

ORIENTACIONES PARA USO DE COOKIES EN PORTALES WEB DEL SECTOR PÚBLICO ANDALUZ¹

¹ El contenido de este documento está sujeto a posibles modificaciones en respuesta a cambios normativos, sentencias judiciales relevantes o nuevos criterios interpretativos adoptados a través de los mecanismos de coordinación de las autoridades de control de protección de datos.





Sumario

Objetivo.....	3
Qué es una cookie.....	3
Ámbito de aplicación. Competencia.....	3
Qué obligaciones existen en portales web que NO sean servicios de la sociedad de la información.....	6
Errores habituales a evitar en el uso de cookies.....	10
Recomendaciones adicionales.....	12
Cómo obtener más información.....	13



Objetivo

Garantizar el empleo de cookies en portales web del sector público andaluz adecuado al marco de protección de datos.

Qué es una cookie

Se entiende por cookie cualquier tipo de dispositivo de almacenamiento y recuperación de datos que se utilice en el equipo terminal de un usuario con la finalidad de almacenar información y recuperar la información ya almacenada.²

El RGPD, en su considerando 30, menciona estas tecnologías y su impacto en la protección de datos:

“Las personas físicas pueden ser asociadas a identificadores en línea facilitados por sus dispositivos, aplicaciones, herramientas y protocolos, como direcciones de los protocolos de internet, identificadores de sesión en forma de «cookies» u otros identificadores, como etiquetas de identificación por radiofrecuencia. Esto puede dejar huellas que, en particular, al ser combinadas con identificadores únicos y otros datos recibidos por los servidores, pueden ser utilizadas para elaborar perfiles de las personas físicas e identificarlas.”

Ámbito de aplicación. Competencia.

Para determinar la normativa que resulta de aplicación y el órgano competente al que corresponde la supervisión del uso de cookies en portales web, deberán analizarse dos factores determinantes:

- a) Si el Portal web está prestando **un servicio de la sociedad de información**.

Este tipo de servicios se define “todo servicio prestado normalmente a título oneroso, a distancia, por vía electrónica y a petición individual del destinatario”.³

Habitualmente, los portales web del sector público andaluz no tendrán la consideración de servicio de la sociedad de la información, en la medida que no implique una actividad económica.

² Puede obtener información detallada en el Capítulo II de la Guía sobre el uso de las cookies de la AEPD. <https://www.aepd.es/documento/guia-cookies.pdf>

³ Para más información sobre este tipo de servicios, consúltese Anexo de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.



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

No obstante, se deberá prestar especial atención al caso en que el portal web permitiese el uso de cookies de terceros a cambio de incluir servicios web de terceros (videos, mapas, "captchas", "widgets", etc.) en dicho portal. En ese caso, esa actividad podría constituir una actividad económica siempre que dichas herramientas o aplicaciones se ejecuten embebidas en el propio portal web.⁴

b) Si la **cookie trata (almacena o recupera) datos personales**.

Se considerará que **existe tratamiento de datos personales** cuando el usuario esté identificado y también cuando se utilicen identificadores únicos que permitan distinguir unos usuarios de otros y realizar un seguimiento individualizado de los mismos.⁵ Por ejemplo, las cookies de análisis que recopilen y envíen información sobre el comportamiento del usuario en el sitio web, si recogen identificadores únicos o pueden asociarse con un perfil de usuario, estarían tratando datos personales.

La **competencia del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**, y por tanto el **ámbito de aplicación de estas orientaciones**, viene determinada por dos condiciones que han de concurrir conjuntamente:

- El portal web **NO tiene la consideración** de servicio de la sociedad de información.
- La **cookies usadas tratan datos personales**.

Si un portal web del sector público andaluz tiene la consideración de **servicio de la sociedad de información**, el uso de cookies (almacenar o recuperar datos) está excluido del ámbito competencial del Consejo, correspondiendo la competencia a la Agencia Española de Protección de Datos.⁶ Este caso no es objeto de análisis en estas orientaciones.

4 AEPD. Orientaciones sobre cookies y analítica web en portales de las Administraciones Públicas <https://www.aepd.es/documento/orientaciones-analitica-web-aapp.pdf>

5 AEPD. PS 2023/00079. <https://www.aepd.es/documento/ps-00079-2023.pdf>

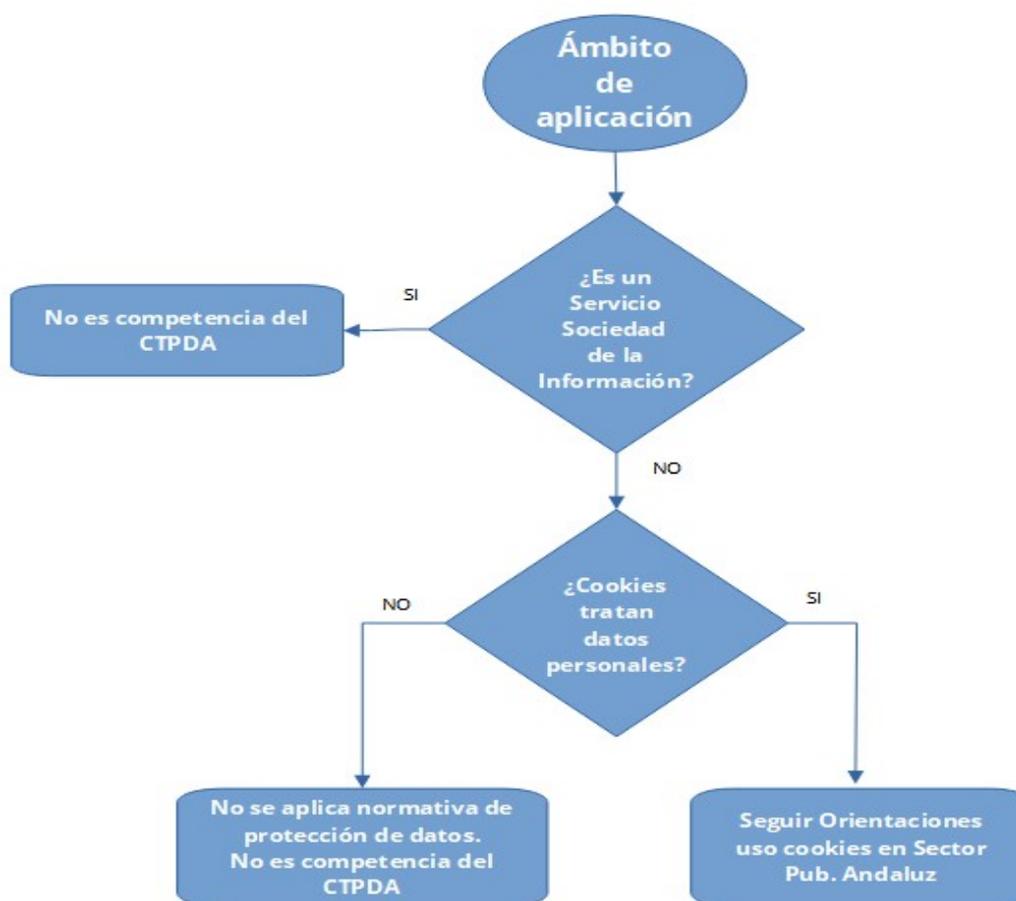
6 El Consejo sí sería competente en operaciones de tratamiento que siguen al almacenamiento o recuperación de los datos. En esta situación, dos autoridades de control serían competentes respecto de los distintos instrumentos jurídicos y velarían por la aplicación coherente de ambos instrumentos, entre otras cosas, para evitar que se vulnere el principio non bis in ídem en el caso de infracciones. Ver Dictamen 5/2019 del CEPD, párrafos 75 a 78.



Si un portal web no tiene la consideración de servicio de la sociedad de la información y ninguna de sus cookies trata datos personales, no resultará de aplicación la normativa de protección de datos.

Si un portal web del sector público andaluz no tiene la consideración de servicio de la sociedad de información, cuando las cookies empleadas traten datos personales, estarán sujetas al cumplimiento de los establecido en el RGPD y la LOPDGDD, siendo el órgano competente para su supervisión el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

El gráfico siguiente ilustra de manera resumida la forma de determinar el ámbito de aplicación de las presentes orientaciones de uso de cookies (almacenar y recuperar datos personales) en un portal web del sector público andaluz.





Qué obligaciones existen en portales web que NO sean servicios de la sociedad de la información.

Para el caso de portales web que no sean servicios de la sociedad de la información, las **principales obligaciones** son:

- Realizar **un inventario completo** de las cookies empleadas en el portal web e **identificar aquellas que traten datos personales**.
- Identificar la **finalidad y base legitimadora** para cada cookie que trate datos personales.
- **Informar sobre el tratamiento** de datos personales de cada cookie.
- **Gestionar el consentimiento de acuerdo al RGPD**, cuando esta sea la base legitimadora del tratamiento.

Inventario completo de cookies empleadas en el portal web

El responsable del portal web deberá **inventariar todas las cookies empleadas** en el mismo e **identificar aquellas que traten datos personales**.

En virtud del **principio de responsabilidad proactiva** establecido en el RGPD, **esta tarea debe llevarse a cabo por el responsable** y conlleva determinar las cookies que se almacenan, identificar los datos personales tratados, la finalidad de su uso, destino del tráfico generado, el tiempo de caducidad, la identificación del tercero que preste los servicios y la ubicación de los servidores del tercero, en su caso.

Esta información será imprescindible para **permitir a los interesados el ejercicio de sus derechos** contemplados en los artículos 15 a 22 RGPD.

Si un responsable **no puede demostrar** que el uso de una determinada cookie no trata datos personales o su uso se ajusta al RGPD, **no deberá emplear dicha cookie en su portal web**.

El **inventario de cookies** empleadas deberá **mantenerse actualizado**, teniendo en cuenta actualizaciones del portal, introducción de nuevas funcionalidades o cambios en servicios de terceros.

Existen **diversas herramientas** que pueden ser de utilidad en la tarea de inventariado y análisis de cookies tales como: [Website Evidence Collector](#), [dataskydd.net](#), [Cookiepedia](#), [Cookiedatabase](#), [Cookieconsentmanager](#) [Cookiebot](#) y [Triki](#) o extensiones para navegadores como Cookie Quick Manager, Ublock Origin o Privacy Badger.⁷

⁷ Esta enumeración herramientas no constituye una validación, recomendación, ni indica preferencia por parte del Consejo. Corresponde al responsable del tratamiento evaluar aquellas herramientas y seleccionar encargados de tratamiento que puedan dar cumplimiento a los requisitos del RGPD.



Identificación de finalidad y base legitimadora de cada cookie

Para cada cookie que trate datos personales se deberá identificar de manera explícita y determinada **la finalidad de la misma, así como la base que legitima** el tratamiento entre las establecidas en el artículo 6.1 RGPD.

Desde la perspectiva de protección de datos (en un contexto donde no se presta un servicio de la sociedad de la información), pueden identificarse **2 tipos de cookies** según su finalidad:

- a) **Cookies de índole técnica** o que resulten **estrictamente necesarias** para la prestación del servicio web, como por ejemplo para identificar la sesión, controlar el tráfico, personalización de la interfaz de usuario o asegurar la seguridad del servicio. Sin este tipo de cookies, el servicio no podría ofrecerse con una calidad aceptable.

El tratamiento de datos personales realizado mediante **cookies de índole técnica** o que resulten estrictamente necesarias⁸, dependiendo del caso concreto, podrá ampararse en el **artículo 6.1.c) RGPD**: “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”⁹ o en el **artículo 6.1.e) RGPD**: “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”.

- b) **Cookies con cualquier otra finalidad** (de personalización de contenidos, de publicidad, etc.)

Para el **resto de finalidades** de las cookies, será necesario **identificar otra base legitimadora**. Sin perjuicio de la obligación del responsable del tratamiento al respecto, la mayoría de las finalidades contempladas mediante el uso de **cookies requerirá del consentimiento previo** como base de legitimación. Existen diversas formas de obtener y gestionar el consentimiento, que en todo caso deberá cumplir con los requisitos establecidos en el **artículo 7 RGPD**.

Debe recordarse que la legitimación basada en “interés legítimo” del responsable (artículo 6.1.f) RGPD) no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones.

Información sobre el tratamiento de datos personales de cada cookie

Con independencia de la finalidad y base legitimadora de las cookies, si estas tratan datos personales están sujetas al **principio de transparencia del RGPD** y es obligatorio proporcionar información al interesado **antes de iniciar el tratamiento** de acuerdo con el **artículo 13 RGPD**.

8 Puede obtener información detallada sobre las condiciones que deben cumplir las cookies de analítica web para ser consideradas estrictamente necesarias en la [Guía uso de cookies para herramientas de medición de audiencias](#) de la AEPD.

9 En virtud del artículo 12.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: “Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen” .

Encuesta CIS diciembre 2023: [“El 73,8% de los españoles utiliza Internet para gestiones con la Administración Pública”](#)



La información debe cumplir los siguientes requisitos:

- Ser **concisa, transparente e inteligible**
- Utilizar un lenguaje **claro y sencillo**
- Ser de **fácil acceso**

Debe asegurarse que la forma y el contenido de la **información proporcionada cumple** con el principio de **transparencia y con el artículo 13 RGPD**. Para ello pueden consultarse las directrices sobre la transparencia del antiguo Grupo de Trabajo del Artículo 29.

Se **recomienda proporcionar la información por capas**, mostrando la información esencial en una primera capa, cuando se accede a la página, y completarla en una segunda capa mediante una página en la que se ofrezca información más detallada y específica sobre las cookies. En caso de optar por esta opción, la información quedará dividida de la siguiente forma:¹⁰

Primera capa:

- Identificador del responsable
- Identificación de las finalidades de las cookies
- Información sobre si las cookies son propias o de terceros
- Información genérica sobre tipos de datos que se van a recopilar
- Modo en que el usuario puede aceptar, configurar y rechazar la utilización de las cookies
- Enlace a una 2ª capa informativa

Este portal web únicamente utiliza cookies propias con finalidad técnica, no recaba ni cede datos de carácter personal de los usuarios sin su conocimiento. Sin embargo, contiene enlaces a sitios web de terceros con políticas de privacidad ajenas a la de la AEPD que usted podrá decidir si acepta o no cuando acceda a ellos.

[Documentación de cookies](#)

Configuración de cookies Denegar todas Aceptar todas

Ejemplo ilustrativo: Primera capa portal web AEPD

¹⁰ Puede obtener información detallada en la Guía sobre el uso de las cookies de la AEPD. <https://www.aepd.es/documento/guia-cookies.pdf>



Segunda capa:

- Definición y función genérica de las cookies
- Información sobre los tipos de cookies que se utilizan y su finalidad
- Identificación de quien utiliza las cookies
- Información sobre la forma de aceptar, denegar o revocar el consentimiento para el uso de las cookies, en su caso
- Información sobre las transferencias de datos a terceros países, en su caso
- Período de conservación de los datos en los términos del art. 13.2 a) del RGPD

En relación con el resto de información exigida en el art. 13 RGPD que no se refiera de forma específica a cookies (por ejemplo, derechos de los interesados), es posible remitirse a la política de privacidad.

El tratamiento de datos personales mediante cookies debe **figurar en el Inventario de actividades de tratamiento** (artículo 31.2 LOPDGDD), como **actividad propia** o como parte de una **actividad recogida previamente**.

Gestión del consentimiento de las cookies

Obtención del consentimiento

Cuando la legitimidad del tratamiento de datos personales empleando cookies esté basada en el consentimiento del interesado, éste deberá cumplir con los **requisitos establecidos en el artículo 7 RGPD**. Para ello pueden consultarse las directrices 5/2020 del Comité Europeo de Protección de Datos(CEPD).

No se almacenará ninguna cookie que requiera consentimiento antes de haberse otorgado.

El consentimiento podrá obtenerse **mediante fórmulas expresas**, como haciendo clic en un apartado que indique “consiento”, “acepto”, u otros términos similares.

Para que sea válido, será necesario que el consentimiento haya sido **otorgado de forma libre e informada**.

Deberá prestarse atención a los siguientes elementos:¹¹

- El usuario deberá realizar una **clara acción afirmativa**.
- El usuario podrá **rechazar** las cookies **con la misma facilidad** que aceptarlas.
- La **información proporcionada** al usuario para consentir estará **separada** de otra información que se ofrezca.

¹¹ Puede obtener información detallada en la Guía referida en la nota 10.



- Las cookies se **agruparán por finalidades**, con la posibilidad de aceptarlas o rechazarlas por separado.
- Los diferentes grupos de cookies **no estarán premarcados** con la opción de aceptar.
- El responsable deberá **poder demostrar** que el usuario aceptó las cookies.

Retirada del consentimiento

Los usuarios deberán poder **retirar el consentimiento** previamente otorgado **en cualquier momento** y **tan fácilmente** como se prestó.

Se considerará que esa facilidad existe, por ejemplo, cuando el usuario tenga acceso sencillo y permanente al sistema de gestión o configuración de las cookies.

Errores habituales a evitar en el uso de cookies.

Consentimiento y control del usuario

- Ausencia del botón de rechazo de cookies en la primera capa.
- La retirada del consentimiento no resulta fácilmente accesible.
- No se permite otorgar el consentimiento por cada tipo de cookie por separado.
- Se muestran casillas premarcadas aceptando cookies.
- Se incita a dar una respuesta afirmativa a la petición del consentimiento.
- Se considera la continuación de la navegación como un consentimiento tácito válido.
- Se crean "muros de cookies" (si no se acepta, no se permite la navegación)
- Se muestra el aviso de cookies cada vez que se visita un portal web a pesar de haberse rechazado las cookies anteriormente; sólo debe volver a preguntarse por el consentimiento pasado un tiempo razonable. El CEPD recomienda establecer un año de plazo.¹²

¹² Apartado 6 de la Respuesta a la Comisión del CEPD, disponible en https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/letters/edpb-reply-commissions-initiative-voluntary-business-pledge_es



Clasificación y uso adecuado de cookies

- Calificar erróneamente como de índole técnica cookies que requieren el consentimiento.
- Instalar cookies no estrictamente necesarias antes de dar el consentimiento.
- Instalar cookies no estrictamente necesarias a pesar de no otorgar el consentimiento.
- Introducir de forma inadvertida y sin control nuevas cookies que tratan datos personales.

Accesibilidad y claridad de la información

- El aviso de cookies no aparece si se accede al sitio web a través de otras URL del dominio, diferentes de la principal (“home page”).
- No se proporciona información adecuada sobre el tratamiento de datos personales.
- Se emplean colores inadecuados o textos difícilmente legibles.

Integración con servicios y plataformas de terceros

- Se emplean servicios de terceros (videos, mapas, “captchas”, “widgets”, etc.) que emplean sus propias cookies de terceros sin control por parte del responsable.
- Se incluyen enlaces que redirigen a servicios de terceros sin advertir de que se va a acceder a un servicio fuera de la web de la Administración Pública con tratamientos y políticas de protección de datos propias.

Recomendaciones adicionales

Analizar detenidamente los datos tratados por las cookies

Debe **evitarse considerar datos anonimizados** y por tanto, no incluidos en el alcance del RGPD, datos que realmente sean seudonimizados o que puedan combinarse con elementos adicionales y permitir distinguir a los visitantes individualmente, como podría ser el comportamiento del usuario dentro del portal web.

Esto es especialmente **relevante a la hora de seleccionar la herramienta de analítica web** cuyos datos pueden tener la consideración de datos personales tal y como atestiguan multitud de resoluciones de autoridades de control de protección de datos (ver apartado “Cómo obtener más información”).



En la mayoría de los casos, disponer de una herramienta que proporcione **información analítica básica anonimizada** es más que suficiente para satisfacer las necesidades de la organización, existiendo diversas soluciones a valorar, en función de las necesidades concretas.¹³

Cumplir con el resto de obligaciones del RGPD al tratar datos personales

Los tratamientos de datos personales tras el uso de las cookies (por ejemplo, el análisis de datos relativos a la actividad de navegación en la web con fines de publicidad comportamental en línea o de seguridad), están sujetos a las mismas obligaciones que cualquier otro tratamiento de datos personales.

En particular, debe prestarse especial atención a:

- Analizar si el uso de cookies implica la **transferencia de datos personales a terceros países**, identificando el **instrumento jurídico concreto** de los contemplados en el RGPD (artículos 45 a 49) que las permite e informar al usuario.
- Establecer **mecanismos adecuados** para permitir a los **interesados ejercer sus derechos**.
- Realizar **encargos** de tratamiento sólo con **empresas que ofrezcan suficientes garantías** para aplicar las medidas técnicas y organizativas adecuadas y **formalizados mediante contrato u otro acto jurídico** vinculante de conformidad con lo estipulado en el artículo 28.3 RGPD.
- Realizar un **análisis de riesgos** del uso de las cookies.

13 Puede obtener información detallada en la Guía referida en la nota 4.



Cómo obtener más información

1. AEPD. [Guía sobre el uso de las cookies](#)
2. AEPD. [Orientaciones sobre cookies y analítica web en portales de las Administraciones Públicas](#)
3. AEPD. [Guía uso de cookies para herramientas de medición de audiencia](#)
4. CEPD. [Directrices 03/2022 sobre patrones engañosos en redes sociales](#)
5. CEPD. [Informe del trabajo realizado por el Grupo de Trabajo del Banner de Cookies](#)
6. CEPD. [Respuesta a la iniciativa de la Comisión para un compromiso empresarial voluntario para simplificar la gestión por parte de los consumidores de las cookies y las opciones de publicidad personalizada](#)
7. CEPD. [Directrices 5/2020 sobre el consentimiento en el sentido del Reglamento \(UE\) 2016/679](#)
8. CEPD. [Dictamen 5/2019 sobre la interacción entre la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas y el Reglamento general de protección de datos](#) en particular en lo que respecta a la competencia, funciones y poderes de las autoridades de protección de datos
9. GT29. [Dictamen 4/2012 sobre la exención del requisito de consentimiento de cookies](#)
10. GT29. [Directrices, de 11 de abril de 2018, sobre la transparencia de conformidad con el Reglamento \(UE\) 2016/679, WP260 rev. 1](#)
11. Resoluciones de diversas autoridades de control referidas al empleo de una herramienta de analítica web:
https://noyb.eu/sites/default/files/2022-01/Case%202020-1013%20-%20EDPS%20Decision_bk.pdf
<https://www.aepd.es/documento/ps-00079-2023.pdf>
[https://gdprhub.eu/index.php?title=IMY_\(Sweden\)_-_DI-2020-11373](https://gdprhub.eu/index.php?title=IMY_(Sweden)_-_DI-2020-11373)
[https://gdprhub.eu/index.php?title=Garante_per_la_protezione_dei_dati_personali_\(Italy\)_-_9806053](https://gdprhub.eu/index.php?title=Garante_per_la_protezione_dei_dati_personali_(Italy)_-_9806053)