



## I

La consulta plantea la conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, del “servicio de geolocalización de accesos a portales de juego on-line, que la misma describe. Según se indica, mediante la prestación de dicho servicio la consultante facilitará al portal de juego al que se conecte un usuario la sección censal en que el mismo se encuentra. A tal efecto, el portal transmitirá a la consultante la dirección IP del usuario del servicio de juego on-line.

Por otra parte, en cuanto al ámbito geográfico al que la consulta se refiere, queda limitado a la Comunidad de Madrid, dado que las transmisiones de datos descritas en la consulta se fundan en la aplicación del Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de Auestas de la Comunidad de Madrid.

## II

La disposición final sexta del mencionado Decreto establece que “La organización y comercialización de los juegos y apuestas incluidos en el Catálogo Parcial de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 32/2004, de 19 de febrero, a través de medios o sistemas informáticos, interactivos o de comunicación a distancia, se podrá desarrollar por las empresas autorizadas para el ejercicio de dichas actividades mediante la habilitación correspondiente de la Consejería competente en materia de juego, a quien se faculta para dictar cuantas disposiciones sean necesarias al respecto. En todo caso, les serán de aplicación las disposiciones del Reglamento, que se aprueba mediante el presente Decreto, relativas a los requisitos generales de los sistemas técnicos utilizados para la organización y comercialización de las apuestas y a la formalización de las mismas”.

Por su parte, según el artículo 4.3 b) del Reglamento “tendrá la consideración de apuesta externa (...) la formalizada por medios informáticos, interactivos o de comunicación a distancia autorizados, siempre que su ámbito de desarrollo, celebración o comercialización no exceda del territorio de la Comunidad de Madrid”.

El artículo 19 del reglamento atiende en particular al respeto al derecho fundamental a la protección de datos y la garantía de la adopción de las adecuadas medidas de seguridad, al disponer lo siguiente:

*“1. Los sistemas, elementos o instrumentos técnicos utilizados para la organización y comercialización de las apuestas garantizarán su autenticidad y cómputo, la identidad de las personas intervinientes, en su caso, la confidencialidad y seguridad respecto de los datos de carácter personal recabados, la prohibición de la participación de menores, el control de su correcto funcionamiento, que su ámbito de desarrollo, celebración o comercialización no exceda del territorio de la Comunidad de Madrid y, en general, el cumplimiento de la legislación vigente en materia de apuestas.*

*2. El sistema técnico para la organización y comercialización de las apuestas estará constituido por una Unidad Central de Apuestas y por máquinas de apuestas.*

*3. El sistema técnico deberá permitir, al menos, el análisis de los riesgos y la continuidad del negocio, así como la determinación y subsanación de sus vulnerabilidades. Asimismo, deberá disponer de mecanismos de trazabilidad sobre el registro de las operaciones de apuestas realizadas, garantizando su integridad y su asociación temporal a fuentes de tiempo fiables, de mecanismos de autenticación fuerte ligados a la explotación del sistema informático, de dispositivos físicos que garanticen el control de acceso a los componentes del sistema informático solo a personal autorizado y de mecanismos que aseguren la confidencialidad e integridad en las comunicaciones con el apostante y entre los componentes del sistema informático.*

*Dicho sistema técnico deberá estar dotado además de aquellos mecanismos que garanticen que el ámbito de desarrollo, celebración o comercialización de las apuestas no exceda del territorio de la Comunidad de Madrid cuando las apuestas se formalicen por medios o sistemas informáticos, interactivos o de comunicación a distancia.”*

Igualmente, resultan relevantes las previsiones contenidas en materia de seguridad en el artículo 26 del Reglamento. En particular, su apartado 2 dispone que “La recogida de datos personales, el tratamiento y su utilización posterior deberán sujetarse a la legislación vigente en materia de protección de datos”.

Además, conforme al apartado 1 del mismo precepto, “El procedimiento para la formalización de apuestas por medios o sistemas interactivos o de comunicación a distancia deberá desarrollarse en condiciones de seguridad y garantía máximas para el usuario”, indicando el apartado 3 que “La operativa de acceso al sistema establecerá la forma de registro de los usuarios y el contenido de los datos a registrar, garantizando, en todo caso, que los menores de edad no puedan participar en las apuestas. Asimismo, este sistema garantizará que se deniegue el acceso a aquellas personas que voluntariamente hubieren solicitado al órgano competente en materia de

ordenación y gestión del juego que les sea prohibido el citado acceso o cuando así se haya establecido en una resolución judicial”.

Finalmente, conforme al artículo 26.7 “a efectos de reclamaciones, el sistema de validación aportará toda la información necesaria para identificar y reconstruir de forma fiel la transacción realizada”.

Las normas citadas viene, por una parte, a recordar la aplicación al tratamiento de cualesquiera datos de carácter personal efectuado como consecuencia de la realización de estas actividades de las disposiciones de la Ley Orgánica 15/1999 y su normativa de desarrollo, con especial atención a la adopción de las adecuadas medidas de seguridad.

Al propio tiempo, del tenor del artículo 19.3, párrafo segundo, se desprende que las actividades desarrolladas por estas entidades no podrán, efectivamente, exceder de la Comunidad de Madrid, lo que también parece desprenderse de la definición establecida en el artículo 4.3 b) para las apuestas externas.

Del tenor de estos preceptos, que vienen a sentar las reglas conforme a las cuales podrán establecerse los portales de juego a través de medios informáticos e interactivos, pero por otra a fijar las condiciones básicas de acceso a dichos portales parece desprenderse que será condición necesaria para la realización de apuestas on-line en los mismos que el apostante se encuentre efectivamente en la Comunidad de Madrid.

### III

Dicho todo lo anterior, y demarcado el ámbito normativo de a presente consulta se plantea la licitud de la transmisión por el titular del portal a la entidad consultante de los datos relativos las direcciones IP de los usuarios para que por el mismo se informe a aquél de la sección censal en que se encuentra el usuario, a fin de autorizar únicamente su participación en caso de que la sección pertenezca a la Comunidad de Madrid.

Como cuestión previa, debe recordarse que es doctrina reiterada de esta Agencia, puesta de manifiesto, entre otros, en informe de 12 de septiembre de 2003, la consideración de la dirección IP como dato de carácter personal. Así el mencionado informe señalaba lo siguiente:

*“Para resolver la cuestión, debe partirse de la consideración de si una dirección de IP tiene el carácter de dato de carácter personal, dado que sólo en ese caso será aplicable al caso lo dispuesto en la Ley 15/1999, a tenor de lo establecido en su artículo 2.1.*

*Respecto a dicha cuestión, debe partirse en todo caso de la definición de dato de carácter personal que establece el artículo 3 a) de la Ley,*



*que lo define como cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.*

*El TCP/IP se trata de un protocolo básico de transmisión de datos en Internet, donde cada ordenador se identifica con una dirección IP numérica única. Las redes TCP/IP se basan en la transmisión de paquetes pequeños de información, cada una de los cuales contiene una dirección IP del emisor y del destinatario.*

*Por otro lado, el DNS (sistema de nombre de dominio) es un mecanismo de asignación de nombres a ordenadores identificados con una dirección IP. Ciertas herramientas existentes en la red permiten encontrar el enlace entre el nombre de dominio y la empresa o el particular.*

*A su vez, 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. Un proveedor de acceso a Internet que tiene un contrato con un abonado a Internet, normalmente mantiene un fichero histórico con la dirección IP (fija o dinámica) asignada, el número de identificación del suscriptor, la fecha la hora y la duración de la asignación de dirección. Es mas, si el usuario de Internet está utilizando una red pública de telecomunicaciones, como un teléfono móvil o fijo, la compañía telefónica registrará el número marcado, junto con la fecha, la hora y la duración, para la posterior facturación.*

*En estos casos, ello significa que, con la asistencia de terceras partes responsables de la asignación, se puede identificar a un usuario de Internet, es decir, obtener su identidad civil (nombre dirección, número de teléfono, etc), por medios razonables, con lo que no cabe duda de que se puede hablar de datos de carácter personal en el sentido de la letra a) del artículo 3 de la Ley 15/1999.*

*En otros casos, un tercero puede llegar a averiguar la dirección IP dinámica de un usuario pero no ser capaz de relacionarla con otros datos que le permitan identificarlo. Obviamente, resulta más sencillo identificar a los usuarios de Internet que utilizan direcciones estáticas.*

*Sin embargo, en muchos casos existe la posibilidad de relacionar la dirección IP del usuario con otros datos de carácter personal, de acceso público o no, que permitan identificarlo, especialmente si se utilizan medios invisibles de tratamiento para recoger información adicional sobre el usuario, tales como cookies con un identificador único o sistemas modernos de minería de datos unidos a bases de datos con información sobre usuarios de Internet que permite su identificación.*

*Así pues, aunque no siempre sea posible para todos los agentes de Internet identificar a un usuario a partir de datos tratados en la Red,*



*desde esta Agencia de Protección de Datos se parte de la idea de que la posibilidad de identificar a un usuario de Internet existe en muchos casos y, por lo tanto, las direcciones IP tanto fijas como dinámicas, con independencia del tipo de acceso, se consideran datos de carácter personal resultando de aplicación la normativa sobre protección de datos”.*

Igualmente, en informe de 25 de enero de 2005 se añadía que “La consideración de la dirección IP en líneas generales como de un dato de carácter personal, no viene vinculada sólo al hecho de que se asocie con una persona física identificada o identificable, sino además, al supuesto de que exista la posibilidad de relacionar la dirección IP del usuario con otros datos de carácter personal de manera que tal y como indicábamos en el informe que se reproduce, *“...en muchos casos existe la posibilidad de relacionar la dirección IP del usuario con otros datos de carácter personal, de acceso público o no, que permitan identificarlo, especialmente si se utilizan medios invisibles de tratamiento para recoger información adicional sobre el usuario, tales como cookies con un identificador único o sistemas modernos de minería de datos unidos a bases de datos con información sobre usuarios de Internet que permite su identificación”.*”

El criterio de esta Agencia se encuentra igualmente ratificado por el Grupo de Autoridades de Protección de datos de la Unión Europea, creado por el artículo 29 de la Directiva 95/46/CE, en su documento de 4 de abril de 2008 sobre cuestiones de protección de datos relacionadas con motores de búsqueda (número WP148, apartado 4.2.1), así como en su documento de 20 de junio de 2007 sobre el concepto de dato de carácter personal (número WP138, ejemplo número 15).

#### IV

Dicho esto, el tratamiento por el portal de juego de las direcciones IP de los usuarios y su transmisión a la consultante se encontrarán sometidas a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999.

En cuanto al tratamiento por el portal de la dirección IP de los usuarios, el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone, con carácter general que “El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa”. No obstante, será posible el tratamiento, según el artículo 6.2 “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”.

En el presente supuesto, según lo que se ha venido indicando, si bien no existe una norma con rango de Ley que habilite el tratamiento, es lo cierto que la norma reglamentaria que fija las condiciones de uso de los portales de

apuestas en la Comunidad de Madrid exige que el desarrollo de las apuestas quede limitado al ámbito de la citada Comunidad.

De este modo, el usuario únicamente debería poder participar en el desarrollo y celebración de las apuestas en caso de encontrarse en la Comunidad de Madrid, lo que justificaría el tratamiento por parte del portal de los datos que resulten necesarios para verificar la concurrencia del citado requisito, entre lo que se encontraría la dirección IP desde la que se accede al portal.

## V

En cuanto a la transmisión de los datos a la consultante, de los escuetos términos de la consulta no puede deducirse de forma concluyente si la misma tendrá en este caso el carácter de responsable o encargada del tratamiento, por lo que deberá analizarse la licitud de dicha transmisión en ambos casos.

En caso de existir cesión, es decir cuando la consultante tuviera la consideración de responsable del fichero, el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que “Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”. No obstante, según dispone el artículo 11.2 c), “Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros”.

El razonamiento efectuado con anterioridad en relación con el tratamiento de la dirección IP por el portal de juego resultaría igualmente aplicable a la comunicación de los datos al consultante, dado que la cesión tendría por objeto la verificación de la concurrencia en el usuario de los requisitos exigibles para la participación en el juego. De este modo, la cesión sería conforme a la Ley Orgánica 15/1999.

En caso de que la consultante tuviera, por el contrario la condición de encargada del tratamiento, el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que “No se considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento”.

En ese caso, sin embargo, para que la transmisión de los datos resultase lícita, sería preciso que se diera cumplimiento al régimen previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica y en el Capítulo III del Título II de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real decreto 1720/2007, de 21 de diciembre. Dicho régimen deberá cumplir los siguientes requisitos:



a) En primer lugar, será preciso que la actuación del encargado del tratamiento se limite a la prestación de los servicios objeto de la contratación. A tal efecto dispone el artículo 20.1 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 que “se considerará que existe comunicación de datos cuando el acceso tenga por objeto el establecimiento de un nuevo vínculo entre quien accede a los datos y el afectado”.

b) En lo que atañe a los requisitos formales, el artículo 12.2 de la Ley Orgánica impone que “la realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas”.

c) Por lo que respecta al periodo de conservación de los datos, el artículo 12.3 establece que “una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento, al igual que cualquier soporte o documentos en que conste algún dato de carácter personal objeto del tratamiento”.

Añade el artículo 20.3 del Reglamento que “no obstante, el encargado del tratamiento no incurrirá en responsabilidad cuando, previa indicación expresa del responsable, comunique los datos a un tercero designado por aquél, al que hubiera encomendado la prestación de un servicio conforme a lo previsto en el presente capítulo”. El artículo 22.1 reitera esta previsión, al indicar que “una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento o al encargado que éste hubiese designado, al igual que cualquier soporte o documentos en que conste algún dato de carácter personal objeto del tratamiento”.

d) Por otra parte, a fin de preservar los derechos del encargado frente a posibles responsabilidades derivadas de su actuación, dispone el artículo 22.1 del Reglamento que “el encargado del tratamiento conservará, debidamente bloqueados, los datos en tanto pudieran derivarse responsabilidades de su relación con el responsable del tratamiento”.

e) En lo referente a la posible subcontratación de los servicios prestados, el artículo 21 del Reglamento permite esta posibilidad en caso de que el responsable del fichero apodere al encargado para la celebración del segundo contrato en nombre de aquél o cuando se den los requisitos especificados en el apartado 2 del citado precepto:

- “Que se especifiquen en el contrato los servicios que puedan ser objeto de subcontratación y, si ello fuera posible, la empresa con la que se

vaya a subcontratar”. Si dicha circunstancia no se hubiera previsto en el contrato, deberá procederse a su modificación posterior, conforme al artículo 22.3. Igualmente, en caso de que en el contrato no conste la identificación de la empresa subcontratista “será preciso que el encargado del tratamiento comunique al responsable los datos que la identifiquen antes de proceder a la subcontratación”.

- “Que el tratamiento de datos de carácter personal por parte del subcontratista se ajuste a las instrucciones del responsable del fichero”.
- Que el encargado del tratamiento y la empresa subcontratista formalicen el contrato previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica.

f) En cuanto a las medidas de seguridad que hayan de ser adoptadas por quienes realicen trabajos de tratamiento de datos por cuenta de tercero, habrán de ser, en principio, las mismas que las impuestas al responsable del fichero, tal y como se desprende de lo previsto en los artículos 9 y 12.2 de la Ley Orgánica, detallando el artículo 82 del Reglamento el modo en que deberán implantarse las medidas.

g) En cuanto al ejercicio por los afectados de sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, el artículo 26 del Reglamento dispone que “cuando los afectados ejercitasen sus derechos ante un encargado del tratamiento y solicitasen el ejercicio de su derecho ante el mismo, el encargado deberá dar traslado de la solicitud al responsable, a fin de que por el mismo se resuelva, a menos que en la relación existente con el responsable del tratamiento se prevea precisamente que el encargado atenderá, por cuenta del responsable, las solicitudes de ejercicio por los afectados de sus derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición”.

h) Por último, según el artículo 12.4, “en el caso de que el encargado del tratamiento destine los datos a otra finalidad, los comunique o los utilice incumpliendo las estipulaciones del contrato, será considerado, también, responsable del tratamiento, respondiendo de las infracciones en que hubiera incurrido personalmente”, siendo, en consecuencia, de aplicación el régimen sancionador establecido en los artículos 43 y siguientes de la Ley, sujetando el primero de ellos al encargado del tratamiento a dicho régimen”.

A la vista de lo que se ha venido indicando, el tratamiento por el portal de la dirección IP de los usuarios y su transmisión a la consultante, ya constituye ésta una cesión de datos, ya sea la misma un acceso a los datos por cuenta del portal en los términos del artículo 12 de la Ley Orgánica 15/1999 resultará amparada por dicha Ley, siempre que se cumpla, en el último de los supuestos lo dispuesto para el encargado del tratamiento en dicha norma y su reglamento de desarrollo.



No obstante, deben efectuarse dos precisiones en relación con lo que se ha venido indicando:

La primera se funda en la aplicación del artículo 5.1 de la Ley Orgánica 15/1999, según el cual “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”.

En el presente caso, no cabe duda de que los datos serán recogidos del propio usuario, por lo que será en todo caso exigible el cumplimiento del mencionado deber de informar.

En cuanto al medio a través del cual deba darse cumplimiento a dicho deber, esta Agencia Española de Protección de Datos ha tenido la ocasión de señalar en su Declaración sobre buscadores de Internet, de 1 de diciembre de 2007 la necesidad de “desarrollar nuevos mecanismos informativos, claros y suficientemente visibles que permitan a los usuarios conocer efectivamente el uso de sus datos personales”, lo que podría verificarse si la información al usuario se incorpora a la política de privacidad del portal, que debería ser fácilmente accesible a través de la página de inicio del mismo.

Al propio tiempo, resultaría recomendable que, dada la naturaleza del portal de juego, la referencia al tratamiento de la dirección IP se contuviera expresamente en una ventana que fuera de necesaria aceptación por el usuario antes de poder iniciar la sesión en el portal, lo que garantizaría el conocimiento por el mismo del tratamiento de su dirección IP.

## VII

En segundo lugar, debe atenderse particularmente a los principios de calidad de datos previstos en el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999 y, en particular, a la exigencia de proporcionalidad en el tratamiento a la que se refiere el artículo 4.1, a cuyo tenor “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”.

La aplicación de este principio exigirá, en primer lugar, que el tratamiento por el portal de juego on-line de la dirección IP del usuario únicamente se efectúe a los estrictos fines que justifican dicho tratamiento y que, como se ha venido indicando reiteradamente, tiene por objeto garantizar que el usuario se encuentra en el ámbito territorial previsto en la normativa autonómica que resulta de aplicación.

Por otra parte, en cuanto a la utilización del dato por la consultante, debe establecerse una limitación similar, tanto si la misma tiene la condición de responsable o encargada del tratamiento. En el primer caso, el artículo 11.2 c) de la Ley Orgánica 15/1999, que ampararía la cesión dispone que “En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique”. En el segundo, el tratamiento que dé la consultante al dato no puede exceder de las finalidades que habilitan a dicho tratamiento por parte del consultante, suponiendo el exceso la aplicación del artículo 12.4, a cuyo tenor “En el caso de que el encargado del tratamiento destine los datos a otra finalidad, los comunique o los utilice incumpliendo las estipulaciones del contrato, será considerado, también, responsable del tratamiento, respondiendo de las infracciones en que hubiera incurrido personalmente”.

Por último, y lo que resulta esencial, la aplicación del principio de proporcionalidad afecta a la información que habría de facilitarse por la consultante al portal de juego.

En la consulta se señala que la consultante facilitará al portal la información referida a la Sección censal en que se encuentre el usuario, a fin de comprobar si el mismo se halla en la Comunidad de Madrid y, en consecuencia, si se dan las circunstancias exigidas por la normativa aplicable en dicha Comunidad Autónoma.

Sin embargo, a juicio de esta Agencia esta información podría facilitarse con un mayor grado de desagregación, dado que si lo relevante para el portal es conocer si el usuario se encuentra en el territorio en que es posible su participación bastaría que el mismo conociera esta circunstancia mediante una mera respuesta afirmativa o negativa, sin necesidad de conocer la concreta sección censal (compuesta por entre 500 y 2000 electores) a la que pertenece.

En consecuencia, la respuesta de la consultante debería limitarse a indicar si el usuario se encuentra o no en la Comunidad de Madrid, sin delimitar la Sección censal de pertenencia.