

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament relativa al dret d'oposició dels interessats a que l'administració pugui consultar o recavar la documentació en el seu poder o elaborada per altres administracions

Ref. CNS 35/2024

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta formulada per un Ajuntament relacionada amb la previsió de l'article 28.2 de la Llei 39/2015, de 1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

En particular, l'Ajuntament es refereix al dret dels interessats a no haver d'aportar documents que es trobin en poder de l'administració actuant o que hagin estat elaborats per qualsevol altra administració i a l'habilitació de l'administració per poder consultar o recavar els documents, llevat que els interessats s'oposin. En relació amb aquesta darrera qüestió planteja la següent consulta:

"[...] si una sol·licitud (per exemple, la sol·licitud de serveis del programa d'atenció domiciliària) es realitza a títol individual, però per resoldre-la és necessari aportar documentació econòmica de tots els membres de la unitat familiar, s'ha de preveure la inclusió d'una casella de "NO AUTORITZO" per cada membre de la unitat familiar?"

Analitzada la consulta, vista la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el següent dictamen:

Fonaments de dret

I

(...)

II

D'acord amb el que s'ha exposat en els antecedents, l'Ajuntament centra la consulta en la previsió de l'article 28.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (d'ara endavant, LPAC) i, en particular, en el dret dels interessats a oposar-se a la consulta o recaptació per part de l'administració actuant de la documentació necessària en un procediment administratiu.

L'article 28.2 de la LPAC estableix el següent:

"2. Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección [...]".

Cal assenyalar que aquesta Autoritat ha tingut ocasió d'analitzar anteriorment consultes relacionades amb l'article 28.2 de l'LPAC, especialment en els dictàmens [CNS 23/2019](#) i [CNS 26/2020](#), les consideracions dels quals són plenament aplicables al cas que ens ocupa.

Amb caràcter previ, cal assenyalar que en el fonament jurídic II del dictamen CNS 26/2020 es va assenyalar el següent:

"[...] la base jurídica per a l'intercanvi d'informació prevista a l'article 28.2 de l'LPAC no és el consentiment de les persones afectades (article 6.1.a) RGPD) sinó el compliment d'una missió en interès públic o l'exercici de potestats públiques, establert en una norma amb rang de llei (articles 6.1.e) RGPD i 8.2 LOPDGDD), en aquest cas l'LPAC.

Per tant, l'aplicació de l'article 28.2 de l'LPAC fa innecessari articular el tractament a què es refereix aquest article (consultar o recavar documents en poder de l'administració) a través del consentiment de la persona afectada, en estar emparat per l'article 6.1.e) de l'RGPD.

Convé assenyalar, en aquest punt, que aquest article 6.1.e) de l'RGPD, en el context en què ens trobem, cal entendre'l com una habilitació per al tractament de totes les dades que resultin necessàries per al compliment d'una missió en interès públic o l'exercici de potestats públiques, llevat que es tracti de categories especials de dades.

L'article 9.1 de l'RGPD prohibeix el tractament de dades personals que revelin l'origen ètnic o racial, les opinions polítiques, les conviccions religioses o filosòfiques o l'afiliació sindical, i el tractament de dades genètiques, dades biomètriques destinades a identificar de manera unívoca una persona física, dades relatives a la salut o dades relatives a la vida sexual o l'orientació sexual d'una persona física.

Al seu torn, l'article 9.2 de l'RGPD estableix diferents supòsits que, de concórrer, aixecarien aquesta prohibició de tractar categories especials de dades.

Així doncs, en el supòsit que la consulta a efectuar per part de l'administració actuant en exercici de les competències atribuïdes per llei afecti a categories especials de dades seria també necessària, per considerar el tractament legítim, la concurrència d'alguna de les circumstàncies habilitants previstes a l'article 9.2 de l'RGPD, com, per exemple, el consentiment exprés de les persones afectades (lletra a) o que la consulta respongués a raons d'un interès públic essencial, d'acord amb una norma amb rang de llei, que ha de ser proporcional a l'objectiu perseguit, respectar el dret a la protecció de dades en l'essencial i establir mesures adequades i específiques per protegir els interessos i els drets fonamentals de l'afectat (lletra g). [...]"

III

En relació amb la qüestió plantejada per l'Ajuntament, aquesta Autoritat, en els fonaments jurídics III i IV del dictamen CNS 23/2019, emès en resposta a una consulta molt similar, va considerar el següent:

"Una interpretació literal del que estableix l'article 28.2 no sembla que permeti distingir els casos en què en els documents hi figurin només dades relatives a la persona sol·licitant, d'aquells en què també hi figurin dades d'altres persones integrants de la unitat familiar. Així, el paràgraf primer (i també els altres dos), no es refereix a dades del sol·licitant, sinó que es refereix al "derecho a no aportar documentos" sense distingir en funció de quin sigui el

contingut del document, ni les persones afectades. No sembla que es pugui concloure a partir de la redacció de l'apartat 2, que aquests documents no poden incloure dades de terceres persones, sempre que es tracti de dades requerides per la normativa que reguli el procediment de què es tracti.

Òbviament, el principi de minimització (art. 5.1.c) RGPD) ens ha de portar a excloure de la comunicació les dades que resultin innecessàries atesa la finalitat perseguida. Però tractant-se de dades que siguin exigides per la normativa aplicable, no sembla que l'article vulgui distingir entre les que afecten la persona sol·licitant o les que afecten els membres de la seva unitat familiar.

Aquesta interpretació estaria plenament alineada amb la finalitat de la norma, això és reconèixer el dret a no aportar documents que ja estan en poder de les administracions, atès que si es fes una interpretació restrictiva d'aquesta possibilitat quedarien fora de la seva aplicabilitat molts supòsits en què l'administració hagi d'avaluar no només el compliment dels requisits des del punt de vista de la persona sol·licitant sinó també de les persones amb les quals conviu.

Per altra banda, aquesta interpretació tampoc seria contrària al que estableix l'article 6.1.e) RGPD, en el benentès que aquest article tampoc limita l'habilitació per al tractament a aquelles dades relatives a la persona que ha iniciat un procediment, sinó que cal entendre'l com una habilitació per al tractament de totes les dades, sigui qui en sigui el titular, que resultin necessàries per al compliment d'una missió en interès públic o l'exercici de potestats públiques.

Deixem de banda però el supòsit en què es tractés d'alguna dada que tingui la consideració de categoria especial de dades (art. 9.1 RGPD) perquè aleshores seria necessària també la concurrència d'alguna de les circumstàncies habilitadores previstes a l'article 9.2 RGPD (per exemple, el consentiment exprés de les persones afectades). Tot i que en la redacció actualment vigent d'apartat ha desaparegut la menció que contenia la redacció original relativa a la no aplicabilitat quan "la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso" (que, no obstant això, s'ha mantingut a l'apartat 3), no sembla que una previsió com la de l'article 28.2 permeti afirmar que concorre, amb caràcter general, alguna de les excepcions previstes a l'article 9.2 RGPD.

Per això, en supòsits com el del formulari que s'adjunta a la consulta en els quals la consulta afecti a categories especials de dades (en el model aportat s'inclou la consulta del grau de discapacitat) serà necessari el consentiment explícit de les persones afectades (o una altra de les excepcions previstes a l'article 9.2 RGPD).

Tal com apunta la consulta, algunes normes sectorials, ja abans de l'aprovació de l'LPAC, havien establert la possibilitat que les administracions públiques poguessin consultar, sense consentiment de les persones afectades, les dades requerides per accedir a determinades prestacions, com seria el cas de la previsió de la disposició addicional setena de la Llei 2/2014 pel que fa a l'accés a les prestacions que formen part de la cartera de serveis socials.

De fet, la mateixa LOPDGDD conté una previsió similar a la de l'article 28.2 LPAC. Així, la disposició addicional vuitena estableix el següent:

“Cuando se formulen solicitudes por cualquier medio en las que el interesado declare datos personales que obren en poder de las Administraciones Públicas, el órgano destinatario de la solicitud podrá efectuar en el ejercicio de sus competencias las verificaciones necesarias para comprobar la exactitud de los datos.”

El supòsit no és exactament coincident, perquè la disposició addicional vuitena no es refereix a l'aportació de documents exigits per la normativa aplicable sinó a la possibilitat de verificar les dades que prèviament han estat declarades pel propi subjecte sol·licitant. Però com en el cas de l'article 28.2 LPAC, l'LOPDGDD no distingeix entre si les dades declarades són relatives al subjecte que les hagi declarat o a altres membres de la seva unitat familiar o de convivència, sempre que es tracti de dades prèviament declarades pel sol·licitant i que sigui necessari comprovar-ne l'exactitud per a la tramitació i la verificació de la sol·licitud.

Ara bé, el fet que no sigui necessari el consentiment de tots els membres de la unitat familiar no implica que aquestes persones no hagin de disposar de garanties adequades per poder fer valer els seus drets.

[...] En aquest sentit, l'article 12 de l'RGPD estableix que quan les dades es recullin de la persona interessada –supòsit al qual es refereix, en principi, la consulta- caldrà informar la persona afectada, en el moment de la recollida i d'una manera concisa, transparent, intel·ligible i de fàcil accés, sobre (art. 13 RGPD):

- La identitat i les dades de contacte del responsable i, si escau, del seu representant.
- Les dades de contacte del delegat de protecció de dades, si escau.
- Les finalitats del tractament al qual es destinen les dades personals i la base jurídica del tractament.
- L'interès legítim perseguit pel responsable o per un tercer, quan el tractament es basa en aquest interès legítim.
- Els destinataris o les categories de destinataris de les dades personals, si escau.
- La previsió, si escau, de transferències de dades personals a tercers països i l'existència d'una decisió d'adequació o de garanties adequades, i els mitjans per obtenir-ne una còpia.
- El termini durant el qual es conservaran les dades personals o, quan no és possible, els criteris utilitzats per determinar-ho.
- L'existència del dret a sol·licitar al responsable del tractament l'accés a les dades personals relatives a l'interessat, a rectificar-les o suprimir-les, a limitar-ne el tractament i a oposar-s'hi, així com el dret a la portabilitat de les dades.
- Quan el tractament està basat en el consentiment, el dret a retirar-lo en qualsevol moment, sense que això afecti la licitud del tractament basat en el consentiment previ a la retirada.
- El dret a presentar una reclamació davant una autoritat de control.

- Si la comunicació de dades personals és un requisit legal o contractual, o un requisit necessari per subscriure un contracte, i si l'interessat està obligat a facilitar les dades personals i està informat de les possibles conseqüències de no fer-ho.

- L'existència de decisions automatitzades, inclosa l'elaboració de perfils. Si produeix efectes jurídics en l'interessat o l'afecta significativament, o afecten categories especials de dades, ha de contenir informació significativa sobre la lògica aplicada i sobre les conseqüències previstes d'aquest tractament per a l'interessat.

Ara bé, cal tenir en compte que en un supòsit com el plantejat, determinades dades no s'obtidran de la persona interessada, com seria el cas de les dades a les quals es refereix la consulta, això és les dades que s'obtenen d'altres expedients o registres administratius de la mateixa o una altra administració. Pel que fa a aquestes dades caldrà informar a més sobre (art. 14 RGPD):

- Les categories de dades personals de què es tracta.

- La font d'on procedeixen les dades personals i, si escau, si procedeixen de fonts d'accés públic.

Però a més, cal tenir en compte que l'article 28.2 estableix que la consulta o recollida dels esmentats documents només podrà realitzar-se si la persona interessada no s'hi oposa. Per això, cal establir mecanismes per fer possible que, tant la persona sol·licitant, com les altres persones afectades puguin accedir a la informació a la qual s'acaba de fer referència, i a la vista d'això decidir si s'hi oposen. En qualsevol cas, recordar però que l'oposició no serà possible, d'acord amb l'article 28.2, quan es tracti de l'aportació de documents que s'exigeixin en el marc de l'exercici de potestats sancionadores o d'inspecció.

Una forma d'articular el compliment d'aquesta obligació pot ser la inclusió de l'esmentada informació al formulari de la sol·licitud, incloent una clàusula en la qual la persona sol·licitant declari que la resta de persones afectades han accedit a aquesta informació i que no s'han oposat a la possibilitat de fer la consulta o, si escau, si s'han oposat. En el cas que algun membre s'hagi oposat serà necessari, és clar, aportar els documents exigits.

Els articles 12 a 14 de l'RGPD estableixen l'obligació del responsable del tractament d'adoptar les mesures oportunes per facilitar a l'interessat tota la informació necessària. En aquest cas no hi hauria una única persona interessada sinó un pluralitat de persones interessades en el sentit previst a l'article 4.1 RGPD. L'articulació del compliment del deure d'informar a partir d'un mecanisme com el descrit, pot ser compatible amb les previsions de l'article 14.5.c) RGPD que flexibilitzen el compliment de l'obligació d'informar quan l'obtenció o la comunicació estiguin previstes en una llei que s'apliqui al responsable i s'estableixin mesures adequades. Aquesta mesura resultaria adequada tenint en compte que es tracta la informació de cadascun d'ells no afecta només individualment, sinó que els afecta i els qualifica a tots ells en la mesura que formen part d'una unitat familiar o de convivència, per exemple, amb un determinat nivell d'ingressos; igualment s'ha de tenir en compte que el compliment d'aquesta càrrega per la persona sol·licitant no és desproporcionada atès que es tracta de persones que formen part de la seva unitat familiar amb les quals, en principi, s'ha de poder comunicar amb facilitat.”

IV

Al seu torn, en el dictamen CNS 26/2020, i en particular en el fonament jurídic IV, es va analitzar una consulta relativa a la necessitat d'incloure una casella o un altre mecanisme en el formulari de sol·licitud vinculat a un procediment administratiu concret per permetre, a les persones afectades, oposar-se a la possibilitat de consultar o recavar documents en poder d'una altra administració pública.

El fonament jurídic IV del dictamen va establir el següent:

“Aquesta qüestió, cal dir, està relacionada amb les consideracions efectuades en el dictamen CNS 23/2019, emès per aquesta Autoritat en relació amb una consulta formulada sobre la possibilitat de consultar dades dels membres de la unitat familiar sense el consentiment de tots ells en un procediment d'atorgament de subvencions.

En l'esmentat dictamen es conclou que l'article 28.2 de l'LPAC permet a les administracions públiques consultar, sense consentiment de les persones afectades, les dades relatives als membres de la unitat familiar o de convivència, que exigeixi la normativa sectorial, llevat que algun dels membres s'hi oposi o que es tracti de categories especials de dades, motiu pel qual cal garantir la informació a les persones afectades sobre aquesta consulta, així com sobre la possibilitat d'oposar-s'hi.

[...] En aquest sentit, l'Autoritat ve recomanant -i recomana- incloure en el corresponent formulari de sol·licitud una casella que la persona interessada pugui marcar en cas de voler oposar-se a què es faci aquesta consulta.

Per al cas que hi hagi també altres persones afectades, com és el cas, en determinats supòsits, de la resta de membres de la unitat familiar, l'Autoritat considera que una possible forma d'articular aquesta obligació podria ser incloure en el formulari de sol·licitud una clàusula en la qual la persona sol·licitant declari que la resta de persones afectades tenen coneixement de la informació esmentada i que no s'han oposat a la possibilitat de fer la consulta o, si escau, si s'han oposat.

Recordar, al respecte, que correspon al responsable del tractament l'obligació d'adoptar les mesures oportunes per facilitar a l'interessat tota la informació necessària i, en aquests casos, podria dir-se que no hi hauria una única persona interessada sinó un pluralitat de persones interessades en el sentit previst a l'article 4.1 de l'RGPD.

En aquest sentit, es considera que aquesta manera d'articular el compliment del deure d'informar (la inclusió de la dita clàusula) podria ser compatible amb les previsions de l'article 14.5.c) de l'RGPD, que flexibilitzen el compliment de l'obligació d'informar quan l'obtenció o la comunicació estiguin previstes una llei que s'apliqui al responsable i s'estableixin mesures adequades.

Res impediria però que l'administració, com a responsable, decidís optar per altres mecanismes, diferents a l'exposat, que consideri més convenients als efectes de donar compliment a l'esmentat deure d'informació a les persones afectades [...].”

Així, d'acord amb les consideracions dels dictàmens als quals s'ha fet referència, prenent en consideració que l'Ajuntament planteja si cal incloure una casella de “no autoritzo” per a cada membre de la unitat familiar en aquells supòsits en què, malgrat que les sol·licituds es

presentin a títol individual, la seva resolució requereixi l'anàlisi de documentació o informació de tercers, com ara els membres de la unitat familiar, en primer terme cal posar èmfasi en el fet que el tractament derivat de l'aplicació de l'article 28.2 de l'LPAC té com a base jurídica la missió en interès públic o l'exercici de potestats públiques (art. 6.1.e RGPD), i no el consentiment de les persones interessades (art. 6.1.a RGPD).

Aquest punt és rellevant perquè la recomanació d'aquesta Autoritat d'incloure una casella perquè la persona interessada pugui marcar si vol oposar-se a la consulta referida a l'article 28.2 de l'LPAC no s'ha d'entendre com una mesura basada en el consentiment, o d'un requeriment legal, sinó de la necessitat de complir amb el principi de transparència (art. 12 RGPD).

En virtut d'aquest principi, els responsables del tractament tenen l'obligació de facilitar a les persones afectades informació sobre les condicions i circumstàncies del tractament de dades. En conseqüència, les persones afectades poden decidir si s'oposen o no a la consulta contemplada en l'article 28.2 de l'LPAC.

Per aquest motiu, els dictàmens mencionats se centren especialment en la informació que cal proporcionar a les persones interessades. Aquesta informació ha de complir els requisits de l'article 13 de l'RGPD, quan les dades s'obtenen de la persona interessada, o bé els de l'article 14 de l'RGPD, si prové d'una altra font. I és en aquest context que en el dictamen CNS 26/2020 es continua recomanant la inclusió de la casella esmentada a la consulta, però per als casos en què també es vegin afectades altres persones, es va considerar que una possible forma d'articular-ho és "[...] incloure en el formulari de sol·licitud una clàusula en la qual la persona sol·licitant declari que la resta de persones afectades tenen coneixement de la informació esmentada i que no s'han oposat a la possibilitat de fer la consulta o, si escau, si s'han oposat".

En definitiva, aquesta Autoritat reafirma les mateixes consideracions a les quals es va arribar en el dictamen CNS 26/2020. Tanmateix, cal subratllar que correspon al responsable del tractament l'obligació d'adoptar les mesures necessàries per facilitar a l'interessat tota la informació requerida per la normativa, i sobre la qual decidir si oposar-se o no a la consulta a què es refereix l'article 28.2 de l'LPAC. Per tant, el responsable del tractament podria implementar qualsevol altra mesura que consideri oportuna i efectiva.

D'acord amb les consideracions exposades, es fan les següents

Conclusions

Cal establir mecanismes per garantir que les persones afectades tinguin informació sobre la consulta de documents en poder de les administracions públiques, així com sobre la possibilitat d'oposar-s'hi. Quan la consulta afecti a terceres persones, una possible opció podria ser incloure una clàusula en el formulari de sol·licitud on la persona sol·licitant declari que la resta de persones afectades han estat informades d'aquesta consulta i no s'han oposat a la seva realització, o, si escau, que s'hi s'han oposat.

En Barcelona, 20 de gener de 2025