordenes de Inserción" con la finalidad "Gestión de incidencias relacionas con los contratos de Google Ireland" y su versión en papel.
  . El fichero "Propuestas Premium AdWords" con la finalidad "El envío de propuestas de servicios profesionales por parte de la empresa"
  . El fichero "Prospecciones comerciales" con la finalidad "Realizar acciones de marketing para captación de nuevos clientes para Google"

No existen ficheros inscritos a nombre de Google Spain, Google Inc o Google Ireland en el registro de ficheros de la Autoridad Irlandesa de Protección de Datos en relación a los productos de Google.

En sus alegaciones, Google señala que la Política de Privacidad informa sobre la existencia de un tratamiento de datos. Sin embargo, aunque se hace referencia implícita a una serie de tratamientos realizados en los productos y servicios ofertados, Google no concreta de forma explícita ninguno de ellos.

En cuanto a la finalidad, la referencias que contiene la Política de Privacidad, según ha quedado descrito en los fundamentos anteriores, se realizan mediante términos inconcretos de

los que no cabe deducir, sin duda o equivocación, la finalidad para la cual van a ser tratados los datos, lo que impide que el interesado pueda conocer, como señala el Tribunal Constitucional, *"a qué uso lo está destinando y, por otro lado, el poder oponerse a esa posesión y usos"*. Esta falta de precisión sobre los fines, por otra parte, convierte en ineficaz la información facilitada sobre los tratamientos de datos que se pretenden e impide al usuario conocer el uso al que se destinan sus datos personales.

En la mayoría de los productos que le pertenecen, Google se identifica claramente al responsable con el logo en la página inicial del mismo, pero no se indica su dirección. Asimismo, ni la Política de Privacidad ni ningún otro documento disponible hace referencia a la existencia de un representante ni a la posibilidad de ponerse en contacto con él. Google Spain, a pesar de ser un establecimiento de Google en España, no aparece en ninguna de las páginas de la Política de Privacidad.

En cuanto a la información relativa al representante en España, Google reitera que no se encuentra sujeta a la jurisdicción de la LOPD, no teniendo obligación de designar representante en España, pero esta cuestión ya ha sido contestada anteriormente.

Tampoco Google informa de modo expreso, preciso e inequívoco, sobre el carácter obligatorio o facultativo de la respuesta del usuario a las preguntas que le sean planteadas, o de las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.

En relación con esta cuestión, Google se refiere nuevamente a los usuarios autenticados en exclusiva, señalando que dicha información se facilita a los mismos durante el proceso de creación de la Cuenta de Google, durante el cual se señalan los campos obligatorios (*"No puedes dejar este campo en blanco"*) y resultan obvias las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos, son evidentes para el usuario (no poder obtener dicha cuenta para el servicio on-line de Google). Sin embargo, la mayoría de los datos que recaba Google no se obtienen mediante un formulario a través de Internet, sino mediante la utilización de sus servicios por cualquier tipo de usuario.

Las deficiencias apreciadas en la información que la Política de Privacidad aporta sobre el ejercicio de los derechos en materia de protección de datos personales se detallan en el fundamento de derecho que analiza la infracción tipificada en el artículo 44.3.e) de la LOPD.

En el presente caso, además, deberá considerarse especialmente que se recogen y tratan datos de carácter personal sin que los titulares de los mismos sean conscientes de que Google está accediendo a los mismos para registrarlos en sus sistemas de información, los somete a tratamientos sobre los que el usuario no es informado y con finalidades no explícitas e indeterminadas. El déficit de información es particularmente relevante en el caso de los usuarios en rol pasivo.

A mayor abundamiento, además de incompleta, la información facilitada es imprecisa en sus expresiones y en lugar de afirmar sugiere posibilidades, no se encuentra disponible en idioma español en su totalidad (parte en idioma inglés), y se declara que podrá modificarse en cualquier momento con algunas condiciones. No se ofrece de un modo sistemático y directo, sino dispersa en múltiples medios, y ello dificulta que el usuario la reciba completa y sin esfuerzo.

El Grupo de Protección de Datos del artículo 29 se refiere a la forma en la que ha de suministrarse la información en el Dictamen 15/2011, sobre la definición del consentimiento:

"…la información suministrada debe ser suficiente para garantizar que los individuos puedan adoptar decisiones bien informadas sobre el tratamiento de sus datos personales. La necesidad de que el consentimiento esté «informado» se traduce en dos requisitos adicionales. En primer lugar, la manera de suministrar información debe garantizar el uso de un lenguaje adecuado que permita al interesado entender lo que está consintiendo y las finalidades. Hay que tener en cuenta el contexto. La utilización de una jerga técnica o jurídica demasiado complicada no cumple los requisitos de la ley. En segundo lugar, la información a los usuarios debería ser clara y suficientemente llamativa para que los usuarios no la puedan pasar por alto. La información debe suministrarse directamente a las personas. No basta con ponerla disposición en algún sitio".

Asimismo, el citado Grupo de Trabajo, en su Dictamen sobre cuestiones de protección de datos en relación con buscadores, indica lo siguiente sobre la obligación de informar a los usuarios:

"Como responsables del tratamiento de los datos de los usuarios, los buscadores deben aclarar a los usuarios qué información se recaba sobre ellos y para qué se utiliza. Debe proporcionarse una descripción básica de la utilización de la información personal siempre que ésta se recabe, incluso cuando en otra parte se proporciona una descripción más detallada. Del mismo modo, debe informarse a los usuarios sobre el software, como las cookies, que puede instalarse en su ordenador cuando utilizan la página web y cómo éste puede rechazarse o eliminarse. El Grupo de Trabajo considera que esta información es necesaria en el caso de los buscadores para garantizar un tratamiento leal".

Por tanto, los hechos expuestos suponen la comisión de una infracción del artículo 5.1 de la LOPD, tipificada como leve en el artículo 44.2.c) de la LOPD.

En sus alegaciones a la propuesta de resolución, Google no hace referencia a los razonamientos recogidos en este Fundamento. Simplemente, se remite a sus alegaciones a la apertura del procedimiento y reitera que proporciona información clara sobre los tratamientos y la finalidad, y que no trata datos de carácter personal relativos a usuarios no autenticados; cuestiones, todas ellas, que han sido rebatidas.

XIV

Teniendo en cuenta la recogida de información y el tratamiento ulterior de la misma, así como la naturaleza de esta información, que tiene carácter de datos personal, en este caso se imputa un tratamiento de datos sin el consentimiento de los afectados.

El artículo 3.c) de la LOPD define el tratamiento de datos como *"Operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias"*.

Conforme a esta definición, la realización de operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado que han permitido a Google la recogida, grabación y conservación de los datos personales, constituye un tratamiento de datos ajustado al concepto expresado y, por tanto, sometido a la LOPD y, especialmente, al principio del consentimiento indicado.

A este respecto, conviene señalar lo dispuesto en el artículo 6.1 y 2 de la LOPD, que consagra el principio de consentimiento:

El artículo 6.1 de la LOPD dispone lo siguiente:

"1. El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa".

Por otra parte, el artículo 3.h) de la LOPD se define el *"consentimiento del interesado"* como *"toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen",* de lo cual se desprende la necesaria concurrencia para que el consentimiento pueda ser considerado conforme a derecho de los cuatro requisitos enumerados en dicho precepto.

El tratamiento de datos sin consentimiento de los afectados constituye una vulneración del derecho fundamental a la protección de datos. Este derecho, en palabras del Tribunal Constitucional en su Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre (F.J. 7 primer párrafo) *"…consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el estado o un particular (...).*"

Son pues elementos característicos del derecho fundamental a la protección de datos personales, los derechos del afectado a consentir sobre la recogida y uso de sus datos personales y a saber de los mismos. Además, para que el consentimiento prestado pueda considerarse válido, según la definición del consentimiento establecida, el mismo ha de ser informado, de tal modo que la ausencia de información o una información insuficiente sobre los extremos recogidos en el artículo 5 de la LOPD determina la falta de consentimiento para el tratamiento de los datos.

En el citado Dictamen 15/2011, sobre la definición del consentimiento se declara:

"Para ser válido, el consentimiento debe ser específico. En otras palabras, el consentimiento indiscriminado sin especificar la finalidad exacta del tratamiento no es admisible.
Para ser específico, el consentimiento debe ser comprensible: referirse de manera clara y precisa al alcance y las consecuencias del tratamiento de datos. No puede referirse a un conjunto indefinido de actividades de tratamiento. Esto significa, en otras palabras, que el consentimiento se aplica en un contexto limitado.
El consentimiento debe darse en relación con los diversos aspectos del tratamiento, claramente identificados. Esto implica saber cuáles son los datos y los motivos del tratamiento. Este conocimiento debería basarse en las expectativas razonables de las partes. Por tanto, el «consentimiento específico» está intrínsecamente relacionado con el hecho de que el consentimiento debe estar informado. Existe un requisito de precisión del consentimiento con respecto a los diferentes elementos del tratamiento de datos: no puede pretenderse que abarque «todos los fines legítimos» perseguidos por el responsable del tratamiento. El consentimiento debe referirse al tratamiento que es razonable y necesario en relación con la finalidad".

Y sobre el consentimiento informado:

"… significa en la práctica que «El consentimiento debe ser con conocimiento de causa: un consentimiento «informado» por parte del interesado supone un consentimiento basado en la apreciación y comprensión de los hechos y consecuencias de una acción. El individuo afectado debe contar con información exacta y completa, dada de forma clara y comprensible, sobre todas las cuestiones pertinentes, en especial las especificadas en los artículos 10 y 11 de la Directiva, tal como la naturaleza de los datos tratados, los fines del tratamiento de que van a ser objeto los datos, los destinatarios de los mismos y los derechos del interesado. Esto incluye también el conocimiento de las consecuencias de no consentir el tratamiento de los datos en cuestión".

En este caso, por tanto, se entiende que la falta de información por parte de GOOGLE, ampliamente detallada, especialmente sobre las finalidades específicas que justificarían el tratamiento, impide que pueda considerarse el consentimiento específico e informado y, en consecuencia, válido.

Sin embargo, el consentimiento no es el único fundamento de legalidad. Dicho tratamiento podría resultar conforme con los preceptos de la LOPD si concurriera alguno de los supuestos contemplados en el artículo 6.2 de la Ley mencionada, que eximen de la obligación de recabar el consentimiento del afectado, como excepciones a la regla general contenida en el 6.1, estableciendo que *"2. No será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias; cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento; cuando el tratamiento de los datos tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado en los términos del artículo 7, apartado 6, de la presente Ley, o cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado".*

En este caso, interesa analizar las excepciones relativas a la existencia de un contrato o precontrato de una relación negocial, para cuyo mantenimiento o cumplimiento resulte necesario el tratamiento de los datos personales, o de un interés legítimo perseguido por el responsable.

La excepción a la regla general del consentimiento relativa al interés legítimo del responsable ha de completarse, conforme a lo prescrito por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011, con la contenida en el artículo 7.f) de la Directiva 95/46/CE, dotado según esa sentencia de efecto directo, y que prescribe que "*Los Estados miembros dispondrán que el tratamiento de datos personales sólo pueda efectuarse si (…) es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección con arreglo al apartado 1 del artículo 1 de la presente Directiva".*

Indica la Sentencia de 24 de noviembre de 2011 citada, en su apartado 38, que el artículo 7.f) de la Directiva *"establece dos requisitos acumulativos para que un tratamiento de datos personales sea lícito, a saber, por una parte, que ese tratamiento de datos personales sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, y, por otra parte, que no*

prevalezcan los derechos y libertades fundamentales del interesado" y, en relación con la citada ponderación, el apartado 40 recuerda que la misma *"dependerá, en principio, de las circunstancias concretas del caso particular de que se trate y en cuyo marco la persona o institución que efectúe la ponderación deberá tener en cuenta la importancia de los derechos que los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea confieren al interesado"*.

Por este motivo, la sentencia señala en su apartado 46 que los Estados miembros, a la hora de adaptar su ordenamiento jurídico a la Directiva 95/46, deberán procurar basarse en una interpretación de ésta que les permita garantizar un justo equilibrio entre los distintos derechos y libertades fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, por lo que, conforme a su apartado 47, *"nada se opone a que, en ejercicio del margen de apreciación que les confiere el artículo 5 de la Directiva 95/46, los Estados miembros establezcan los principios que deben regir dicha ponderación"*.

De este modo, para aplicar la causa legitimadora establecida en el citado artículo 7 f) será preciso aplicar la regla de ponderación prevista en el mismo; es decir, valorar si de las circunstancias en las que se produce el tratamiento puede determinarse que el interés legítimo del responsable, en que éste funda la recogida y tratamiento de los datos ha de entenderse prevalente sobre los derechos del interesado, debiendo tenerse en cuenta el artículo 1 de la LOPD, según el cual *"la presente Ley Orgánica tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar"*. Para ello habrán de tenerse en cuenta todas las circunstancias que rodean la recogida y tratamiento de los datos y el modo en que se ven cumplidos o reforzados los principios, derechos y obligaciones exigidos por la normativa de protección de datos de carácter personal

El artículo 7.f) de la Directiva 95/46/CE no puede ser interpretado en el sentido de que la mera invocación del interés legítimo del responsable pueda justificar por sí solo el tratamiento de los datos, sino que es necesario que el mencionado interés legítimo sea preponderante sobre los derechos e intereses de los afectados. Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la tan repetida Sentencia de 24 de noviembre de 2011, tal y como se ha indicado en un lugar anterior de la presente resolución.

Así, el mero interés legítimo derivado de la simple voluntad de ejercer una actividad empresarial, o "la prestación del servicio", en palabras de Google, no es suficiente para legitimar un tratamiento si una vez efectuado el juicio de ponderación impuesto por el artículo 7.f) de la Directiva han de prevalecer otros derechos fundamentales e intereses dignos de protección y, en particular, los derechos a la intimidad y a la protección de datos de carácter personal, consagrado por los artículos 7 y 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y 18 de la Constitución. Ello impone que el interés legítimo invocado deba ostentar la relevancia necesaria para que quepa apreciar su prevalencia una vez llevada a cabo la mencionada ponderación.

Por otra parte, deberá tenerse en cuenta que el interés legítimo ha de valorarse atendiendo, especialmente, a la proporcionalidad del tratamiento en relación con la finalidad pretendida, y que el mismo se encuentra estrechamente vinculado al establecimiento de mecanismos que permitan al usuario anteponer su propio interés y el respeto de sus derechos.

En este caso, como se ha puesto de manifiesto, de las actuaciones practicadas se desprende que no resulta posible la determinación clara de las finalidades que justifican el

tratamiento de los datos o su combinación, ni qué datos son recogidos y tratados para cada una de ellas. Del mismo modo, se ha constatado que Google no da adecuado cumplimiento a las exigencias de conservación y cancelación de los datos en los términos previstos en el artículo 4.5 y que la información facilitada al interesado no resulta, por ende, ajustada a lo exigido por la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos de carácter personal.

De este modo, considerando lo anterior y que ni siquiera es posible conocer claramente las finalidades del tratamiento difícilmente las mismas pueden asociarse a intereses legítimos de GOOGLE que puedan, además, prevalecer sobre los derechos de los interesados, a los que no se informa claramente acerca de los extremos exigidos por las normas de protección de datos.

Asimismo, la pretendida combinación ilimitada de datos personales entre todos los servicios que presta Google, incluidos los servicios que pudiera desarrollar en el futuro, y la falta de medios que permitan al usuario el control real de sus datos bastan para considerar que el interés de Google no puede prevalecer sobre los derechos de los afectados, conforme a las circunstancias ampliamente reseñadas en los Fundamento de Derecho de esta propuesta. Dicha combinación de datos, por su carácter masivo y por la indefinición de los datos que se utilizarán y de las finalidades enunciadas por Google para referirse a esta combinación de datos entre servicios (compartir contenido, mejorar la experiencia del usuario, *mejorar servicios, seguridad y propósitos asociados, prevenció*n de abuso, experiencia más personalizada en Google, mejora de la calidad o combatir ciertas vulnerabilidades), no respeta la proporcionalidad antes señalada ni posibilita el juicio de ponderación necesario para valorar la concurrencia de un interés legítimo que justifique el tratamiento de los datos.

El Grupo de Trabajo del Artículo 29, en el Dictamen sobre cuestiones de protección de datos en relación con buscadores de fecha 04/04/2008, indica lo siguiente sobre la correlación de datos entre servicios:

"El Grupo de Trabajo considera que la correlación de datos personales entre los servicios y plataformas para usuarios registrados sólo puede realizarse de forma legítima basándose en el consentimiento después de haber informado adecuadamente a los usuarios.
Registrarse ante el proveedor del buscador para beneficiarse de un servicio de búsqueda más personalizado debe ser un acto voluntario…
También puede efectuarse una correlación para los usuarios no registrados, basándose en la dirección IP o en una cookie única que pueden reconocer todos los distintos servicios ofrecidos por un proveedor de un buscador. Normalmente esto se hace de forma automática, sin que el usuario sea consciente de dicha correlación. La vigilancia encubierta del comportamiento de las personas, por supuesto, de comportamientos privados como visitar páginas web, no cumple los principios de tratamiento leal y legítimo de la Directiva de protección de datos. Los proveedores de servicios de búsqueda deben ser muy claros sobre el grado de correlación de datos entre los diversos servicios y actuar exclusivamente cuando exista consentimiento.
Por último, algunos proveedores de servicios de búsqueda admiten explícitamente en su política de privacidad que enriquecen los datos proporcionados por los usuarios con datos de terceros, otras empresas… Este tipo de correlación puede ser ilegal si no se informa a los interesados en el momento de recabar sus datos personales y si no se les proporciona una forma fácil de acceder a sus perfiles personales, así como el derecho a rectificar o suprimir algunos elementos incorrectos o superfluos. Si el tratamiento en cuestión no es necesario para prestar el servicio (de búsqueda), se requerirá el consentimiento informado y libre del usuario para que el tratamiento sea legítimo".

Por otra parte, en cuanto a la excepción relativa a la existencia de un contrato o precontrato de una relación negocial, en este caso no existe, con carácter general, una relación contractual entre Google y los usuarios de los servicios. La mayoría de los Servicios de Google no requieren para su prestación que el usuario formalice un contrato, ni la relación que les vincula puede entenderse como tal en todos los casos.

Tampoco existe, menos aun, un contrato global que vincule al usuario, del tipo que fuera, con todos y cada uno de los servicios y que justifique la combinación ilimitada de datos entre los mismos, ni puede admitirse que esta vinculación global, con el alcance que Google quiere atribuirle, resulte del mero hecho de aceptar los términos y condiciones de uso o que deba concluirse de la mera utilización de los servicios por los usuarios, sin ninguna manifestación activa y previa de éstos, de modo singular en el caso de usuarios no autenticados y en rol pasivo. Incluso, en aquellos casos en los que exista un contrato específico para la utilización de uno o más productos o servicios, su ejecución no justifica la combinación ilimitada de datos entre todos los servicios.

La AEPD ha considerado que puede existir base negocial para algún tratamiento de datos personales, como el de las cookies del buscador. Sin embargo, la legitimación para el tratamiento se limita al necesario para la adecuada prestación de dicho servicio y en ningún caso se refiere a un posible cruce de datos con otros servicios o al empleo de los datos con fines publicitarios, en el caso de usuarios no autenticados o en rol pasivo.

En el caso de Google Analytics, por ejemplo, existe una relación entre Google y el cliente al que presta dicho servicio, pero dicho contrato no constituye una base jurídica para la recogida de datos personales de los usuarios que acceden al sitio web del cliente que utiliza este servicio.

En todo caso, la relación contractual de facto a la que se refiere Google, que esta entidad deduce de la utilización de los servicios, no cumple el requisito de necesidad al que se refiere el artículo 6.2 de la LOPD cuando señala que *"No será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal… se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento".*

Google alega que el establecimiento de procedimientos para gestionar la información que recaba y trata Google, el acceso y utilización del servicio, así como la configuración del navegador, son otra forma de consentimiento. Y para fundamentar esta alegación cita la Guía sobre el Uso de las Cookies elaborada por la AEPD.

En el consentimiento rige la libertad de forma y cabe admitir cualquier procedimiento adecuado al entorno tecnológico de que se trata, siempre que respete los elementos establecidos para la concurrencia de un consentimiento válido. En este caso, ha de tenerse en cuenta que la información sobre las finalidades que justifican la recogida y tratamiento de las cookies y los medios para oponerse son inadecuados o inexistentes, sobre todo respecto a las obtenidas de sitios web de terceros. Por lo tanto, el usuario carece de la capacidad de expresar adecuadamente su consentimiento.

En el Dictamen sobre publicidad comportamental, el grupo de Trabajo del artículo 29 declara al respecto lo siguiente:

"según la definición y los requisitos del consentimiento válido del artículo 2, letra h), de la Directiva 95/46/CE, no puede considerarse sin más que los usuarios den su consentimiento por el simple hecho de adquirir o usar un buscador u otra aplicación que, por defecto, permite la

recogida y el tratamiento de su información. Los usuarios normales no son conscientes del rastreo a que se somete su comportamiento en línea, los objetivos del rastreo, etc. No siempre saben cómo utilizar la configuración del buscador para rechazar cookies, aunque esto se incluya en las políticas de privacidad. Es una falacia considerar que, de forma general, la ausencia de reacción del usuario (el que no haya configurado el buscador para rechazar cookies) supone una indicación clara y sin equívocos de sus deseos. Como señala el Dictamen 1/2008 del Grupo de Trabajo del artículo 29 antes mencionado, «La responsabilidad de su tratamiento no puede reducirse a la responsabilidad que incumbe al usuario de tomar o no precauciones en la configuración de su navegador»".

En definitiva, se concluye que los hechos expuestos infringen lo establecido en el artículo 6.1 de la LOPD y son constitutivos de una infracción tipificada como grave en el artículo 44.3.b) de dicha norma.

De la misma forma que para el resto de imputaciones, Google no formula ninguna alegación nueva a la vista de la propuesta de resolución elaborada, cuya argumentación coincide con la reseñada anteriormente. En sus alegaciones se remite nuevamente a las alegaciones planteadas frente a la apertura del procedimiento y reitera que proporciona información clara sobre los tratamientos y la finalidad, suficiente para considerar la prevalencia del interés legítimo; así como la existencia de un contrato entre usuarios y Google que justifica el tratamiento de los datos.

XV

De acuerdo con lo expuesto, y sin perjuicio de los hechos que se analizan en los Fundamentos de Derecho que siguen, en el presente caso se han constatado las siguientes infracciones a la normativa de protección de datos de carácter personal:

. La falta de delimitación clara de las finalidades para las que los datos personales son recogidos y tratados impide que pueda considerarse acreditado que tales datos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con las finalidades citadas, lo constituye una infracción del artículo 4, apartado 1, de la LOPD, tipificada como grave en el artículo 44.3.c) de dicha norma, que califica como tal *"Tratar datos de carácter personal o usarlos posteriormente con conculcación de los principios y garantías establecidos en el artículo 4 de la presente Ley y las disposiciones que lo desarrollan, salvo cuando sea constitutivo de infracción muy grave"*.

. La combinación de los datos personales relativos a un usuario entre todos los productos y servicios de Google se lleva a cabo con finalidades incompatibles con aquellas que determinaron la recogida de los mismos, vulnerando lo establecido en el artículo 4.2 de la LOPD, según el cual *"Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos"*, y constituye una infracción grave tipificada en el artículo 44.3.c) de dicha norma antes reseñado.

. El incumplimiento del deber de informar a los afectados, con el alcance expresado, supone la comisión de una infracción del artículo 5.1 de la LOPD, tipificada como leve en el artículo 44.2.c) de la misma norma, que considera como tal *"El incumplimiento del deber de información al afectado acerca del tratamiento de sus datos de carácter personal cuando los datos sean recabados del propio interesado"*.

. En este caso, se concluye que el consentimiento de los usuarios no se recaba por Google

conforme a las exigencias de la LOPD y que no concurre ninguna de las excepciones establecidas en los artículos 6.2 de la LOPD y 7 f) de la Directiva 95/46/CE que eximen de cumplir dicho requisito, infringiendo lo establecido en el artículo 6.1 de la LOPD, según el cual "*El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa"*. Esta infracción se tipifica como grave en el artículo 44.3.b) de la citada Ley Orgánica, que considera como tal *"Tratar datos de carácter personal sin recabar el consentimiento de las personas afectadas, cuando el mismo sea necesario conforme a lo dispuesto en esta Ley y sus disposiciones de desarrollo"*.

El derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal descansa especialmente en los principios del consentimiento del interesado (acompañado del preceptivo deber de información) y el principio de finalidad, regulado en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la LOPD.

El citado artículo 4.1 regula el principio de limitación en la recogida de datos, según el cual los datos personales sólo podrán tratarse cuando *"sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido"*, que ha de conectarse siempre a las "finalidades" a las que alude el apartado 2 del mismo artículo 4, que prohíbe el uso de los datos *"para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos"*.

Estas prohibiciones vienen muy ligadas al derecho de información establecido en el artículo 5 de la citada Ley Orgánica, que obliga al responsable de un fichero o tratamiento a informar, en el momento de la recogida de los datos, de los extremos establecidos en dicho artículo. La información a la que se refiere debe suministrarse a los afectados previamente a la recogida de sus datos personales, y deberá ser expresa, precisa e inequívoca para que el consentimiento que preste el afectado pueda considerarse válido, en tanto que manifestación de voluntad inequívoca, específica e informada.

De lo expuesto cabe concluir que la vigente LOPD ha acentuado las garantías precisas para el tratamiento de los datos personales en lo relativo a los requisitos del consentimiento, de la información previa a éste, y de las finalidades para las que los datos pueden ser recabados y tratados. Asimismo, la utilización posterior de los datos personales para una finalidad incompatible con la que fundamentó su recogida constituye un tratamiento de datos que carece de legitimación, por lo que el desvío de finalidad, o infracción del artículo 4.2 de la LOPD, implica necesariamente una vulneración del artículo 6 de dicha norma.

En este caso, los hechos constatados, en relación con la deficiente información facilitada por Google a los usuarios de sus productos y servicios, constituyen la base fáctica para fundamentar la imputación a dicha entidad de las cuatro infracciones señaladas, por el incumplimiento de lo establecido en los artículos 4.1, 4.2, 5 y 6 de la LOPD.

Nos encontramos ante un supuesto de concurso medial, en el que unos mismos hechos derivan en cuatro infracciones, dándose la circunstancia que la comisión de una implica, necesariamente, la comisión de las otras.

Por lo tanto, aplicando el artículo 4.4 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, procede subsumir las citadas infracciones en una e imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción del artículo 6 de la LOPD.

El artículo 44.3.b) de la LOPD considera infracción grave: "b) *Tratar los datos de carácter personal sin recabar el consentimiento de las personas afectadas, cuando el mismo sea necesario conforme a lo dispuesto en esta Ley y sus disposiciones de desarrollo.*"

El principio cuya vulneración se imputa a Google, el del consentimiento, se configura como principio básico en materia de protección de datos, y así se recoge en numerosas Sentencias de la Audiencia Nacional. Concretamente, por lo que ahora interesa, el artículo 6 de la LOPD recoge el citado principio que exige la necesidad de consentimiento de los afectados para que puedan tratarse sus datos de carácter personal, salvo en los casos a que se refiere su apartado 2.

La conducta por la que se sanciona a Google vulnera el citado principio, toda vez que ha quedado acreditado el tratamiento de los datos personales de los usuarios de sus productos y servicios sin informar adecuadamente, sin respetar los principios de adecuación y limitación de las finalidades, y sin el consentimiento de los mismos. Estos datos se recogen por Google y se someten a tratamiento sin que concurra ninguna causa que habilite para ello y sin el consentimiento de los afectados.

Por tanto, Google ha incurrido en las cuatro infracciones descritas, que resultan del incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4.1, 4.2, 5 y 6 de la LOPD, que se subsumen en la vulneración del principio del consentimiento consagrado en el citado artículo 6.1 de la LOPD, que encuentra su tipificación en el artículo 44.3.b) de dicha Ley Orgánica.

XVI

El artículo 4.5 de la LOPD establece:

"5. Los datos de carácter personal serán cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados.
No serán conservados en forma que permita la identificación del interesado durante un período superior al necesario para los fines en base a los cuales hubieran sido recabados o registrados.
Reglamentariamente se determinará el procedimiento por el que, por excepción, atendidos los valores históricos, estadísticos o científicos de acuerdo con la legislación específica, se decida el mantenimiento íntegro de determinados datos".

Por su parte, el artículo 16.2 de la LOPD establece que *"Serán rectificados o cancelados, en su caso, los datos de carácter personal cuyo tratamiento no se ajuste a lo dispuesto en la presente Ley y, en particular, cuando tales datos resulten inexactos o incompletos"*. Y el apartado 3 del mismo artículo 16 dispone que *"La cancelación dará lugar al bloqueo de los datos, conservándose únicamente a disposición de las Administraciones Públicas, Jueces y Tribunales, para la atención de las posibles responsabilidades nacidas del tratamiento, durante el plazo de prescripción de éstas. Cumplido el citado plazo deberá procederse a la supresión"*.

Este último precepto, a su vez, se complementa con la previsión contenida en el artículo 16.5 de la LOPD, según el cual *"los datos de carácter personal deberán ser conservados durante los plazos previstos en las disposiciones aplicables o, en su caso, en las relaciones contractuales entre la persona o entidad responsable del tratamiento y el interesado"*.

En definitiva, los datos de carácter personal deberán cancelarse cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la que fueron recabados, no pudiendo ser

conservados en forma que permita la identificación del interesado, sin perjuicio de la excepción prevista en el artículo 16.3 de la LOPD y por el tiempo estrictamente indispensable que corresponda en cada caso.

En el Apartado G del Informe de Actuaciones Previas se detallan las decisiones adoptadas por Google en relación con la cancelación de datos.

En las respuestas a las preguntas 19, 20 y 21 del cuestionario de la CNIL, Google manifiesta su política de bloqueo y cancelación de datos, señalando que bloquea los datos en su sistema cuando un usuario solicita la eliminación de sus datos, aunque dicho sistema permite recuperar los datos del usuario en interés de los usuarios y la continuidad de negocio, no utilizándose para personalizar la publicidad; los datos bloqueados se almacenan cifrados y, de forma periódica, borra las claves de cifrado que le permiten acceder al contenido del backup, y se reutilizarán y destruirán los soportes de backup. En estas respuestas, Google no determina de forma precisa durante cuánto tiempo se conservan las claves de acceso o los soportes de backup, cuándo se realiza la cancelación efectiva de la información y la efectividad real de la eliminación de las claves de acceso.

En relación con las cookies establece una “fecha de caducidad”, que es un indicador de cuándo el usuario ha tenido una última interacción con los productos de Google, pero que no implica que los datos asociados a ella en los servidores de Google hayan sido bloqueados o cancelados (no hay constancia que tal bloqueo o cancelación se lleve a cabo). En el caso de las cookies persistentes, la caducidad se actualiza mientras se utilicen productos de “Google”, por lo que estas podrían permanecer indefinidamente aunque el usuario no utilice el producto al que se asoció la información si utiliza otro que accede a la misma cookie (de esa forma, la información asociado a un producto de Google que el usuario no emplea se puede conservar indefinidamente). Asimismo, la utilización de medios alternativos para identificar el sistema (dirección IP, identificativo de la máquina, otras cookies) y al usuario (identificador de la cuenta), ocasiona que, aunque una cookie sea eliminada y creada de nuevo con otro identificador, se puedan relacionar ambos identificadores por la información asociada a ellos en el lado del servidor.

Para las cookies persistentes, Google fija la fecha de caducidad en, por ejemplo, 2 años, en el caso de la cookie PREF o 10 años en el caso de las cookies del producto Traductor de Sitios Web.

Google ha manifestado (página de explicación “Learn More” sobre el servicio de gestión de actividad de la cuenta de correo y en la información que muestra al usuario en el propio servicio) que retiene información de tráfico asociada a un usuario, que incluye dirección IP, hora, localización geográfica y servicio empleado para acceder al correo y características del mismo. En las pruebas realizadas por los Servicios de Inspección en fecha 25 de abril de 2013 aparece registrada y disponible para el usuario información completa de un acceso realizado el 27 de marzo de 2013, casi un mes después de que se hubiera producido. Las pruebas realizadas muestran como esa información ha dejado de estar disponible para el usuario el día 3 de mayo de 2013, aunque no se tiene evidencia de que haya desaparecido de los servidores de Google.

Por otra parte, se comprueba que el cruce de datos impide la cancelación efectiva. En la página "Términos Clave", Google manifiesta que, al menos en el registro de los servidores que dan soporte al producto Buscador de Google, se almacena una información cruzada entre direcciones IP de los usuarios que acceden al servicio y los identificadores unívocos de cookies. De esa forma, si una cookie es borrada del dispositivo del usuario, se podría asociar la

información registrada en los servidores de Google relativa al identificador de dicha cookie por la dirección IP del usuario o por los restantes identificadores de cookies. De igual forma, si se altera la dirección IP del dispositivo del usuario, se podría identificar al mismo usuario por los identificadores de las cookies. Google señaló que anonimiza las direcciones IP después de 9 meses y las cookies en su registro del sistema de búsqueda después de 18 meses, pero no explica el propósito de estos periodos de conservación y si esa información se almacena en otros ficheros distintos a los registros del sistema de búsqueda.

En cuanto a los identificadores anónimos, son la alternativa que Google emplea en aquellos dispositivos móviles que no aceptan cookies. En la respuesta a la pregunta 20 del cuestionario de la CNIL, Google manifiesta que *"Para algunos servicios, nosotros también usamos identificadores anónimos, que son borrados periódicamente basados en inactividad. Los usuarios pueden reiniciar o deshabilitar los identificadores anónimos en cualquier momento utilizando el gestor de Ads Preference para aplicaciones móviles*". El enlace que proporciona Google conduce a la página "Publicidad", en el apartado "Identificadores anónimos en dispositivos móviles" (en la página "Publicidad" que se accede a través de. "Privacidad y Condiciones" y seleccionando el enlace "Publicidad", uno de los cinco enlaces del apartado Tecnología que se muestra al pie de dicha página), ya descrita en el apartado "Oposición en los dispositivos móviles". No se ha encontrado en dicho procedimiento una opción para reiniciar dichos identificadores.

En relación a las solicitudes de búsqueda en el producto Buscador, en la respuesta a la pregunta 20 del cuestionario de la CNIL, Google manifiesta que *"Por ejemplo, información sobre los términos parciales introducidos por el usuario en el Buscador de Google mientras están escribiendo en nuestro servicio Google Instant son normalmente descartados después de dos semanas".* Google no explica el propósito de dicha retención de esa información durante dos semanas y en qué casos no son "normalmente descartados" los términos de búsqueda.

En particular, para el caso de utilizar como buscador en Internet el producto Google Chrome, Google manifiesta: *"Si se establece Google como motor de búsqueda predeterminado, los datos de consultas parciales se conservarán durante dos semanas. Transcurrido ese tiempo, se conservará una muestra anónima seleccionada de forma aleatoria del 2% de los datos de consultas parciales para poder mejorar la función de predicción"*.

Google manifiesta en la respuesta a la pregunta 16 del cuestionario de la CNIL, en una tabla adjunta a dicha respuesta, que Google emplea la información del historial de búsqueda de forma indefinida (o hasta que es eliminada) por los usuarios autenticados. Si no se es usuario autenticado, utilizará la información del usuario durante 180 días (aprox. 6 meses). Esta información no se encuentra presente en las páginas de ayuda a los usuarios de los productos de Google.

En definitiva, con carácter general, Google mantiene los datos por un tiempo indeterminado, que implica una vulneración efectiva de la LOPD. Únicamente en algunos casos Google establece un período de conservación de la información recabada, sin justificar las razones que motivan el período establecido por dicha entidad y no otro distinto y su adecuación a las finalidades que determinaron aquella recogida y el tratamiento de los datos.

Incluso, en aquellos casos en los que el afectado interesa la eliminación de sus datos, Google advierte (en el último párrafo del apartado "Cómo acceder a tus datos personales y actualizarlos") sobre la posibilidad de no acceder a aquella petición y mantener *"las copias residuales almacenadas en nuestros servidores activos"* y *"los datos almacenados en nuestros*

sistemas de seguridad". No fija un plazo para la eliminación de los datos y la propia entidad imputada informó que ese bloqueo permite recuperar los datos del usuario.

Google Inc. alega que la LOPD no contiene obligación alguna de establecer un plazo prefijado para la eliminación de datos ni de revelar al usuario las razones que justifican los plazos establecidos en algunos casos, y añade que la indicación reseñada en la Política de Privacidad, sobre la posibilidad de no destruir de forma inmediata las copias residuales y los datos almacenados en sus sistemas de seguridad, no es incompatible con la atención efectiva de los derechos de los interesados en plazo, que es lo único que requiere el artículo 16 de la LOPD.

Por otra parte, en su escrito de alegaciones manifiesta que en tanto continua teniendo su relación con un individuo y aquel siga utilizando el servicio on-line, debe seguir tratando la información de esa persona con la finalidad de que dicha relación pueda continuar, incluyendo cookies y otros identificadores de usuario necesarios para la prestación del servicio on-line. A la vez, se traslada el control de la propia información a los usuarios a través de la herramienta Panel de Control y les permite elegir sobre diferentes opciones de publicidad.

Finalmente, sobre el mantenimiento de copias residuales, Google se limita a señalar que los periodos dependen principalmente del servicio concreto o sistema de copias de seguridad en cuestión, y necesariamente variará de un caso a otro, y que el periodo de tiempo para que una clave de cifrado caduque o sea eliminada depende del tipo de datos y de la funcionalidad.

Sin embargo, interesa que los plazos de conservación de los datos de carácter personal han de ser ajustados a las finalidades que justificaron la recogida o el tratamiento. De este modo, la conservación de los datos prolongada en el tiempo, más allá de las exigencias que se derivan de las finalidades pretendidas en el momento de la recogida de los mismos, supone un nuevo tratamiento de los datos personales ilícito, aunque se tratase de un tratamiento legítimo en origen.

En este caso, los plazos de conservación de los datos, incluso de los obtenidos lícitamente, son conservados por períodos desproporcionados o indeterminados, quedando incluso excluidos de la voluntad del propio usuario. Además, considerando que Google no ha concretado claramente las finalidades que justifican la conservación de los datos o los plazos establecidos por dicha entidad, esta conservación de datos se desvincula de las finalidades pretendidas con la recogida.

El repetido Dictamen 2/2010 del Grupo de Trabajo del artículo 29, sobre publicidad comportamental en línea, analiza esta cuestión y advierte sobre la necesidad de especificar plazos de conservación de los datos:

"El artículo 6, apartado 1, letra e), dispone la eliminación de los datos cuando dejen de ser necesarios para los fines para los que fueron recogidos (principio de conservación de datos). El cumplimiento de este principio exige limitar el almacenamiento de la información. Consiguientemente, las empresas deben especificar y respetar los plazos concretos en los que se conservarán los datos.
En línea con lo anterior, la información sobre el comportamiento de los usuarios debe eliminarse si ya no es precisa para desarrollar un perfil. Los períodos de conservación de datos indefinidos o desusadamente largos van en contra del artículo 6, apartado 1, letra e) de la Directiva. El Grupo de Trabajo del artículo 29 observa que los períodos de conservación de datos de los principales proveedores de redes de publicidad son variables, utilizando algunas compañías períodos indefinidos y limitando otras el plazo de conservación a tres meses.

Por consiguiente, el Grupo de Trabajo del artículo 29 incita a los proveedores de redes de publicidad a que apliquen políticas que garanticen que la información recogida cada vez que se lee un cookie se borre inmediatamente o se haga anónima una vez expirado el plazo de conservación necesario. Todo responsable de tratamiento de datos debe poder justificar la necesidad de un período de conservación determinado. El Grupo de Trabajo del artículo 29 hace un llamamiento a los proveedores de redes de publicidad para que aporten razones que justifiquen el plazo de conservación que ellos consideren necesario con vistas a los objetivos del tratamiento de datos.
Cuando una persona solicita la eliminación de perfil o ejerce el derecho a retirar su consentimiento, dichos actos requieren que el proveedor de la red de publicidad elimine o borre rápidamente la información de dicha persona en la medida en que el proveedor deja de tener justificación legal (es decir, el consentimiento) que permita el tratamiento de los datos".

Y en el Dictamen relacionado con buscadores también se refiere a los períodos de conservación y la necesidad de convertir los datos en anónimos:

"Periodos de conservación
…Si los datos personales se almacenan, el periodo de conservación no debe ser superior al necesario para los fines determinados del tratamiento. Por lo tanto, después de la finalización de una sesión de búsqueda, deben borrarse los datos personales y, por lo tanto, un almacenamiento continuado necesita una justificación adecuada. Sin embargo, algunas empresas de buscadores parecen conservar los datos de forma indefinida, lo cual está prohibido. Para cada fin debe definirse un tiempo de conservación límite. Además, el conjunto de datos personales que debe conservarse no debe ser excesivo en relación con cada fin.
…En vista de las explicaciones iniciales proporcionadas por los proveedores de servicios de búsqueda sobre los posibles fines para recabar datos personales, el Grupo de Trabajo no ve base para un periodo de conservación superior a los seis meses.
Sin embargo, la conservación de datos personales y el periodo de conservación correspondiente debe siempre justificarse (con argumentos concretos y pertinentes) y reducirse al mínimo para mejorar la transparencia, para garantizar un tratamiento leal y para garantizar la proporcionalidad en relación con el fin que justifica dicha conservación.
…En caso de que los buscadores conserven datos personales durante un periodo superior a los seis meses, deberán demostrar exhaustivamente que es estrictamente necesario para el servicio.
En todos los casos, los proveedores de servicios de búsqueda deben informar a los usuarios sobre las políticas de conservación aplicables para todo tipo de datos de usuarios que se traten".

"Convertir en datos anónimos
Si no existe un motivo legítimo para el tratamiento o para la utilización más allá de los fines legítimos bien determinados, los proveedores de servicios de búsqueda deben borrar los datos personales. En lugar de borrarlos, los buscadores también pueden convertir esos datos en anónimos, pero dicha conversión debe ser completamente irreversible para que no se siga aplicando la Directiva de protección de datos.
Incluso cuando una dirección IP y una cookie se sustituyen por un identificador único, la correlación de las búsquedas almacenadas puede permitir la identificación de las personas. Por este motivo, cuando se escoge convertir los datos en anónimos en vez de borrarlos, deben estudiarse con atención los métodos utilizados y aplicarse rigurosamente. Esto puede implicar la eliminación de partes del historial de búsqueda para evitar la posibilidad de identificación indirecta del usuario que realizó esas búsquedas.
La conversión de datos en datos anónimos debe excluir cualquier posibilidad de identificar a las personas, incluso combinando información anónima conservada por la empresa del buscador con información conservada por otra parte interesada (por ejemplo, un proveedor de servicios de Internet)…

Por último, la conversión en datos anónimos o su borrado también deben aplicarse de forma retroactiva e incluir todos los logs pertinentes del buscador en todo el mundo".

Según el Grupo de Trabajo, cuando no exista motivo para el tratamiento de los datos personales, éstos deberán suprimirse o anonimizarse mediante un procedimiento irreversible y, en todo caso, después de un período máximo de 6 meses.

La conservación de los datos de carácter personal, en general, durante plazos indeterminados para los casos reseñados, o el establecimiento de períodos de conservación que no se justifican, así como el mantenimiento de los datos personales de los usuarios de los productos y servicios de Google de forma que permitía su identificación cuando han dejado de ser necesarios para la finalidad que determinó su recogida, sin proceder a su eliminación o bloqueo según el detalle expuesto, constituye una infracción del artículo 4.5, en relación con el artículo 16, ambos de la LOPD, que imponen la cancelación cuando los datos dejan de ser necesarios para la finalidad que determinó su recogida o almacenamiento. Dicha infracción se tipifica como grave en el artículo 44.3.c) de dicha norma, que califica así *"Tratar datos de carácter personal o usarlos posteriormente con conculcación de los principios y garantías establecidos en el artículo 4 de la presente Ley y las disposiciones que lo desarrollan, salvo cuando sea constitutivo de infracción muy grave"*.

Esta conclusión no ha sido rebatida por Google en su escrito de alegaciones a la propuesta de resolución, que no añaden ningún elemento nuevo a las manifestaciones realizadas por la misma con motivo de la apertura del procedimiento sancionador.

XVII

El Título III de la LOPD regula los derechos de las personas y establece que los procedimientos para ejercitar el derecho de oposición, acceso, así como los de rectificación y cancelación serán establecidos reglamentariamente.

Los artículos 15 y 16 contenidos en dicho Título, referidos al derecho de acceso, rectificación y cancelación, establecen lo siguiente:

"Artículo 15. Derecho de acceso

1. El interesado tendrá derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos así como las comunicaciones realizadas o que se prevén hacer de los mismos.
2. La información podrá obtenerse mediante la mera consulta de los datos por medio de su visualización, o la indicación de los datos que son objeto de tratamiento mediante escrito, copia, telecopia o fotocopia, certificada o no, en forma legible e inteligible, sin utilizar claves o códigos que requieran el uso de dispositivos mecánicos específicos.
3. El derecho de acceso a que se refiere este artículo sólo podrá ser ejercitado a intervalos no inferiores a doce meses, salvo que el interesado acredite un interés legítimo al efecto, en cuyo caso podrá ejercitarlo antes.

Artículo 16. Derecho de rectificación y cancelación

1. El responsable del tratamiento tendrá la obligación de hacer efectivo el derecho de rectificación o cancelación del interesado en el plazo de diez días.

2. Serán rectificados o cancelados, en su caso, los datos de carácter personal cuyo tratamiento no se ajuste a lo dispuesto en la presente Ley y, en particular, cuando tales datos resulten inexactos o incompletos.
3. La cancelación dará lugar al bloqueo de los datos, conservándose únicamente a disposición de las Administraciones Públicas, Jueces y Tribunales, para la atención de las posibles responsabilidades nacidas del tratamiento, durante el plazo de prescripción de éstas. Cumplido el citado plazo deberá procederse a la supresión.
4. Si los datos rectificados o cancelados hubieran sido comunicados previamente, el responsable del tratamiento deberá notificar la rectificación o cancelación efectuada a quien se hayan comunicado, en el caso de que se mantenga el tratamiento por este último, que deberá también proceder a la cancelación.
5. Los datos de carácter personal deberán ser conservados durante los plazos previstos en las disposiciones aplicables o, en su caso, en las relaciones contractuales entre la persona o entidad responsable del tratamiento y el interesado".

Hay que tomar en consideración que el derecho de acceso se regula detalladamente en los artículos 27 a 30 del Reglamento de desarrollo de la LOPD, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, los de rectificación o cancelación en los artículos 31 a 33 y el derecho de oposición en los artículos 34 a 36, todos ellos del mismo Reglamento.

El incumplimiento de lo dispuesto en los artículos mencionados, que suponga el impedimento o la obstaculización del ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, se tipifica como infracción grave en el artículo 44.3.e) de la LOPD.

En la Política de Privacidad, Google se refiere al derecho de los usuarios de acceder a sus datos personales y a los de supresión o rectificación, sin distinguir entre usuarios registrados o no registrados, en los siguientes términos:

. *"A los usuarios les preocupan diferentes aspectos de su privacidad. Nuestro objetivo es informarte claramente acerca de los datos que recogemos, de modo que puedas tomar decisiones adecuadas en lo que respecta a su utilización"* (apartado "Transparencia y elección").
. *"Nuestros servicios te ofrecen diferentes opciones para compartir o eliminar tu contenido"* (apartado "Datos compartidos").
. *"Cada vez que utilizas nuestros servicios, queremos ofrecerte la posibilidad de acceder a tus datos personales. Si dichos datos son incorrectos, tratamos de poner a tu disposición los medios necesarios para actualizarlos o eliminarlos rápidamente…"* (apartado "Cómo acceder a tus datos personales y actualizarlos").

No obstante, Google se reserva *"el derecho a no tramitar aquellas solicitudes que sean excesivamente reiteradas, que impliquen un esfuerzo técnico desproporcionado (por ejemplo, desarrollar un nuevo sistema o modificar de forma significativa una política vigente), que pongan en riesgo la privacidad de terceros o que resulten sustancialmente inviables (por ejemplo, solicitudes relativas a datos almacenados en copias de seguridad);* y advierte expresamente que llevará a cabo la rectificación o eliminación de los datos solicitada por los usuarios *"salvo que estemos obligados a conservar dichos datos para fines legales o legítimos relacionados con nuestra actividad"* y que el proceso de acceso o modificación de los datos podrá no ser gratuito cuando *"requiera un esfuerzo desproporcionado".*

Google ha establecido diversos cauces para el ejercicio de los derechos por parte de los usuarios y habilitado diversas herramientas para que éstos puedan gestionar sus datos personales. En el apartado "Transparencia y Elección", se mencionan estas opciones y se

incluye un enlace que conduce a una página para cada una de las herramientas: el denominado “Panel de Control”, “Configuración de Anuncios”, “Administrador de la cuenta de usuario Google+”, un enlace de “Ayuda” para administrar la cuenta de usuario de Google+, el enlace “Póngase en contacto con nosotros” y un enlace al Data Liberation Front en la frase "obtener información de muchos de nuestros servicios", que también es accesible a través del Panel de Control, que es una página en inglés en relación con una iniciativa de Google para poder mover los datos de los usuarios a otras plataformas y poder migrar a otros proveedores.

Google, en la respuesta a la pregunta 55 del cuestionario de la CNIL, añade cauces adicionales para el historial web, el historial de Youtube, anunciantes de tercera parte, el botón +1, y AdMob Ads Preference Manager para la publicidad en dispositivos móviles.

El “Panel de Control” o Dashboard aparece como la primera herramienta que proporciona GOOGLE para *“consultar y controlar determinadas categorías de datos vinculadas a tu cuenta de Google”*. Incluye decenas de páginas web conectadas entre sí y sólo está disponible para usuarios autenticados y orientada a determinados productos, no a todos. No permite acceso o cancelación de la información recogida con cookies, los identificadores de las cookies, las direcciones IP, los ficheros de registros de acceso a los servidores, la información del usuario recogida con Google Analytics, ni las comunicaciones de datos realizadas. Tampoco permite el acceso a la información recogida para mostrar publicidad personalizada y no posibilita la rectificación o cancelación de la información relativa al dispositivo móvil.

El enlace "Configuración de anuncios" es la herramienta que permite al usuario configurar qué datos se emplean a la hora de proporcionar publicidad personalizada, así como oponerse a la recepción de esta publicidad. Para inhabilitar la publicidad basada en los intereses del usuario, éste ha de hacerlo en dos sitios distintos para los productos Google y la Red Display (anuncios que Google administra en páginas de terceros), y necesita conocer cómo Google lleva a cabo la gestión de la publicidad personalizada, que es explicada por dicha entidad a través de referencias a múltiples páginas enlazadas.

Asimismo, la inhabilitación de anuncios personalizados con la información recogida a partir de las cookies de Doubleclick es independiente de los dos procesos de inhabilitación anteriores. En este caso, para poder realizar dicha inhabilitación, Google requiere que el usuario se inscriba en una lista robinson y que esta opción de inhabilitar se realice en cada navegador y dispositivo que utilice el usuario. Además, Google manifiesta que si se borran las cookies en un dispositivo, también se borra la cookie de Doubleclick en la que se registra la oposición del usuario a la recepción de publicidad personaliza procedente de Doubleclick, de modo que dicha inhabilitación se desactiva de forma inmediata.

También, al pie de la página "Configuración de Anuncios", se incluye el enlace "página de configuración del botón +1", que permite al usuario que tiene una cuenta en Google, una vez autenticado, acceder a una página donde aparecen las opciones para gestionar la información recogida por las acciones que haya realizado utilizando el botón +1, o las que hayan realizado las personas relacionadas con el usuario en la red Google+, para proporcionar publicidad personalizada. Por defecto dicha opción está habilitada.

Finalmente, señalar que la herramienta Configuración de Anuncios no incluye la inhabilitación de anuncios en general, es más, en la página "Como inhabilitar los anuncios basados en sus intereses" Google manifiesta: *“A pesar de la oposición, aparecerán anuncios relacionados con el contenido de la página que consulta o sus búsquedas recientes”*. Dicha información se comparte entre los socios de lo que Google denomina Red Display.

En el último párrafo de la introducción en el documento “Política de Privacidad”, Google proporciona el enlace “Póngase en contacto con nosotros” para dar soporte al usuario en temas de privacidad, que conduce a una sucesión de páginas. La primera de ellas titulada "Solución de Incidencias Relacionadas con la Privacidad" muestra varias opciones:

. La primera opción parece estar orientada al ejercicio de derechos
. La segunda opción ofrece la posibilidad de preguntar, en principio, sobre temas de privacidad. Parte de los enlaces no conducen a respuestas sobre privacidad o conducen a páginas inexistentes. Los Servicios de Inspección remitieron una pregunta en fecha 11/04/2013, que no había sido contestada a fecha 21/05/2013.
. La tercera está orientada a la gestión de incidencias que no tiene relación con temas de protección de datos de carácter personal.

La selección de la opción "Me gustaría que se eliminara un fragmento de contenido específico de un producto de Google" muestra el conjunto de productos sobre los que se puede ejercer esa opción de eliminación de contenido (33 productos si se selecciona la opción "Ver más productos"). La selección de cada una de las opciones conduce a un árbol de más de 15 páginas. Explorando el árbol de páginas se comprueba lo siguiente:

. Sólo se muestra un formulario para ejercer derechos en los casos de:
- "suplantación de identidad" de Google+,
- la retirada de un nombre asociado a contenido de adultos en Búsqueda,
- la sospecha de que mi cuenta está siendo utilizada para enviar Spam en Gmail

. Las páginas para retirada de contenidos del producto Buscador están orientadas a los administradores de los sitios Web en los que están alojados los contenidos, no a los usuarios para que puedan presentar una reclamación. Además, dirigen a páginas para usuarios autenticados. Si no están autenticados Google proporciona recomendaciones.
. La mayor parte de las opciones de dicho árbol no son relativas a datos de carácter personal, sino a cuestiones de derechos de autor o de personas jurídicas.
. En algún caso, los enlaces conducen a una página inexistente o en idioma Inglés.
. Se presentan productos que no están activos en España, como Google WiFi.

En relación con las cookies, se pueden borrar manualmente en el dispositivo del usuario, pero no se puede borrar la información asociada a las cookies que mantiene GOOGLE en el lado del servidor, ni las relaciones entre cookies (entre antiguas y nuevas) que se podrían establecer a través de los registros de los servidores de Google. En particular, no se ofrece estas opciones para las cookies asociadas a Analytics y Doubleclick.

En la Política de Privacidad, en el apartado "Transparencia y elección", se declara: *“No obstante, debes tener en cuenta que si inhabilitas las cookies, es posible que muchos de nuestros servicios no funcionen correctamente”*. Si se inhabilitan completamente las cookies no es posible acceder a una cuenta de usuario. Es necesario habilitar como mínimo el intercambio de cookies. Pero si así se realiza, Google fijará durante la sesión la cookie NID, una cookie publicitaria. Dicha cookie, intercambiada en la interacción del usuario con Gmail, también se intercambiará y con el mismo identificador si se abre una sesión en el producto Maps.

En relación con la retención de datos de tráfico IP el producto Gmail, en el apartado "Ultima actividad de la cuenta" del enlace “Learn More”, se muestra una ventana que permite al usuario comprobar su última actividad: última sesión, direcciones IP, navegador, etc., y en la que Google manifiesta ciertas restricciones a la Política de Privacidad, como es la denegación de

derecho de acceso a los datos de tráfico conservados por Google diciendo *"es política de Google sólo proporcionar información en el caso de una orden válida de un tribunal u otro tipo de proceso legal"*. Tampoco permite la oposición al tratamiento de esa información, ni se ofrece ningún recurso en relación al derecho de cancelación de dichos datos.

En la página específica relativa a la política de nombres de Google + (apartado "No finjas ser otra persona"), se ofrece la posibilidad de denunciar un perfil para el caso de suplantación, pero el enlace “Denunciar este perfil” no está activo y no conduce a ninguna página.

En la página “Publicidad”, en el apartado “Identificadores anónimos en dispositivos móviles”, se incluye información sobre la oposición en dispositivos móviles a través del Administrador de preferencias de anuncios para aplicaciones. Siguiendo las instrucciones, se llega a un enlace informativo en el que se indica lo siguiente: *“La inhabilitación de AdMob anterior se aplicará a los anuncios publicados por AdMob en las aplicaciones. No se aplica a las cookies del navegador web para móviles ni a las cookies de las aplicaciones. Puede controlar las preferencias de los anuncios publicados por Google que aparecen en un navegador visitando la página web Preferencias de anuncios desde el navegador”.* En esta página existen enlaces que conducen a la página de "Configuración de anuncios"

En este caso, si se deselecciona la casilla para no personalizar anuncios, la oposición se aplica a las aplicaciones excepto los anuncios personalizados en el Buscador instalado en el dispositivo de Internet, que seguirá ofreciendo anuncios personalizados a menos que se acceda a la página “Configuración de anuncios”.

En relación con la recogida y utilización por Google del historial de búsqueda en el producto Buscador, y de la recopilación de información asociada a dichas búsquedas, no se ofrece en la NPPG información de forma directa al usuario. Tampoco se ofrece un enlace al usuario no autenticado a información relativa al historial de búsqueda, cuando está utilizando el producto Buscador, a menos que la busque dicho usuario de forma específica.

En relación con el ejercicio de derechos en el “Historial Web”, se permite a los usuarios autenticados inhabilitar su uso para personalización de búsquedas y administrar la información almacenada por Google.

Para administrar el historial como usuario autenticado hay que iniciar sesión desde el navegador o desde el Panel de Control, buscando la opción "Historial web", a través del cual es posible acceder a un enlace de ayuda en el que se distribuye la información sobre cómo ejercer los derechos por más de 17 páginas web. En ambos casos, se desactiva la recogida de información, pero no se evita que la información previamente recogida se siga utilizando para la personalización.

Con el rol de usuario no autenticado, el historial web no se puede administrar, es decir, no se puede consultar o eliminar de forma selectiva. Además, en cada dispositivo del usuario hay que habilitarlo o deshabilitarlo de forma independiente. En relación a la eliminación del uso del historial para un usuario no autenticado Google manifiesta que si el usuario borra las cookies del navegador, por defecto Google volverá a utilizar la información del usuario para personalizar su historial de búsqueda, de forma que le obliga a manifestar su oposición de nuevo en dicho dispositivo.

A parte de la complejidad en el uso de las opciones señaladas en la Política de Privacidad en relación con ejercicio de derechos, la respuesta de Google a la pregunta 55 del

cuestionario de la CNIL, en relación a ejercitar el derecho de oposición, ejemplifica la dificultad que tiene un usuario para llevarlos a cabo, ya que Google manifiesta hasta siete procesos diferentes.

A partir de la información proporcionada y considerando las herramientas que ofrece a los usuarios para acceder y editar sus datos, Google entiende que cumple con su obligación de permitir a los usuarios ejercer estos Derechos ARCO. Señala que los usuarios autenticados pueden revisar y controlar ciertos tipos de información vinculada a sus cuentas a través de la herramienta Panel de Control, que permite a los mismos ver la información asociada a sus Cuentas de Google, por funcionalidad, y administrar y editar la información usando varios controles de privacidad, y que también pueden cambiar las preferencias y optar por no recibir ciertos servicios de publicidad.

Google considera que la Agencia hace una interpretación inadecuada, extensiva y, en consecuencia, ilegal, del tipo del artículo del artículo 44.3.e) de la LOPD, por cuanto la normativa española no establece obligación alguna de contar con medios específicos para que los interesados ejerciten sus Derechos ARCO, estableciendo únicamente la obligación de atenderlos, no habiéndose acreditado que tal impedimento u obstaculización efectiva se haya producido ni una sola vez. En este sentido, añade que el hecho de que las herramientas de gestión de datos de Google sean consideradas como inadecuadas, no supone, en sí mismo, infracción alguna de la LOPD.

Sin embargo, las observaciones formuladas al respecto por los Servicios de Inspección señalan que tanto la información como las herramientas para la gestión de los datos personales se encuentran dispersas en multitud de enlaces, no resultan visibles en todos los casos y proporcionan vías ciegas en otros, de modo que obstaculiza de forma sistemática su utilización por cualquier usuario. Además, no están disponibles para todos los tipos de usuarios (autenticados, no autenticados y “pasivos”), son incompletas y aparecen con denominaciones que no siempre hacen referencia a la materia que se trata.

En relación con los cauces y herramientas citados, los Servicios de Inspección de la AEPD advierten que tales métodos no se presentan como distintas alternativas para ejercer los derechos ARCO, de forma que utilizando uno de ellos el usuario pudiera acceder a todos sus datos, fijar todas las opciones para compartir información, etc. No hay un único punto dónde ejercer los derechos, por lo que el usuario tendrá que acceder a todos ellos, y conocerlos, para hacer efectivos dichos derechos, considerando que cada uno le permitirá ejecutar una opción parcial. Incluso, en herramientas específicas, como el administrador de anuncios, no se incluye una opción para inhabilitar los anuncios en general. No existe ningún medio para que el usuario pueda rechazar la combinación de datos entre servicios.

Google, en sus alegaciones se refiere exclusivamente a usuarios autenticados y al “Panel de Control”, omitiendo cualquier alusión al resto de herramientas, que no se ofrecen a todos los usuarios ni respecto a todos los productos y servicios.

Además en el “Panel de Control” sólo está disponible para usuarios autenticados y orientada a determinados productos, no a todos, ni permite el acceso o cancelación de toda la información recogida, según el detalle antes expresado. Por tanto, los usuarios autenticados no tienen acceso a los datos que se indican (principalmente, los datos de registro) y los no autenticados o “pasivos” no tienen ningún acceso a los datos que Google recaba de la utilización que éstos hacen de los productos y servicios que ofrece dicha entidad.

Incluso, en el caso de usuarios en rol pasivo, que utilizan los servicios que Google proporciona a través de sitios web de terceros, no reciben información de los tratamientos de datos que se realizan ni de los derechos.

Sólo parte de la herramienta "Configuración de Anuncios" y el enlace "Póngase en contacto con nosotros" está orientado a usuarios no autenticados. En el Historial de Búsqueda tampoco se ofrece un enlace al usuario no autenticado, que ha de buscarlo específicamente, y tampoco se le permite administrar el historial, es decir, no se le permite consultar o eliminar de forma selectiva.

En otros casos, como para la inhabilitación de anuncios personalizados con la información recogida con las cookies de Doubleclick, se impone al usuario que pretenda ejecutar esta opción una exigencia, como la inscripción en una lista robinson, a la que el usuario no está obligado formalmente.

A veces, se requiere al usuario que la opción se manifieste para cada uno de los dispositivos que utilice.

Especial importancia se otorga al hecho de que Google no atiende las opciones manifestadas por los usuarios en todos los casos, lo que convierte en ineficaz el sistema habilitado:

. El borrado de cookies en un dispositivo también borra la cookie de Doubleclick que registra la oposición del usuario a la recepción de publicidad personaliza procedente de Doubleclick, quedando dicha inhabilitación desactivada de forma inmediata.

. En la página "Como inhabilitar los anuncios basados en sus intereses" Google manifiesta: *"A pesar de la oposición, aparecerán anuncios relacionados con el contenido de la página que consulta o sus búsquedas recientes"*.

. No se puede borrar la información asociada a las cookies que mantiene Google en el lado del servidor ni las relaciones entre cookies.

. Se deniega de derecho de acceso a los datos de tráfico conservados por Google y no permite la oposición al tratamiento de esa información, ni se ofrece ningún recurso en relación al derecho de cancelación de dichos datos.

. La oposición a la personalización de anuncios en dispositivos móviles, a través del Administrador de preferencias de anuncios para aplicaciones, no se aplica a los anuncios personalizados en el Buscador instalado en el dispositivo de Internet.

. El Historial de Búsqueda permite al usuario autenticado desactivar la recogida de información, pero no se evita que la información previamente recogida se siga utilizando para la personalización, y con el rol de usuario no autenticado, la eliminación del historial borra las cookies del navegador, pero por defecto Google volverá a utilizar la información del usuario para personalizar su historial de búsqueda, de forma que le obliga a manifestar su oposición de nuevo en dicho dispositivo.

Incluso, en la propia Política de Privacidad Google declara expresamente que se reserva el derecho a no atender las solicitudes que supongan un esfuerzo técnico desproporcionado, que es una circunstancia no prevista en la normativa.

Por otra parte, no es cierto que la normativa no obligue a establecer un sistema específico de atención de los derechos, por cuanto la LOPD obliga al responsable a organizarse y organizar los ficheros de forma que pueda atender todos los derechos. En este sentido el artículo 4.6 de la LOPD, establece que *"los datos de carácter personal serán almacenados de forma que permitan el ejercicio del derecho de acceso, salvo que sean legalmente cancelados"*.

En este caso, es evidente que Google no tiene los datos personales de los usuarios dispuestos de forma que posibilite el ejercicio de los derechos acceso a los mismos por parte de los afectados.

Además, como se indicó en los Fundamentos de Derecho anteriores, Google se identifica en sus productos con el logo en la página inicial del mismo, pero no se indica su dirección, no hace referencia en ningún documento a la existencia de un representante ni a la posibilidad de ponerse en contacto con él y Google Spain, S.L. no aparece en ninguna de las informaciones facilitadas. Esto supone claramente una obstaculización para que los usuarios puedan ejercitar sus derechos, a considerar junto con el de los impedimentos señalados.

En relación con la obligación de respetar los derechos de los interesados y la oportunidad de proporcionar medios para ello, en el ámbito de la normativa de protección de datos de carácter personal, el Grupo de Trabajo del artículo 29, en su Dictamen de 04/04/2008, sobre cuestiones de protección de datos en relación con buscadores, declaró lo siguiente:

"Los buscadores deben respetar el derecho de acceso de los interesados y, cuando proceda, el derecho de rectificación o de supresión de la información que se posee sobre ellos. Estos derechos se aplican en primer lugar a los datos de usuarios registrados que almacenan los buscadores, incluyendo perfiles personales. Sin embargo, estos derechos también se aplican a los usuarios no registrados...
En el año 2000, en su documento de trabajo "La privacidad en Internet", el Grupo de Trabajo ya explicaba: "La personalización de perfiles ha de estar sujeta a la información y al consentimiento previo de los interesados, que deberán tener derecho a retirar su aprobación en cualquier momento y con efecto futuro. En segundo lugar, los usuarios han de tener en todo momento la oportunidad de acceder a sus perfiles para inspeccionarlos y han de gozar del derecho de corregir y suprimir los datos almacenados."
Al aplicarse específicamente a los buscadores, los usuarios deben poseer el derecho de acceder a cualquier dato personal almacenado sobre ellos de acuerdo con el artículo 12 de la Directiva de protección de datos (95/46/CE), incluyendo búsquedas pasadas, datos obtenidos de otras fuentes y datos que revelan su comportamiento y origen. El Grupo de Trabajo del Artículo 29 considera que resulta esencial que los proveedores de servicios de búsqueda proporcionen los medios necesarios para el ejercicio de estos derechos mediante, por ejemplo, una herramienta Web que permita a los usuarios registrados acceder directamente online a sus datos personales y ofrezca la posibilidad de oponerse al tratamiento de algunos datos".

Y concluye: *"Los usuarios de los servicios de buscadores tienen derecho a acceder, inspeccionar y rectificar, en su caso, de acuerdo con el artículo 12 de la Directiva de protección de datos (95/46/CE), todos sus datos personales, incluyendo sus perfiles e historial de búsqueda"*.

En relación con esta infracción, en su escrito de alegaciones a la propuesta Google se remite nuevamente a todo lo alegado sobre el particular frente al Acuerdo de Inicio, sin considerar la fundamentación expuesta. Reitera que dicha infracción no se ha producido y la

Agencia no aporta evidencias sobre las afirmaciones que realiza, que la descripción sobre los procedimientos de gestión de información de los usuarios es errónea, que estos sólo están disponibles para usuarios autenticados porque únicamente se tratan datos personales relativos a los mismos.

En cuanto a lo establecido en el artículo 4.6 de la LOPD, señala que el mismo se refiere a la configuración del fichero de datos y no a las herramientas de gestión.

Dicho artículo obliga a almacenar los datos de forma que permita el ejercicio del derecho de acceso. Igualmente, el artículo 8.7 del Reglamento de desarrollo de la LOPD establece que *"Los datos de carácter personal serán tratados de forma que permitan el ejercicio del derecho de acceso, en tanto no proceda su cancelación"*. Por tanto, es obvio que tales preceptos están directamente relacionados con el ejercicio de los derechos, de modo que el incumplimiento de lo establecido en los mismos puede impedir u obstaculizar dicho ejercicio de derechos.

Si a lo expuesto añadimos las deficiencias expresadas en los fundamentos de derecho anteriores sobre la información facilitada por Google a los usuarios, en concreto la falta de información sobre los tratamientos, la identidad del responsable y el lugar al que podrán dirigirse los interesados, se concluye que el ejercicio de derechos por parte de los usuarios de Google se ve obstaculizado y, en la práctica, impedido, lo que supone la comisión de una infracción de los artículos 15 y 16 de la LOPD, en relación con los artículos 27 a 36 del Reglamento de desarrollo de dicha norma, tipificada como grave en el artículo 44.3.e) de la citada Ley Orgánica, que califica como tal *"El impedimento o la obstaculización del ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición"*.

XVIII

Procede ahora determinar quién ha de ser considerado responsable de la comisión de las infracciones descritas; es decir, quién resulta imputable por su comisión, procediendo en consecuencia la imposición sobre el mismo de las sanciones previstas en la LOPD.

A tal efecto, debe partirse del principio de responsabilidad, consagrado por el artículo 130 de la Ley 30/1992, que señala en su apartado 1 que "sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables aun a título de simple inobservancia" añadiendo, en el ámbito específico que nos ocupa la LOPD en su artículo 43.1 que "los responsables de los ficheros y los encargados de los tratamientos estarán sujetos al régimen sancionador establecido en la presente Ley".

En el caso que nos ocupa las actuaciones se han seguido ante dos entidades, Google Inc. y Google Spain, S.L., como sociedades distintas y con personalidad jurídica diferenciada, siendo necesario determinar si corresponde declarar la responsabilidad por la comisión de las infracciones citadas a ambas entidades o a una de ellas. En resumen, se trata de examinar cuál es la intervención de cada una de ellas en la comisión de las infracciones y quién debe ser considerado, en definitiva, responsable de su comisión material.

A estos efectos, y como ya se afirmó anteriormente, el modelo económico de Google tiene carácter lucrativo, y se basa en la obtención de ingresos a cambio de proporcionar la inserción de publicidad a terceros. En dicho modelo de negocio, como también se indicó, el papel de Google Spain, S.L. deviene necesario y fundamental, dado que según sus propias alegaciones tiene por objeto la captación de clientes en territorio español.

Google, como ha quedado acreditado, oferta productos y presta servicios online, tanto a empresas como a particulares, a través de los cuales recoge datos personales, los trata y esto le permite ofrecer una publicidad basada en el estudio del comportamiento de los usuarios. Para ello, coloca cookies en los equipos terminales de los usuarios que le permiten la recuperación de datos, utilizando por tanto medios situados en territorio español, como son tales equipos terminales de los usuarios

Para llevar a cabo este tratamiento, Google Inc. se sirve de los servicios de un establecimiento ubicado en territorio español, Google Spain, S.L. sin cuya intervención tal actividad no podría llevarse efectivamente a cabo dentro del modelo de negocio descrito. Al propio tiempo, en las operaciones de tratamiento, como también se ha indicado, se utilizan medios ubicados en territorio español para proceder al tratamiento de datos personales.

Deben en este punto tenerse en cuenta lo manifestado por Google Inc. a lo largo del presente procedimiento. Así, en sus primeras alegaciones al acuerdo de inicio del procedimiento sancionador que nos ocupa dicha mercantil afirmaba (apartado 10.3, página 59 de su escrito de alegaciones) que “Google Spain es un activo de Google Inc. toda vez que Google Spain es totalmente (aunque sea de modo indirecto) propiedad de Google Inc. y, por lo tanto, los efectos económicos de cualquier pérdida de Google Spain (Ej. una multa) se trasladan de forma automática a Google Inc.”. Y con mayor rotundidad reitera en el apartado 10.5 del citado escrito que existe “entre Google Inc. Y Google Spain una identidad subjetiva (conforme se ha acreditado anteriormente)”.

Esta misma idea es reiterada y reforzada por la citada mercantil en sus alegaciones a la propuesta de resolución, cuyo apartado 11.15 (página 56), señala expresamente que existe “entre Google Inc. y Google Spain una identidad subjetiva (no formal, pero sí material como ha quedado acreditado, y a la vista de la normativa sobre protección de datos)”.

Es decir, Google Inc. afirma ser propietaria íntegra de Google Spain, S.L., afirma que será la perjudicada por los eventuales efectos económicos derivados de la sanción –la multa– y afirma que existe tal “identidad subjetiva” entre las empresas que materialmente se trata de la misma entidad.

A la vista de todo lo indicado y, particularmente, de las alegaciones efectuadas por Google Spain, S.L. y Google Inc. cabe concluir que nos encontramos ante un modelo económico que debe ser concebido como un todo unitario, habida cuenta de la reiterada referencia efectuada por la segunda de las mercantiles mencionadas a la existencia de una “identidad subjetiva” entre ambas entidades, habiendo igualmente quedado de manifiesto el papel de Google Spain, S.L., que la convierte en establecimiento a los efectos establecidos en el artículo 2.1 a) de la LOPD, sin perjuicio de que además se proceda en el tratamiento a la utilización de medios en territorio español.

Al propio tiempo, y de la propia descripción del modelo de negocio de Google a la que se ha hecho referencia se deduce claramente que, siendo Google Spain, S.L. un establecimiento del responsable situado en territorio español, las propias partes en el procedimiento reconocen que la misma debe considerarse “identificada subjetivamente” con Google Inc.; es decir, se reconoce explícitamente que esta última entidad responde en definitiva de las actividades llevadas a cabo por ella misma y por Google Spain, S.L., hasta el punto de reconocerse que la sanción que pudiera eventualmente imponerse a la filial española del grupo repercute “de forma automática” en la matriz.

Habiendo quedado clarificado a lo largo de esta resolución que el punto de conexión que determina la aplicabilidad a este caso de la LOPD es la existencia en territorio español de un establecimiento del responsable del tratamiento y, subsidiariamente, la utilización por aquél de medios situados en territorio español, es preciso añadir que ello no afecta a la atribución de la responsabilidad que procede por la comisión de las infracciones cometidas, al ser irrelevante la forma que revista el establecimiento del responsable en cuyo contexto se lleven a cabo los tratamientos de datos.

En este sentido, debe recordarse que el considerando 19 de la Directiva 95/46/CE indica que *"el establecimiento en el territorio de un Estado miembro implica el ejercicio efectivo y real de una actividad mediante una instalación estable (y que) la forma jurídica de ( ) un establecimiento, sea una simple sucursal o una empresa filial con personalidad jurídica, no es un factor determinante al respecto"*.

De este modo, para la determinación del concepto de establecimiento habrá de estarse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia referida a la aplicación del principio de libertad de establecimiento consagrado en el artículo 49 TFUE, habiendo dicho Tribunal declarado que un establecimiento estable requiere una *"integración permanente de medios humanos y técnicos necesarios para las prestaciones de determinados servicios"*. En particular, el establecimiento podrá revestir cualquiera de las formas de manifestación de la libertad de establecimiento citadas en el artículo 49 TFUE, es decir, incluyendo la apertura de agencias, sucursales y filiales. De ahí, la irrelevancia de la forma jurídica adoptada por el establecimiento. Por ello, como señala el Dictamen 8/2010 del grupo de Trabajo del artículo 29 "*es importante hacer hincapié en que no es preciso que un establecimiento tenga personalidad jurídica, así como en que la noción de establecimiento presenta unas conexiones flexibles con la noción de control"*.

Por todo ello, puede considerarse que una filial como Google Spain, S.L. es un establecimiento del responsable del tratamiento, siendo a éste, en este caso, Google Inc., a quien correspondería imputar la responsabilidad por la comisión de las infracciones a las que se refiere esta Resolución, que no sería otra que su matriz.

En consecuencia, dado que Google Inc., según afirma expresamente, lleva a cabo directamente las operaciones de tratamiento de los datos de carácter personal a los que se refiere la presente resolución y que además, como también reconoce, responde "de forma automática" por las sanciones que pudieran imponerse a Google Spain, S.L., cabe concluir que es a aquélla a la que corresponde aplicar la responsabilidad por la comisión de las infracciones a la que se refiere la presente resolución. Por todo ello, la responsabilidad deberá recaer sobre quien, tanto a juicio de la Agencia como de la propia mercantil, es el responsable de las infracciones relativas al tratamiento de datos personales, esto es, Google Inc.

XIX

El artículo 45.1, 2, 4 y 5 LOPD, en su redacción vigente en el momento en que tuvieron lugar los hechos, dispone lo siguiente:

"1. Las infracciones leves serán sancionadas con multa de 900 a 40.000 euros.
2. Las infracciones graves serán sancionadas con multa de 40.001 a 300.000 euros.
3. Las infracciones muy graves serán sancionadas con multa de 300.001 a 600.000 euros.
4. La cuantía de las sanciones se graduará atendiendo a los siguientes criterios:
a) El carácter continuado de la infracción.

b) El volumen de los tratamientos efectuados.
c) La vinculación de la actividad del infractor con la realización de tratamientos de datos de carácter personal.
d) El volumen de negocio o actividad del infractor.
e) Los beneficios obtenidos como consecuencia de la comisión de la infracción.
f) El grado de intencionalidad.
g) La reincidencia por comisión de infracciones de la misma naturaleza.
h) La naturaleza de los perjuicios causados a las personas interesadas o a terceras personas.
i) La acreditación de que con anterioridad a los hechos constitutivos de infracción la entidad imputada tenía implantados procedimientos adecuados de actuación en la recogida y tratamiento de los datos de carácter personal, siendo la infracción consecuencia de una anomalía en el funcionamiento de dichos procedimientos no debida a una falta de diligencia exigible al infractor.
j) Cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta actuación infractora.
"5. El órgano sancionador establecerá la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate, en los siguientes supuestos:
a) Cuando se aprecie una cualificada disminución de la culpabilidad del imputado o de la antijuridicidad del hecho como consecuencia de la concurrencia significativa de varios de los criterios enunciados en el apartado 4 de este artículo.
b) Cuando la entidad infractora haya regularizado la situación irregular de forma diligente.
c) Cuando pueda apreciarse que la conducta del afectado ha podido inducir a la comisión de la infracción.
d) Cuando el infractor haya reconocido espontáneamente su culpabilidad.
e) Cuando se haya producido un proceso de fusión por absorción y la infracción fuese anterior a dicho proceso, no siendo imputable a la entidad absorbente".

En cuanto a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 45.5 de la LOPD solicitada por Google, la Sentencia de 21/01/2004 de la Audiencia Nacional, en su recurso 1939/2001*, señaló que* dicho precepto <<…*no es sino manifestación del llamado principio de proporcionalidad (artículo 131.1 de la LRJPAC), incluido en el más general del prohibición de exceso, reconocido por la jurisprudencia como principio general del Derecho. Ahora bien, la presente regla debe aplicarse con exquisita ponderación y sólo en los casos en los que la culpabilidad y la antijuridicidad resulten sustancialmente atenuadas, atendidas las circunstancias del caso concreto. Lo cual insistimos puede darse, por excepción, en casos muy extremos (de aquí la expresión "especialmente cualificada") y concretos"*.

El citado apartado 45.5 de la LOPD deriva del principio de proporcionalidad de la sanción y permite establecer " *la cuantía de la sanción aplicando la escala relativa a la clase de infracciones que preceda inmediatamente en gravedad a aquella en que se integra la considerada en el caso de que se trate*", pero para ello es necesario la concurrencia de, o bien una cualificada disminución de la culpabilidad el imputado, o bien de la antijuridicidad del hecho, o bien de alguna otra de las circunstancias que el mismo precepto cita. Así, el citado artículo 45.5 de la LOPD debe aplicarse de forma excepcional y cuando se den suficientes circunstancias para ello.

En el presente caso, se estima que no concurren las circunstancias necesarias para que puedan establecerse las sanciones aplicando la escala relativa a las infracciones leves, considerando que la responsabilidad imputable a Google contradice los cuatro elementos esenciales de la protección de datos de carácter personal según la Sentencia del Tribunal constitucional 292/2000, como son el del consentimiento, la finalidad, la información y el ejercicio

de los derechos por los afectados.

Google considera aplicable el citado precepto por la concurrencia significativa de varios de los criterios enunciados en el apartado 4 del artículo 45 de la LOPD; porque la conducta del afectado propicia la comisión de la infracción, considerando que la información relativa al mismo se recaba como consecuencia de su voluntad de proporcionarla o como resultado de la configuración del navegador del usuario que permite la recogida de información.

Sin embargo, dicho planteamiento no puede apreciarse considerando que las actuaciones han permitido constatar que el tratamiento de los datos personales se lleva a cabo por Google sin disponer del consentimiento de los usuarios. Además, de cara al interesado presenta una pluralidad de servicios y después unifica los tratamientos más allá de cualquier expectativa razonable del usuario. Por otra parte, también consta fundamentado que este consentimiento no puede entenderse prestado, con carácter general, en función de la configuración que realizan de su navegador.

Por otra parte, teniendo en consideración los criterios de graduación de las sanciones establecidos en el artículo 45.4, en concreto, el carácter continuado de las infracciones; el volumen masivo de datos personales que recaba y somete a tratamiento; la vinculación de la actividad de la entidad infractora con la realización de tratamientos de datos de carácter personal, puesto que es una empresa que tiene como actividad la prestación de servicios a través de Internet y tiene un constante tratamiento de datos de carácter personal; su volumen de negocio o actividad; que la información personal relativa a los usuarios representa un factor importante en el desarrollo de la actividad empresarial de Google y en la obtención de beneficios, considerando el modelo económico de Google; que las infracciones son el resultado del sistema de recogida y tratamientos de datos diseñado intencionadamente por Google, cuya irregularidad ha sido puesta de manifiesto a la entidad durante toda la fase de investigación, y de la implantación de una política de privacidad deficiente, ineficaz y no ajustada a la normativa, en lo que Google ha mostrado una actitud contumaz desconociendo todos los requerimientos efectuados por las autoridades europeas que han participado en las actuaciones para que dicha política de privacidad no fuese aplicada; así como el perjuicio que dicho sistema causa a la privacidad de los usuarios; procede la imposición de las sanciones establecidas en el artículo 45.2 de la LOPD en su cuantía máxima, es decir, por importe de 300.000 euros (trescientos mil euros) por cada una de las infracciones.

Después de conocer los criterios valorados para la graduación de las sanciones, que ya se describían en la propuesta de resolución, Google ha formulado alegaciones en contra de las sanciones propuestas señalando únicamente que las considera desproporcionadas, pero sin hacer mención alguna a tales circunstancias, a su concurrencia y significado.

XX

El artículo 37.2 LOPD establece la obligación de publicar las resoluciones que se adopten por esta Agencia:

"2. Las resoluciones de la Agencia Española de Protección de Datos se harán públicas, una vez hayan sido notificadas a los interesados. La publicación se realizará preferentemente a través de medios informáticos o telemáticos.
Reglamentariamente podrán establecerse los términos en que se lleve a cabo la publicidad de las citadas resoluciones.

Lo establecido en los párrafos anteriores no será aplicable a las resoluciones referentes a la inscripción de un fichero o tratamiento en el Registro General de Protección de Datos ni a aquéllas por las que se resuelva la inscripción en el mismo de los Códigos tipo, regulados por el artículo 32 de esta Ley Orgánica".

La Instrucción 1/2004, de 22 de diciembre, de la Agencia Española de Protección de Datos, sobre publicación de sus resoluciones, señala que dicha publicación se lleva a cabo para *"un mejor conocimiento de sus criterios y una mayor seguridad jurídica en la aplicación de la Ley… Con ello, se potencia el conocimiento de los criterios en la aplicación de la normativa sobre protección de datos, se facilita su cumplimiento y se favorece, asimismo, la aplicación de los principios de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos"*.

Google solicita en las alegaciones presentadas a la Propuesta de Resolución que la Agencia Española de Protección de Datos se abstenga de publicar en la resolución del presente expediente cualquier información sensible, en particular:

> *… secretos empresariales claves para su negocio, como por ejemplo: información técnica sobre métodos de recogida y tratamiento de datos que, en caso de ser revelada, puede hacer vulnerables dichos datos a ataques por parte de hackers. En definitiva, se trata de información secreta y estratégica del grupo Google cuyo conocimiento por terceros impactaría en su actividad empresarial y desarrollo futuro.*

A este respecto, hay que señalar que toda la información sobre el funcionamiento de los productos y servicios de Google que se recoge en esta Resolución tiene como fuente, en primer lugar, las respuesta de Google al cuestionario sobre la nueva política de privacidad de Google que la CNIL remitió a Google el 16 de marzo de 2012, que Google hizo públicas en un blog en Internet, como se recoge en la diligencia que a tal efecto se realizó el 23 de abril de 2013. En segundo lugar, tiene como fuente las páginas publicadas por Google en relación a su nueva política de privacidad, las páginas enlazadas a la misma y las páginas orientadas a desarrolladores o clientes de Google que son de libre acceso en Internet. La tercera fuente son las comprobaciones realizadas por el Inspector actuante en relación al comportamiento de los productos y servicios de Google en su rol de usuario común de los mismos, y que, por tanto, es accesible a cualquier persona que interaccione con estos.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación,

El Director de la Agencia Española de Protección de Datos **RESUELVE:**

PRIMERO: **IMPONER** a la entidad GOOGLE INC., por una infracción del artículo 6.1 de la LOPD, tipificada como grave en el artículo 44.3.b) de dicha norma, una multa de 300.000 euros (trescientos mil euros), de conformidad con lo establecido en el artículo 45.2 y 4 de la citada Ley Orgánica.

SEGUNDO: **IMPONER** a la entidad GOOGLE INC., por una infracción del artículo 4.5 en relación con el artículo 16 de la LOPD, tipificada como grave en el artículo 44.3.c) de dicha norma, una multa de 300.000 euros (trescientos mil euros), de conformidad con lo establecido en el artículo 45.2 y 4 de la citada Ley Orgánica.

TERCERO: **IMPONER** a la entidad GOOGLE INC., por una infracción de los artículos 15 y 16 de la LOPD, en relación con los artículos 27 a 36 del Reglamento de desarrollo de dicha norma, tipificada como grave en el artículo 44.3.e) de la misma, una multa de 300.000 euros (trescientos

mil euros), de conformidad con lo establecido en el artículo 45.2 y 4 de la citada Ley Orgánica.

CUARTO: ARCHIVAR el procedimiento seguido contra la entidad GOOGLE SPAIN, S.L.

QUINTO: REQUERIR a **GOOGLE INC.** para que adopte sin dilación las medidas necesarias para poner fin a la vulneración de los artículos **4.1, 4.2, 4.5, 5, 6, 15 y 16** de la LOPD declarada en esta Resolución. Las medidas y actuaciones adoptadas deberán ser comunicadas a esta Agencia Española de Protección de Datos**.**

SEXTO: NOTIFICAR la presente resolución a las entidades GOOGLE INC. y GOOGLE SPAIN, S.L.

SÉPTIMO: Advertir al sancionado que las sanciones impuestas deberá hacerlas efectivas en el plazo de pago voluntario que señala el artículo 68 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, en relación con el art. 62 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, mediante su ingreso en la cuenta restringida nº 0000 0000 00 0000000000 abierta a nombre de la Agencia Española de Protección de Datos en el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. o en caso contrario, se procederá a su recaudación en período ejecutivo. Si recibe la notificación entre los días 1 y 15 de cada mes, ambos inclusive, el plazo para efectuar el pago voluntario será hasta el día 20 del mes siguiente o inmediato hábil posterior, y si recibe la notificación entre los días 16 y último de cada mes, ambos inclusive, el plazo del pago será hasta el 5 del segundo mes siguiente o inmediato hábil posterior.

De conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 37 de la LOPD, en la redacción dada por el artículo 82 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, la presente Resolución se hará pública, una vez haya sido notificada a los interesados. La publicación se realizará conforme a lo previsto en la Instrucción 1/2004, de 22 de diciembre, de la Agencia Española de Protección de Datos sobre publicación de sus Resoluciones y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 116 del Real Decreto 1720/2007, de 21 diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LOPD.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 48.2 de la LOPD), y de conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los interesados podrán interponer, potestativamente, recurso de reposición ante el Director de la Agencia Española de Protección de Datos en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación de esta resolución, o, directamente recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 y en el apartado 5 de la disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de este acto, según lo previsto en el artículo 46.1 del referido texto legal.

José Luis Rodríguez Álvarez
Director de la Agencia Española de Protección de Datos