

DIPUTACIÓ DE  
VALÈNCIA



*Protecció de Dades i Seguretat de la Informació*



# Cuadernos DivalData

Cuadernos dirigidos a delegados,  
responsables y especialistas en protección  
de datos personales

Cuaderno nº 5 | Noviembre 2020

**CRITERIOS PRÁCTICOS PARA ARTICULAR EL DERECHO DE OPOSICIÓN  
DEL ARTÍCULO 28.2 DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (LPACAP)**



## Í N D I C E



### CRITERIOS PRÁCTICOS PARA ARTICULAR EL DERECHO DE OPOSICIÓN DEL ARTÍCULO 28.2 DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (LPACAP)

	Página
INTRODUCCIÓN	2
BASE DE LEGITIMACIÓN	3
MODO DE ARTICULAR EL DERECHO DE OPOSICIÓN	4
PROPUESTA DE CLÁUSULAS A INCLUIR EN LOS FORMULARIOS	5
MATERIAL COMPLEMENTARIO	10
NOTICIAS DE ACTUALIDAD	10



Os invitamos a trasladarnos aquellas temáticas que resulten de vuestro interés para los próximos boletines informativos. Estas peticiones deberán dirigirse a:

Diputación de Valencia

Dpto. de Protección de Datos y Seguridad de la Información

Pl. de Manises, 4 46003 Valencia

email: [dpdssi@dival.es](mailto:dpdssi@dival.es)

#### SUSCRIPCIONES

Si deseas suscribirte a nuestra publicación accede al siguiente

[enlace](#)



## INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) trajo consigo la modificación del articulado de diferentes normas sectoriales, entre éstas, la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), cuyo art. 28 quedó redactado de la siguiente manera:

- 1. Los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Asimismo, los interesados podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente.*
- 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.*

*Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto. (...)*

Actualmente, este artículo garantiza el derecho de los interesados a no aportar aquellos documentos que ya estén en poder de alguna Administración Pública. Desde el punto de vista de la protección de datos, lo relevante es que se elimina la necesidad de recabar el consentimiento del interesado, pudiendo consultar o recabar dichos documentos, salvo que el interesado se oponga a ello, y sin que quepa la oposición cuando la aportación del documento se exija en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección

**“DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA PROTECCIÓN DE DATOS, LO RELEVANTE ES QUE SE ELIMINA LA NECESIDAD DE RECABAR EL CONSENTIMIENTO DEL INTERESADO, PUDIÉNDOSE CONSULTAR O RECABAR DOCUMENTOS SALVO QUE EL INTERESADO SE OPONGA A ELLO, Y SIN CABER LA OPOSICIÓN CUANDO LA APORTACIÓN DEL DOCUMENTO SE EXIJA EN EL MARCO DEL EJERCICIO DE POTESTADES SANCIONADORAS O DE INSPECCIÓN.”**



*“LA AEPD ASUME QUE, ENTRE LA ADMINISTRACIÓN - COMO RESPONSABLE DE TRATAMIENTO-, Y EL CIUDADANO - COMO INTERESADO -, EXISTE UNA SITUACIÓN DE DESEQUILIBRIO EN LA QUE RESULTA IMPROBABLE QUE EL CONSENTIMIENTO SE HAYA DADO LIBREMENTE EN TODAS LAS POSIBLES CIRCUNSTANCIAS, POR LO QUE INVALIDA EL CONSENTIMIENTO COMO BASE JURÍDICA LEGITIMADORA DEL TRATAMIENTO. LA BASE JURÍDICA DEL TRATAMIENTO HA DE BUSCARSE EN EL CUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACIÓN LEGAL Y EN EL CUMPLIMIENTO DE UNA MISIÓN DE INTERÉS PÚBLICO O EN EL EJERCICIO DE PODERES PÚBLICOS”*

Ante las dudas que suscita el modo de articular el derecho de oposición del art. 28.2 LPACAP, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ha hecho público un documento en el que se interpreta la redacción de la disposición final duodécima de la LOPDGDD, que modificó el art. 28.2 LPACAP, con el objetivo de establecer un criterio práctico a seguir a la hora de definir los formularios de solicitud y recogida de datos utilizados por cedentes y cesionarios de los servicios de verificación y consulta en el ámbito de la administración. Del mismo modo, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital ha publicado varios documentos en los que incluye orientaciones para articular este derecho

## BASE DE LEGITIMACIÓN

**¿Qué base de legitimación debe utilizar la Administración Pública en los tratamientos de datos derivados de sus relaciones con los ciudadanos que puedan incluir operaciones de comunicación, consulta y verificación?**

La AEPD asume que, entre la Administración - como responsable del tratamiento - y el ciudadano - como interesado -, existe una situación de desequilibrio en la que resulta improbable que el consentimiento se haya dado libremente en todas las posibles circunstancias, por lo que invalida el consentimiento como base jurídica legitimadora del tratamiento.

La base jurídica del tratamiento ha de buscarse en:

- Art. 6.1. c) del RGPD: cumplimiento de una obligación legal;
- Art. 6.1.e) del RGPD: cumplimiento de una misión de interés público o en el ejercicio de poderes públicos.

**¿Y si una ley especial aplicable requiere el consentimiento del interesado?**

Si una ley especial aplicable requiere el consentimiento, **ambas bases jurídicas** (cumplimiento de una obligación legal y cumplimiento de una misión de interés público o en el ejercicio de poderes públicos) **quedarían desplazadas por el consentimiento**. Éste es el caso de la cesión o comunicación de datos de naturaleza tributaria, por lo que cuando sea necesaria la consulta, la cesión o comunicación,



***“EL EJERCICIO DEL DERECHO DE OPOSICIÓN  
HA DE IR ACOMPAÑADO DE EXPRESIÓN DE  
SU CAUSA PARA QUE EL RESPONSABLE  
REALICE UNA PONDERACIÓN DE LOS  
MOTIVOS ALEGADOS, SIN SER VÁLIDA UNA  
OPOSICIÓN EN TÉRMINOS ABSOLUTOS”***

de datos de naturaleza tributaria, **habrá que incluir una cláusula en la que el interesado autorice su consulta.**

**¿Y si se trata de datos de categoría especial?**

En este caso, para levantar la prohibición de tratamiento establecida en el apartado 1 del artículo 9 del RGPD, sería necesario que la consulta de los datos fuera **necesaria por razones de un interés público esencial, definido en una ley y que contemple unas garantías específicas** de acuerdo con lo descrito en el apartado 9.2 g) del RGPD

## **MODO DE ARTICULAR EL DERECHO DE OPOSICIÓN**

Como consecuencia de lo anterior, el derecho de oposición al que hace referencia el art. 28.2 LPACAP debe articularse de la siguiente manera:

- La Administración actuante deberá **informar al administrado de los datos que van a ser consultados** para la resolución del trámite en cuestión. La información debe ser lo suficientemente detallada para permitir al ciudadano saber qué datos se van a consultar. Por ejemplo: “Se consultarán los datos de residencia, identidad, titulaciones académicas, situación de desempleo...”.
- La Administración actuante ofrecerá a los administrados la **posibilidad de ejercer sus derechos en materia de protección de datos, entre ellos el de oposición, así como los cauces para hacerlo.**
- Deberá incluirse **también el resto de información relativa al tratamiento de los datos de carácter personal (artículos 13 y 14 RGPD).**
- **No será obligatoria la inclusión de una casilla o mecanismo que permita al interesado ejercer el derecho de oposición de manera inmediata en el propio formulario.**
- El ejercicio del **derecho de oposición ha de ser motivado**, para que el responsable realice una ponderación de los motivos alegados, sin ser válida





**“EN EL CASO DE QUE EL CIUDADANO  
MANIFIESTE UNA OPOSICIÓN MOTIVADA,  
JUNTO A ESTA DEBERÁ APORTAR  
NECESARIAMENTE LOS DOCUMENTOS A  
CUYA CONSULTA SE OPONE. EN CASO  
CONTRARIO, NO SE PODRÁ ESTIMAR SU  
SOLICITUD”**

una oposición en términos absolutos. Por lo que habrá que informar al ciudadano de que, en caso de considerar que no se deben consultar sus datos personales, deberá justificar motivadamente su oposición.

- Ha de advertirse al ciudadano de que, **en el caso de que manifieste una oposición motivada, junto a esta deberá aportar necesariamente los documentos a cuya consulta se opone** para que la administración actuante pueda conocer que concurren en él los requisitos establecidos en el procedimiento correspondiente pues, **en caso contrario, no se podrá estimar su solicitud.**
- Sólo en los casos en que, como consecuencia del tipo de trámite, pueda ser necesaria la consulta, la cesión o comunicación de datos de naturaleza tributaria o de algún otro tipo cuya **legislación específica** regule la **necesidad de un consentimiento expreso** por parte del interesado, será **necesario incluir una cláusula en la que el interesado autorice su consulta.**
- **No** cabrá la **oposición** cuando la aportación del documento se exija en el marco del **ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección.**

## PROPUESTA DE CLÁUSULAS A INCLUIR EN LOS FORMULARIOS

Como vemos, el derecho de oposición se puede articular de diferentes maneras.

Por un lado, cabe la **posibilidad de que, en el mismo formulario, el ciudadano pueda ejercer el derecho de oposición** y aportar toda la documentación justificativa requerida en el mismo momento de presentación de la solicitud. Esto implicaría la necesidad de incluir, en el propio formulario, una casilla u otro mecanismo mediante el que el ciudadano manifieste su oposición y los motivos de esta.

De otro lado, podría **no ofrecerse al interesado la posibilidad de ejercer el derecho de oposición en el mismo formulario, sino mediante otro cauce distinto**, del cual se le proporcionaría información (por ejemplo, mediante un trámite en la propia Sede).



**“NO CABRÁ LA OPOSICIÓN CUANDO LA  
APORTACIÓN DEL DOCUMENTO SE EXIJA EN  
EL MARCO DEL EJERCICIO DE POTESTADES  
SANCIONADORAS O DE INSPECCIÓN**

Si bien ambas opciones serían válidas, el hecho de que el ciudadano pueda ejercer su derecho de oposición en el mismo formulario podría incidir en no generar retrasos e ineficiencias en la gestión integral del procedimiento.

Tomando como base las orientaciones proporcionadas por la Agencia Española de Protección de Datos y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en el presente cuaderno se ofrecen tres modelos de cláusulas:

**OPCIÓN 1**

*De conformidad con el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a fin de agilizar la tramitación administrativa, [RESPONSABLE TRATAMIENTO] procederá a consultar/recabar aquellos documentos necesarios para resolver la presente solicitud que ya se encuentran en su poder o en poder de otra Administración Pública. No obstante, se le reconoce la posibilidad de oponerse a la consulta acompañando la causa motivadamente.*

*ME OPONGO A QUE [RESPONSABLE TRATAMIENTO] consulte u obtenga de la Administración Pública correspondiente los siguientes documentos*

☐ *Por ej.: Documento Nacional de Identidad*

☐ *Por ej.: Datos de empadronamiento*

☐ *Por ej.: Situación de desempleo*

*Exponga los motivos de la oposición:*

.....

.....

.....

*La oposición implica la obligación de presentar la documentación a cuya consulta se opone*

En caso de consulta de datos tributarios u otros cuya legislación lo exija, se debe incluir lo siguiente

*AUTORIZO la consulta y/o comprobación de los siguientes documentos:*

☐ *Por ej.: Declaración de la renta.*



**“SÓLO EN LOS CASOS EN QUE, COMO CONSECUENCIA DEL TIPO DE TRÁMITE, PUEDA SER NECESARIA LA CONSULTA, LA CESIÓN O COMUNICACIÓN DE DATOS DE NATURALEZA TRIBUTARIA O DE ALGÚN OTRO TIPO CUYA LEGISLACIÓN ESPECÍFICA REGULE LA NECESIDAD DE UN CONSENTIMIENTO EXPRESO POR PARTE DEL INTERESADO, SERÁ NECESARIO INCLUIR UNA CLÁUSULA EN LA QUE EL INTERESADO AUTORICE SU CONSULTA”**

Por último, no debemos olvidar la inclusión del resto de información relativa al tratamiento de los datos de carácter personal (artículos 13 y 14 RGPD).

## OPCIÓN 2

*De conformidad con el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a fin de agilizar la tramitación administrativa, [RESPONSABLE TRATAMIENTO] procederá a consultar/recabar aquellos documentos necesarios para resolver la presente solicitud que ya se encuentran en su poder o en poder de otra Administración Pública, en concreto [Incluir listado datos a consultar. Por ej. Documento Nacional de Identidad; Datos de empadronamiento; Situación de desempleo...]. No obstante, a continuación, se le reconoce la posibilidad de oponerse a la consulta acompañando la causa motivadamente.*

*Yo, D<sup>o</sup>/a .....  
con DNI ..... me opongo a la consulta de ..... por los siguientes motivos:*

.....  
.....  
.....

*La oposición implica la obligación de presentar la documentación a cuya consulta se opone*

En caso de consulta de datos tributarios u otros cuya legislación lo exija, se debe incluir lo siguiente:

☐ *AUTORIZO la consulta y/o comprobación de mis datos [tributarios u otros cuya legislación lo exija]: [detallar los datos].*

Por último, no debemos olvidar la inclusión del resto de información relativa al tratamiento de los datos de carácter personal (artículos 13 y 14 RGPD)





**“EL HECHO DE QUE EL CIUDADANO PUEDA EJERCER SU DERECHO DE OPOSICIÓN EN EL MISMO FORMULARIO PODRÍA INCIDIR EN NO GENERAR RETRASOS E INEFICIENCIAS EN LA GESTIÓN INTEGRAL DEL PROCEDIMIENTO.””**

### OPCIÓN 3

*De conformidad con el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a fin de agilizar la tramitación administrativa, [RESPONSABLE TRATAMIENTO] procederá a consultar/recabar aquellos documentos necesarios para resolver la presente solicitud que ya se encuentran en su poder o en poder de la Administración Pública que corresponda, en concreto [Incluir listado datos a consultar. Por ej. Documento Nacional de Identidad; Datos de empadronamiento; Situación de desempleo...]. No obstante, se le reconoce la posibilidad de oponerse presentando un escrito con los datos a cuya consulta se opone y acompañando la causa de la oposición en [Incluir cauce. Por ej. en la Sede Electrónica/ URL/Sede física del registro, etc.].*

*La oposición implica la obligación de presentar la documentación a cuya consulta se opone.*

En caso de consulta de datos tributarios u otros cuya legislación lo exija, se debe incluir lo siguiente:

☐ *AUTORIZO la consulta y/o comprobación de mis datos [tributarios u otros cuya legislación lo exija]: [detallar los datos].*

Por último, no debemos olvidar la inclusión del resto de información relativa al tratamiento de los datos de carácter personal (artículos 13 y 14 RGPD)



## MATERIAL COMPLEMENTARIO

- Orientaciones de la AEPD para la aplicación de la Disposición adicional octava y la Disposición final duodécima de la LOPDGDD. Consulta este [enlace](#).
- Procedimiento de Autorización de consultas de datos, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Consulta este [enlace](#).
- Manual de Autorización a los Servicios de Verificación y Consulta de Datos de Residencia, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Consulta este [enlace](#).
- Dictamen nº D18-014, de la Agencia Vasca de Protección de Datos, relativo a la comunicación de datos tributarios a otras Administraciones en la tramitación de ayudas y subvenciones. Consulta este [enlace](#).

## NOTICIAS

- **La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) publica una guía para facilitar la aplicación práctica de la protección de datos por defecto.** La Guía ofrece a los Delegados de Protección de Datos y a los departamentos que se encargan del diseño, selección, desarrollo, despliegue y uso de aplicaciones y servicios dentro de la entidad responsable del tratamiento, una visión práctica para ayudar a aplicar este principio a los tratamientos de datos siguiendo lo establecido en el Reglamento General de Protección de Datos y en las directrices adoptadas por el Comité Europeo de Protección de Datos. Consulta la guía en [este enlace](#).
- **La AEPD archiva actuaciones con respecto a la aplicación móvil puesta en marcha por la Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana desarrollada con motivo de la Covid-19.** La aplicación móvil GVA Coronavirus se trata de una aplicación oficial de la Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública Valenciana, desarrollada para poder solicitar cita en el centro de salud en caso de presentar síntomas clínicos compatibles con COVID19. La AEPD analiza en la presente Resolución la licitud del tratamiento, así como los principios de finalidad, minimización, limitación del plazo de conservación, integridad y confidencialidad. Consulta la Resolución en [este enlace](#).
- **La AEPD presenta 'Comunica-Brecha RGPD', herramienta gratuita de ayuda para los responsables de tratamiento en la toma de decisiones ante la obligación de comunicar una violación de seguridad de datos a los interesados.** Comunica-Brecha RGPD es un recurso para que cualquier organización, responsable de un tratamiento de datos personales, pueda valorar la obligación de informar a las personas físicas afectadas por una brecha de seguridad de los datos personales, tal y como establece el artículo 34 del Reglamento General de Protección de Datos. Consulta la herramienta en [este enlace](#).